

The background of the cover is a photograph of a cobblestone street at night. In the foreground, a broken green glass bottle lies on the stones. The background is blurred, showing city lights and buildings.

RECHTLICHE HANDLUNGSSPIELRÄUME DER KOMMUNALEN ALKOHOL- VERHÄLTNISPRÄVENTION

Expertise von Florian Claus Albrecht im Auftrag des Bundesinstitutes für
Öffentliche Gesundheit (BfÖG)

Aktualisierung vom Dezember 2023

Herausgeber

Bundesinstitut für Öffentliche Gesundheit (BIÖG)
Maarweg 149–161, 50825 Köln
www.bioeg.de

Alle Rechte vorbehalten.

Projektleitung

Dennis Kücking und Dr. Ines Arendt (BIÖG)

Autor

Dr. iur. Florian Claus Albrecht M.A.
unter Mitarbeit von Ferdinand Wessels

Stand der Bearbeitung

12/2023

Visuelle Konzeption und Gestaltung

H2F GmbH & Co. KG

Druck:

Dieses Medium wurde umweltbewusst produziert.
Warlich Druck Meckenheim GmbH Am Hambuch 5, 53340 Meckenheim

Auflage:

1.0, 51.03.25

Artikelnummer:

32200508

Dieses Fachheft ist kostenlos erhältlich über das Bundesinstitut für Öffentliche Gesundheit (BIÖG), 50819 Köln oder per E-Mail: bestellung@bioeg.de.
Es ist nicht zum Weiterverkauf durch den Empfänger/die Empfängerin oder durch Dritte bestimmt.

EDITORIAL

Bei der Verankerung gesundheitsförderlicher Strukturen nimmt die Lebenswelt Kommune eine Schlüssel-funktion 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 Serviceplattform www.vortiv.de die Kommunalebene – aber auch Multiplikatorinnen und Multiplikatoren – mit vielfältigen Angeboten, sowohl zur Strukturentwicklung als auch zur direkten Um-setzung alkoholpräventiver Maßnahmen. Im Blick steht dabei das übergeordnete Ziel Jugendliche und junge Erwachsene zu einem verantwortungsbewussten Umgang mit Alkohol zu befähigen. Selbstverständlich ist dieses Ziel nur durch das Engagement vieler zu erreichen und das BIÖG 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. In- sofern sind Kommunalverwaltungen kontinuierlich mit der Herausforderung konfrontiert, einen lebenswer- ten öffentlichen Raum zu schaffen. Dabei lautet die zentrale Frage: Wie kann gegen übermäßigen Alkohol- konsum in der Öffentlichkeit in rechtlich zulässiger Weise vorgegangen werden? Auf den folgenden Seiten sollen daher rechtliche Handlungsspielräume für Regulierungsmöglichkeiten kommunaler Alkoholpräventi- on erörtert werden. Ebenso werden die Grenzen rechtlicher Eingriffe dargestellt.

Ich freue mich, dass das BIÖG in Kooperation mit dem PKV-Verband Akteurinnen und Akteure der Suchtpä- vention sowie Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in der Kommunalverwaltung und die weitere interessierte Fachöffentlichkeit mit dieser allgemeinverständlichen juristischen Expertise über die rechtlichen Handlungsspielräume kommunaler Alkoholprävention informiert.

Köln, im Januar 2024

Dr. Johannes Nießen

Kommissarischer Leiter des Bundesinstitutes für Öffentliche Gesundheit (BIÖG)

INHALT

IMPRESSUM	2
EDITORIAL	3
TEIL 1 – VERFASSUNGSRECHTLICHE AUSGANGSLAGE	10
1. Freiheit und Verhältnismäßigkeit als prägende Grundprinzipien der Rechtsordnung	12
2. Umgang mit Alkohol als Freiheitsgebrauch	13
3. Umgang mit Alkohol als Freiheitsgefährdung	14
4. Wirkung von Alkohol und von Alkoholverboten	19
5. Zwischenergebnis	23
TEIL 2 – BUNDESÜBERSICHT MÖGLICHER EINZELMASSNAHMEN	24
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	26
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	64
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	66
4. Maßnahmen gegen Alkoholverbottung	83
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	86
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	88
7. Alkoholverbote im ÖPNV	93
8. Alkoholverbote im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Corona-Pandemie	95
TEIL 3 – MÖGLICHE EINZELMASSNAHMEN NACH BUNDESLÄNDERN	98
Baden-Württemberg	100
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	101
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	112
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	113
4. Maßnahmen gegen Alkoholverbottung	116
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	116
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	117
7. Alkoholverbote im ÖPNV	117

Bayern	118
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	119
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	133
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	134
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	136
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	136
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	137
7. Alkoholverbote im ÖPNV	137

Berlin	138
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	139
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	143
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	143
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	146
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	146
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	146
7. Alkoholverbote im ÖPNV	146

Brandenburg	148
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	149
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	152
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	152
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	155
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	155
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	156
7. Alkoholverbote im ÖPNV	156

Bremen	158
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	159
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	165
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	166
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	168
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	168
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	168
7. Alkoholverbote im ÖPNV	169

Hamburg	170
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	171
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	175
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	176
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	178
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	178
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	178
7. Alkoholverbote im ÖPNV	179

Hessen	180
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	181
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	184
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	184
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	188
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	188
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	189
7. Alkoholverbote im ÖPNV	190

Mecklenburg-Vorpommern	192
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	193
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	196
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	196
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	198
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	198
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	199
7. Alkoholverbote im ÖPNV	199

Niedersachsen	200
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	201
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	207
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	207
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	210
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	210
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	210
7. Alkoholverbote im ÖPNV	210

Nordrhein-Westfalen	212
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	213
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	218
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	218
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	222
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	223
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	223
7. Alkoholverbote im ÖPNV	223
Rheinland-Pfalz	224
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	225
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	229
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	230
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	233
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	233
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	233
7. Alkoholverbote im ÖPNV	234
Saarland	236
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	237
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	239
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	239
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	242
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	243
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	243
7. Alkoholverbote im ÖPNV	243
Sachsen	244
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	245
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	259
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	259
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	262
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	263
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	263
7. Alkoholverbote im ÖPNV	263

Sachsen-Anhalt	266
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	267
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	271
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	272
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	275
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	275
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	276
7. Alkoholverbote im ÖPNV	276
Schleswig-Holstein	278
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	279
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	283
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	283
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	286
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	286
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	286
7. Alkoholverbote im ÖPNV	286
Thüringen	288
1. Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum	289
2. Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol	301
3. Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf	301
4. Maßnahmen gegen Alkoholwerbung	305
5. Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol	305
6. Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts	305
7. Alkoholverbote im ÖPNV	305

ÜBERSICHT ZUR ZULÄSSIGKEIT DER EINZELMASSNAHMEN**306**



VERFASSUNGS- RECHTLICHE AUSGANGSLAGE

1. FREIHEIT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT ALS PRÄGENDE GRUNDPRINZIPIEN DER RECHTSORDNUNG

Die vorliegende Studie befasst sich mit den rechtlichen Handlungsspielräumen der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention und insbesondere den Möglichkeiten und Grenzen der Verhängung von Alkoholkonsumverboten im öffentlichen Raum. Eine eingehende Erörterung der rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen, die den Kommunen im Bereich der Alkohol-Verhältnisprävention zur Verfügung stehen, kommt ohne eine einleitende Befassung mit den diesbezüglichen (verfassungs-)rechtlichen Grundlagen nicht aus.

Bereits die genauere Bezeichnung des Präventionsansatzes weist auf den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** hin, der als rechtsstaatliches Grundprinzip vor überzogenen Grundrechtsverletzungen schützen soll¹. Maßnahmen auf dem Gebiet der Alkohol-Verhältnisprävention können hiernach nur Bestand haben, wenn sie erstens eine vernünftige Zielsetzung verfolgen (legitimer Zweck) und zweitens geeignet sind, das angestrebte Ziel im Sinne eines „Schritts in die richtige Richtung“ zu erreichen oder zu fördern (Geeignetheit). Hinzukommen muss drittens, dass sie erforderlich sind, um den Zweck zu erreichen, was voraussetzt, dass keine gleich wirksame aber für die Bürgerinnen und Bürger schonendere Alternative zur Verfügung steht (Erforderlichkeit) und schließlich muss viertens die Zweck-Mittel-Relation gewahrt werden (Angemessenheit). Es darf bildhaft gesprochen also nicht „mit Kanonen auf Spatzen geschossen“ werden.

Hinzu kommt, dass das Grundgesetz stets eine **verfassungskonforme Interpretation** der einfachgesetzlichen Grundlagen des Bundes- oder Landesrechts verlangt. Die mitunter unbestimmten Tatbestandsmerkmale der Vorschriften, die mögliche Grundlagen eines kommunalen Einschreitens werden können, müssen stets auch „im Lichte der Verfassung“ verstanden werden. Eine Auseinandersetzung mit den sich hieraus ergebenden Maßgaben für die Rechtsanwendung kann insbesondere dann notwendig sein, wenn Maßnahmen der Kommunen der Gewährleistung von Sicherheit dienen und zu diesem Zwecke Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger beschränken. Auf eine solche Konflikt- bzw. Kollisionslage trifft man vor allem auf dem Gebiet des Gefahrenabwehrrechts, weil dort auch besonders einschneidende Grundrechtseingriffe ermöglicht werden.

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.

Die seitens der Kommunen anzustellenden Überlegungen und Erwägungen auf dem Gebiet der Alkohol-Verhältnisprävention haben vor diesem Hintergrund zu berücksichtigen, dass die durch das Grundgesetz² vorgegebene Rechtsordnung eine **Ordnung der Freiheit** ist. So werden durch Art. 1 bis 19 GG (neben wenigen Gleichheitsrechten, etwa Art. 3 Abs. 1 GG) zuvorderst die Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger geschützt. Diese Grundrechte sollen in ihrer Funktion als Abwehrrechte gegenüber dem Staat nicht nur vor einer

¹ Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit siehe bspw. Wienbracke, ZJS 2013, 148.

² Dem in der Rangfolge der nationalen Normen höchsten Regelwerk.

Verletzung durch behördliche Stellen schützen (Forderung nach staatlicher Passivität), sondern enthalten gleichzeitig auch eine Verpflichtung des Staates, zu ihrem Schutz und ihrer Verwirklichung beizutragen (Forderung nach staatlicher Aktivität).³

Ein Grundrecht auf Sicherheit, das etwa auf gleicher Ebene den Freiheitsrechten entgegentreten könnte, kennt das Grundgesetz nicht. Gleichwohl steht fest, dass der Gebrauch von Freiheit nur in einer sicheren Umgebung möglich ist. Wer bspw. öffentliche Straßen, Wege und Plätze aus Furcht vor Übergriffen meidet, muss zwangsläufig auch Teile ihrer oder seiner (Bewegungs-)Freiheit aufgeben. Sicherheitsaspekte, wie sie etwa auch im Zusammenhang mit der kommunalen Alkoholprävention angeführt werden, weisen folglich als Voraussetzung des Freiheitsgebrauchs eine insoweit (lediglich) dienende Funktion auf. Sie haben im Rahmen eines interessengerechten Ausgleichs bspw. dann Berücksichtigung zu finden, wenn spezifische Freiheiten auf der einen Seite aus legitimen Gründen beschränkt werden sollen, um dem auf der anderen Seite gegenüberstehende andersartige Freiheiten zu schützen oder deren Gebrauch erst zu ermöglichen. Welcher Freiheit in einer solchen Kollisionslage der Vorrang eingeräumt werden muss, lässt sich oftmals nur anhand komplexer Abwägungen feststellen. Im Rahmen solcher Entscheidungen soll eine am Gemeinwohl orientierte Problemlösung gefunden werden, die den vordergründig zueinander im Widerspruch stehenden Freiheitsaspekten einen möglichst weiten Entfaltungsspielraum verschafft. Freilich ist dies eine mitunter äußerst schwierige Aufgabe.

2. UMGANG MIT ALKOHOL ALS FREIHEITSGEBRAUCH

Ausweislich des Jahrbuchs Sucht 2023 der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) ist der Alkoholkonsum in der Bundesrepublik Deutschland unverändert hoch.⁴ „In Deutschland beträgt die durchschnittliche Trinkmenge mehr als das Doppelte der durchschnittlichen Trinkmenge weltweit.“⁵ Dabei sind die Motive, die die Einzelne und den Einzelnen zum Alkoholkonsum veranlassen, ganz unterschiedlich. Mit dem Alkoholkonsum kann die Steigerung positiver Stimmungen ebenso bezweckt werden wie die Vermeidung negativer Emotionen. Dementsprechend sind auch die Konsumformen äußerst vielfältig. Sie reichen vom Trinken eines sogenannten Feierabendbiers bis hin zu dem vor allem bei den 18- bis 30-Jährigen verbreiteten „Rauschtrinken“. 30 % der Erwachsenen geben zudem an, dass sie in den letzten 30 Tagen bei einer Gelegenheit sechs oder mehr Gläser alkoholhaltige Getränke zu sich genommen haben.⁷

In rechtlicher Hinsicht muss der Alkoholkonsum zunächst einmal als Freiheitsgebrauch verstanden werden (vgl. Art. 2 Abs. 1 GG). Dass es sich dabei um ein möglicherweise riskantes Verhalten handelt, mit dem die

³ Zur Schutzpflichtendimension der Grundrechte Strohs, Abwehr alkoholbedingter Gefahren, 2013, S. 13 ff. sowie Stern, DÖV 2010, 241.

⁴ John/Hanke/Freyer-Adam u.a., in: DHS, Jahrbuch Sucht 23, 2023, S. 35 ff.

⁵ John/Hanke/Freyer-Adam u.a., in: DHS, Jahrbuch Sucht 23, 2023, S. 35.

⁶ Schwind/Schwind, Kriminologie und Kriminalpolitik, 24. Auflage 2021, § 27 Rn. 2; zum „Rauschtrinken“ der Jugendlichen siehe John/Hanke/Freyer-Adam u.a., in: DHS, Jahrbuch Sucht 23, 2023, S. 40.

⁷ John/Hanke/Freyer-Adam u.a., in: DHS, Jahrbuch Sucht 23, 2023, S. 35.

eigene Gesundheit geschädigt werden kann⁸, steht dem nicht entgegen. Die unterschiedlichen Erscheinungsformen des Alkoholkonsums und die vielschichtigen Konsummotive verdeutlichen vielmehr dessen Akzeptanz und Relevanz in unserer Gesellschaft. Der Freiheitsraum, in dem sich der Umgang mit Alkohol bewegt, wird durch die Grundrechte (in Betracht kommen Art. 1 GG bis Art. 19 GG) geschützt.

Soweit durch den Alkoholkonsum kein spezielleres Grundrecht betroffen wird, unterfällt er der **allgemeinen Handlungsfreiheit** gem. Art. 2 Abs. 1 GG. Dieses Grundrecht soll gewährleisten, dass jede und jeder tun und lassen kann, was sie oder er möchte, zu der von ihr oder ihm gewählten Zeit und an dem von ihr oder ihm gewünschten Ort, solange sie oder er damit nicht gegen Gesetze verstößt und anderen Menschen schadet. Der grundrechtliche Schutz schließt mithin gerade auch den Konsum von alkoholhaltigen Getränken sowie deren Mitsichführen in der Öffentlichkeit ein.⁹

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

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

Zu beachtende Grenzen werden dem Alkoholkonsum allerdings bspw. mit § 323a StGB gesetzt. Die Strafnorm sanktioniert den sogenannten Vollrausch und ordnet an, dass diejenige oder derjenige, die oder der sich vorsätzlich oder fahrlässig durch alkoholische Getränke oder andere berauschende Mittel in einen Rausch versetzt, mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft wird, wenn sie oder er in diesem Zustand eine rechtswidrige Tat begeht und ihretwegen nicht bestraft werden kann, weil sie oder er infolge des Rausches schuldunfähig war oder weil dies nicht auszuschließen ist. Die Strafbestimmungen soll die Allgemeinheit vor den Gefahren schützen, die erfahrungsgemäß von schwerstalkoholisierten Personen ausgehen.¹⁰ Unter den Voraussetzungen des § 323a StGB wird der Rausch sozusagen zu einem rechtswidrigen Zustand, sofern unter der Wirkung des Rauschmittels Straftaten begangen werden.¹¹ Der übermäßige Konsum von Alkohol, anders gesagt, der Vollrausch für sich allein genommen, ist hingegen nicht verboten.¹²

Ganz in diesem Sinne orientiert sich die einschlägige verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung auch an dem Grundsatz, dass der Umgang mit Alkohol in unserer Gesellschaft als fester Bestandteil unserer Kultur etabliert ist¹³ und zunächst einmal als eine normale Aktivität angesehen und hingenommen bzw. akzeptiert werden muss. Der Verwaltungsgerichtshof von Baden-Württemberg (**VGH Mannheim**) stellt hierzu bspw. fest:

⁸ Vgl. John/Hanke/Freyer-Adam u.a., in: DHS, Jahrbuch Sucht 23, 2023, S. 41. Dort findet sich insbesondere auch die Feststellung, dass Alkoholkonsum zu einem besonders frühen Versterben führen kann.

⁹ Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 54; OVG Bautzen, Beschl. v. 07.07.2011 – 4 A 370/10, juris Rn. 5; VG Schleswig, Beschl. v. 14.05.2012 – 3 B 60/12 – unveröffentlicht; Mohwinkel, Das Alkoholverbot auf öffentlichen Straßen in Berlin, 2018, S. 85; Brückner, LKV 2012, 202, 204.

¹⁰ Fischer, StGB, 70. Auflage 2023, § 323a Rn. 2.

¹¹ Fischer, StGB, 70. Auflage 2023, § 323a Rn. 5.

¹² Mohwinkel, Das Alkoholverbot auf öffentlichen Straßen in Berlin, 2018, S. 15 f.

¹³ Mohwinkel, Das Alkoholverbot auf öffentlichen Straßen in Berlin, 2018, S. 9.

„Der Alkoholgenuß auf öffentlichen Straßen und Gehwegen und in Grün- und Erholungsanlagen als solcher ist weder strafbewehrt noch führt er regelmäßig und typischerweise zu einer Verletzung strafrechtlicher Vorschriften. Ebensowenig führt das [...] Niederlassen zum Zwecke des Alkoholgenusses regelmäßig und typischerweise zu einem Verstoß gegen die ordnungswidrigkeitsrechtliche Norm des § 118 OWiG. Danach handelt ordnungswidrig, wer eine grob ungehörige Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen. [...] Davon, daß das Niederlassen zum Zwecke des Alkoholgenusses auf öffentlichen Straßen und Plätzen in diesem Sinne eine grob ungehörige Handlung darstellt, kann angesichts der allgemeinen Akzeptanz von Alkoholgenuß in der Öffentlichkeit keine Rede sein.“¹⁴

Obwohl für den Konsum von Alkohol und das Mitsichführen von alkoholhaltigen Getränken der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit eröffnet ist, hat dies allerdings nicht zur Folge, dass solchen Handlungen keine verfassungsmäßigen Grenzen gesetzt werden können. Art. 2 Abs. 1 GG lässt es nämlich zu, dass der Gebrauch der Freiheit mittels entsprechender Gesetze beschränkt wird.¹⁵ Diese Beschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit müssen selbstverständlich verhältnismäßig ausgestaltet sein.¹⁶ Insbesondere darf der Eingriff für seine Adressatinnen und Adressaten keine unangemessene Belastung darstellen.¹⁷ Je schwerer der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit wiegt, desto eher muss mit einer unverhältnismäßigen Belastung der Bürgerinnen und Bürger gerechnet werden. Die Schwere des Eingriffs ist stets unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles zu bestimmen. Maßgeblich kann insoweit sein, zu welcher Zeit, zu welchem Zweck, an welchem Ort und hinsichtlich welcher Arten alkoholhaltiger Getränke der Umgang mit Alkohol eingeschränkt wird. So geht etwa das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (**OVG Koblenz**) davon aus, dass die allgemeine Handlungsfreiheit mittels eines zeitlich, räumlich und inhaltlich sehr begrenzten Alkoholverbots nur sehr gering belastet wird.¹⁸ Das wird man allerdings auch gänzlich anders bewerten können, etwa dann, wenn der Konsum von Alkohol einen spezifischen Zweck erfüllt, wie dies im Falle einer vor dem Bundesverfassungsgericht geführten Auseinandersetzung um einen sog. Bierdosen-Flashmob der Fall war.¹⁹ Dort diente der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit als Protestform und als Versammlungszweck und hatte somit ausnahmsweise eine für den Grundrechtsgebrauch ganz essentielle Bedeutung.

Unter bestimmten Umständen kann durch den Umgang mit Alkohol auch ein gegenüber der allgemeinen Handlungsfreiheit spezielleres Grundrecht aktiviert werden, das dann eine Vorrangstellung einnimmt. Methodisch hat eine solche Konstellation zur Folge, dass ein entsprechender Eingriff zunächst auf Vereinbarkeit mit den **spezielleren Freiheitsrechten** zu prüfen ist.²⁰ So kann bspw. die Regulierung der Abgabe von alkoholhaltigen Getränken leicht in Konflikt mit der nach Art. 12 Abs. 1 GG zu beachtenden **Berufsfreiheit** geraten. Diese gewährleistet nämlich ein einheitliches Grundrecht der Berufswahl- und -ausübung, das auch das Recht einschließt, mit alkoholhaltigen Getränken Handel zu treiben und diese mit gewerblicher Zielsetzung an Dritte abzugeben.²¹ Des Weiteren ist hinsichtlich der Regulierung des Umganges mit alko-

¹⁴ VGH Mannheim, Beschl. v. 06.10.1998 – 1 S 2272/97, juris Rn. 34.

¹⁵ Vertiefend hierzu Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage 2022, Art. 2 Rn. 13 ff.

¹⁶ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage 2022, Art. 2 Rn. 17 m. w. N. aus der Rspr. des BVerfG.

¹⁷ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage 2022, Art. 2 Rn. 17 m. w. N. aus der Rspr. des BVerfG.

¹⁸ OVG Koblenz, Urt. v. 06.12.2012 – 7 C 10749/12, juris Rn. 24.

¹⁹ BVerfG, Beschl. v. 18.07.2015 – 1 BvQ 25/15.

²⁰ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage 2022, Art. 2 Rn. 2.

²¹ Vertiefend hierzu Köppert, Alkoholverbotsverordnungen in der Rechtspraxis, 2011, S. 239 ff.; vgl. VG Köln, Beschl. v. 21.07.2008 – 20 L 945/08, juris Rn. 21 ff.

holhaltigen Getränken auf die **Eigentumsgarantie** des Art. 14 Abs. 1 GG hinzuweisen, die das Sacheigentum (vgl. § 903 BGB) und vermögenswerte Rechte schützt, nicht aber Gewinnerwartungen sowie diesbezügliche Chancen, Hoffnungen und Aussichten. Der sogenannte Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts wird durch die Rechtsordnung geprägt. Die Einzelne oder der Einzelne kann hiernach über den Gebrauch der ihr oder ihm von Gesetzes wegen zugeordneten Sachgütereigenverantwortlich entscheiden und diese zu seinem privaten Nutzen verwenden.²² Eigentum darf man also so nutzen, wie man es möchte. Übertragen auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand bedeutet dies, dass erworbener Alkohol vor allem auch besessen und konsumiert werden darf.²³

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass sich hinsichtlich des Umgangs mit Alkohol und der auf dem Gebiet der Alkohol-Verhältnisprävention zu treffenden Maßnahmen auch noch **weitere Grundrechte** als relevant erweisen können. So kann etwas das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG aktiviert werden, wenn Alkohol zu medizinischen Zwecken „eingenommen“ werden soll, was bspw. auch in Fällen starker Alkoholabhängigkeit nicht gänzlich ausgeschlossen ist. Auch die Religionsausübungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 2 GG kann von Bedeutung sein, wenn der Konsum von Alkohol einem religiösen Ritus folgt. Zu denken ist hier bspw. an den Messwein, der in der römisch-katholischen Kirche in der Feier der heiligen Messe oder des Abendmahles Verwendung findet. Die eingehende Befassung mit solchen speziellen Fallkonstellationen ist wegen deren geringer praktischer Relevanz entbehrlich. Die vorliegende Expertise verzichtet auf diesbezügliche Erläuterungen.

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.

3. UMGANG MIT ALKOHOL ALS FREIHEITSGEFÄHRDUNG

Vorstehend wurde bereits angedeutet, dass sich der Umgang mit Alkohol in unterschiedlichen Konstellationen auch als freiheitsgefährdend erweisen kann. Dabei sind die Konsumentinnen und Konsumenten selbst nicht in den Blick zu nehmen, weil die Rechtsordnung den Einzelnen grundsätzlich nicht vor sich selbst schützt. Grundrechtlich gewährleistet ist es demgegenüber, die eigene Gesundheit und das eigene Leben zu gefährden, weil etwa in dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit auch das negative Freiheitsrecht, nicht gesund bleiben zu wollen, enthalten ist.²⁴ Die Selbstgefährdung wird regelmäßig erst dann in rechtlicher Hinsicht relevant, wenn sie auch Dritte gefährdet.²⁵ Allerdings wird es nicht selten so sein, dass

mit dem Alkoholkonsum Handlungen einhergehend, die Gefahr laufen, in Grundrechte Dritter einzugreifen. Betroffen sind bspw. im

Falle von tätlichen Angriffen die körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und im Falle verbalen Attacken das allgemeine Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 GG, das auch den Ehrschutz beinhaltet.²⁶

Wenn den Freiheitsrechten, die den Umgang mit und insbesondere auch den Konsum von Alkohol schützen, das **Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit** all jener gegenübergestellt wird, die bspw. bedroht sind, Opfer alkoholbedingter Gewalttaten zu werden, so ist zu beachten, dass es sich hierbei um ein besonders hochrangiges Schutzgut handelt.²⁷ Zu dessen Schutz kann ein Eingriff in andere Freiheitsrechte selbstverständlich gerechtfertigt sein.²⁸ Die Schaffung eines Ausgleichs zwischen den unterschiedlichen Freiheitspositionen, die einerseits geschützt und andererseits beschränkt werden, ist hierbei nur im Einzelfall auf der Grundlage sorgfältiger Abwägungen möglich.²⁹

Die Kommunen trifft in solchen Fällen die Pflicht, mittels der ihnen zustehenden Befugnisse für einen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren Ausgleich zwischen den aufeinandertreffenden Positionen der Alkoholkonsumenten und der hierdurch gefährdeten Dritten zu sorgen.³⁰

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.

Gefahren für die körperliche Unversehrtheit Dritter setzten hierbei nicht zwangsläufig tätliche Angriffe der Alkoholkonsumentinnen und Alkoholkonsumenten voraus. Das Niedersächsische Obergerverwaltungsgericht (**OVG Lüneburg**) hat im Zusammenhang mit der Überprüfung einer den Umgang mit alkoholhaltigen Getränken einschränkende Rechtsverordnung darauf hingewiesen, dass dem Recht auf körperliche Unversehrtheit insbesondere auch ein „**Recht auf Nachtruhe**“ zu entnehmen ist, dessen Tragweite sich danach richtet „was die Betroffenen nicht mehr hinzunehmen brauchen, weil es unzumutbar ist“. ³¹ Die Kommunen können daher verpflichtet werden, effektive Maßnahmen zur Lärmreduzierung zu ergreifen, um gesundheitsgefährdenden Lärm zur Nachtzeit zu unterbinden.³² Dazu kann die Verhängung von Alkoholkonsumverboten gehören.³³

²² Vgl. BVerfG, Beschl. v. 09.01.1991 – 1 BvR 929/89, juris Rn. 36.

²³ Vertiefend Köppert, Alkoholverbotsverordnungen in der Rechtspraxis, 2011, S. 194 ff. und S. 246 f.

²⁴ Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 7 Rn. 23.

²⁵ Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 7 Rn. 25.

²⁶ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Auflage 2022, Art. 2 Rn. 45 m. w. N. aus der Rspr. des BVerfG.

²⁷ Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 79.

²⁸ Vgl. Weißenberger, BayVBl. 2014, 488, 495; Körner/Mehringner/Johannsen/Lerm, LStVG, Stand: 16. Nachlieferung aus Januar 2023, Art. 30 Ziffer 2 Abs. 2.

²⁹ Körner/Mehringner/Johannsen/Lerm, LStVG, Stand: 16. Nachlieferung aus Januar 2023, Art. 30 Ziffer 2 Abs. 1.

³⁰ Körner/Mehringner/Johannsen/Lerm, LStVG, Stand: 16. Nachlieferung aus Januar 2023, Art. 30 Ziffer 2 Abs. 1.

³¹ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 73.

³² PM OVG Münster vom 28.09.2023 in der Rechtssache 8 A 2519/18 (Entscheidung bislang unveröffentlicht).

³³ PM OVG Münster vom 28.09.2023 in der Rechtssache 8 A 2519/18 (Entscheidung bislang unveröffentlicht).

In der Bedeutung hinter das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit tritt der **Schutz des Eigentums** gem. Art. 14 Abs. 1 GG, der im Zusammenhang mit der Abwehr von Angriffen alkoholisierter Personen (= Sachbeschädigungen gem. § 303 StGB) auch eine Rolle spielen kann.³⁴ Unbestreitbar ist, dass erhebliche Verunreinigungen und die im Zusammenhang mit einem übermäßigen Alkoholkonsum teilweise festzustellende Zerstörungswut die Eigentumsrechte Dritter oder der Allgemeinheit tangiert.³⁵ Hinsichtlich der Verhängung von Alkoholkonsumverboten ist vor diesem Hintergrund auch in Erwägung zu ziehen, dass mit solchen Maßnahmen möglicherweise ein Beitrag zum Eigentumsschutz geleistet werden kann. Überdies kann auch die Relevanz weiterer Grundrechte auf dem Gebiet der Freiheitsgefährdung im Zusammenhang mit einem missbräuchlichen Alkoholkonsum nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Besondere Fallgruppen, bspw. die Störung der Religionsausübung durch Betrunkene, sind theoretisch vorstellbar, weisen bislang aber keine Praxisrelevanz auf. Solche seltenen Ausnahmesituationen werden in der vorliegenden Expertise nicht behandelt.

Erwähnt werden soll stattdessen noch, dass das **Sicherheitsgefühl der Bevölkerungen** (bspw. der Anwohnenden) kein im Zusammenhang mit der Verhängung von Alkoholverboten zu beachtendes Schutzgut ist.³⁶ Unter dem Sicherheitsgefühl versteht man regelmäßig nicht die Sicherheit als messbaren Zustand (also die objektive Sicherheit), sondern vielmehr eine emotionale Einschätzung und Bewertung der eigenen Sicherheit (also die subjektive Sicherheit). Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung ist weder Grundrecht noch polizeiliches Schutzgut.³⁷ Angesichts der Probleme bezüglich der Bestimmbarkeit und Nachvollziehbarkeit handelt es bei dem Sicherheitsgefühl dementsgegen um etwas, das mit der rechtsstaatlichen Forderung nach präzise formulierten Eingriffsvoraussetzungen und realisierbaren Eingriffszielen unvereinbar ist.³⁸

FACHBEGRIFF 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).

Wegen der in den vergangenen Jahren gewachsenen Bedeutung werden an geeigneter Stelle in den Länderkapiteln überdies Hinweise zur Beschränkung des Alkoholkonsums im **versammlungsspezifischen Kontext** gegeben. Der Konsum von alkoholischen Getränken kann nämlich auch einen Bezug zu dem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG aufweisen, was bereits anhand des Beispiels eines Bierdosen-Flashmobs kurz Erwähnung gefunden hat. Von praktischer Bedeutung sind dann insbesondere Untersagungen des Alkoholkonsums im Zusammenhang mit Versammlungen bzw. Musikveranstaltungen mit extremistischem Hintergrund, weil der Alkoholkonsum dort als besonders gefährlich eingestuft wird. Möglicherweise ist ihm nämlich eine eskalierende Wirkung beizumessen, die bspw. das Singen rassistischer oder antisemitischer Lieder begünstigt

³⁴ Vgl. VG Cottbus, Beschl. v. 21.12.2016 – 4 L 206/16, juris Rn. 27.

³⁵ Vgl. Körner/Mehringner/Johannsen/Lerm, LStVG, Stand: 16. Nachlieferung aus Januar 2023, Art. 30 Ziffer 2 Abs. 1.

³⁶ VG Düsseldorf, Urt. v. 23.05.2018 – 18 K 8955717, juris Rn. 38.

³⁷ VG Düsseldorf, Urt. v. 23.05.2018 – 18 K 8955/17, juris Rn. 38.

³⁸ Vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 23.05.2018 – 18 K 8955/17, juris Rn. 38.

und die öffentliche Sicherheit bedroht. Darüber, ob es sich in solchen Fällen um Maßnahmen auf dem Gebiet der Alkohol-Verhältnisprävention handelt, wird sich vermutlich streiten lassen.

Schließlich wurde anlässlich der Aktualisierung der Expertise ein kurzes Kapitel zur Einschränkung des Alkoholkonsums aus Anlass der **Corona-Pandemie** eingefügt (siehe Teil 2: 8 Alkoholverbote im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Corona-Pandemie). Auch hier finden Maßnahmen Erwähnung, die man kaum der Alkohol-Verhältnisprävention zuordnen kann, weil sie in erster Linie der Steuerung des Infektionsgeschehens und dem Schutz der Allgemeinheit vor Infektionskrankheiten dienen. Ob mittels der Verhängung von Alkoholkonsumverboten ein effektiver Beitrag zum Schutz der Gesundheit aus Anlass der **COVID-19-Pandemie** geleistet werden konnte, wurde in der Rechtsprechung wiederholt thematisiert.

4. WIRKUNG VON ALKOHOL UND VON ALKOHOLVERBOTEN

Wenn es um Beschränkungen des Umgangs mit Alkohol geht, muss auch immer dessen Bedeutung und Rolle in unserer Gesellschaft betont werden.³⁹ Faktisch werden sich Totalverbote nicht erreichen lassen.⁴⁰ Hinsichtlich der in Betracht kommenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Alkohol-Verhältnisprävention wird es sich demnach immer nur um begrenzte Eingriffe bzw. Ansätze zur Steuerung des individuellen Konsumverhaltens handeln können. Soweit es um deren rechtliche und insbesondere auch verfassungsrechtliche Zulässigkeit nach dem Grundgesetz geht, muss die Wirkung von Umgangs- oder Konsumverboten in den Blick genommen werden. Die mit solchen Maßnahmen einhergehenden Freiheitsbeschränkungen müssen stets verhältnismäßig sein, also vor allem auch wirken. Wird mit einem zeitlich begrenzten Alkoholkonsumverbot etwa die Vermeidung von Lärm zur Nachtzeit beabsichtigt, so muss sich das Verbot zur Erreichung exakt dieses Zieles als „Schritt in die richtige Richtung“ erweisen (siehe hierzu auch Teil 1: 1 Freiheit und Verhältnismäßigkeit als prägende Grundprinzipien der Rechtsordnung). Die Bewertung solcher Wirkungszusammenhänge setzt vor allem wissenschaftliche Erkenntnisse über die Folgen des Alkoholkonsums voraus. Zudem muss der Frage nachgegangen werden, was mit Maßnahmen auf dem Gebiet der Alkohol-Verhältnisprävention tatsächlich bewirkt werden kann. Je unklarer die diesbezügliche Erkenntnislage ist, desto zurückhaltender muss von Freiheitsbeschränkungen Gebrauch gemacht werden. Im Zweifel schützt das Grundgesetz die Freiheit.

4.1 Alkohol und Kriminalität

Alkoholkonsumverbote zielen oftmals auf eine Vermeidung oder Verringerung von mutmaßlich alkoholbedingten Straf- und insbesondere Gewalttaten. Bereits 1902 formulierte der italienische Arzt und Mitbegründer der Kriminologie Lombroso diesbezüglich: „Der Alkohol ist in der Ätiologie des Verbrechens [...] so mächtig, daß er sie fast vollständig in Anspruch nimmt.“⁴¹ Obwohl es sich bei diesem Befund aus heutiger

³⁹ Schwind/Schwind, Kriminologie und Kriminalpolitik, 24. Auflage 2021, § 27 Rn. 33.

⁴⁰ Schwind/Schwind, Kriminologie und Kriminalpolitik, 24. Auflage 2021, § 27 Rn. 33.

⁴¹ Zitiert nach Schwind/Schwind, Kriminologie und Kriminalpolitik, 24. Auflage 2021, § 27 Rn. 1.

Sicht sicherlich um eine starke Übertreibung handelt, ist doch festzustellen, dass die Wirkung des Alkohols als „mitgestaltender Faktor der tatauslösenden Situation“ im Kontext der Begehung von Straftaten eine gewisse Relevanz aufweist.⁴²

Statistisch steht fest, „dass ein verhältnismäßig großer Anteil an straffällig gewordenen Personen bei der Begehung von Straftaten unter Alkoholeinfluss steht [...]. Gleichzeitig ist der Konsum von Alkohol in westlichen Gesellschaften generell weit verbreitet, wodurch ersichtlich wird, dass die meisten Menschen, die Alkohol konsumieren, keine Straftaten begehen.“⁴³ Alkohol wird vor diesem Hintergrund „als ein häufig begleitender Faktor von Gewaltdelinquenz“ verstanden, wobei sich ein Kausalzusammenhang zwischen dem Alkoholkonsum und der Begehung von Straftaten aber nicht feststellen lässt.⁴⁴

Hefendehl weist darauf hin, dass der erhöhte Alkoholkonsum „häufig zwar nicht als Verursachungsfaktor von Delinquenz betrachtet [wird], wohl aber als Teil eines Störungsbildes sozialer Auffälligkeit und Indikator allgemeiner Problemlagen, die wiederum für sich genommen mit einer größeren Delinquenzneigung [einhergehen]“.⁴⁵ Ursächlich für die Begehung von Straftaten ist demnach nicht der Alkohol, sondern viel eher das Persönlichkeitsbild der Alkoholkonsumentin oder des Alkoholkonsumenten. Anders formuliert: Diejenige oder derjenige, die oder der zur Begehung von Gewalttaten neigt, scheint auch relativ häufig Alkohol zu konsumieren.⁴⁶ Aus dieser Feststellung lässt sich aber nicht umgekehrt schlussfolgern, dass Alkoholkonsumentinnen und Alkoholkonsumenten regelmäßig Straftaten begehen werden.⁴⁷

Soweit es um die Wirkung von Alkohol auf den die Einzelne oder den Einzelnen geht, kann die enthemmende Wirkung, die teilweise schon geringen Mengen zugeschrieben wird, nicht bestritten werden. Der Konsum von alkoholhaltigen Getränken führt oftmals dazu, dass Ängste der Konsumentinnen und Konsumenten reduziert werden.⁴⁸ Im alkoholisierten Zustand fühlen sich Menschen mutiger, möglicherweise sind sie aber auch reizbarer und aggressiver.⁴⁹ Die Aufnahme größerer Mengen Alkohol hat zudem schwerwiegende Wahrnehmungs- und Aufmerksamkeitsstörungen zur Folge. Die Koordinationsfähigkeit und Sprachfähigkeit werden zunehmend beeinträchtigt. Die Alkoholkonsumentin oder der Alkoholkonsument verliert die Fähigkeit zu planendem Denken.⁵⁰ „Schließlich stellen sich Müdigkeit und Benommenheit ein, die bei hohen Mengen Alkohol in Bewusstlosigkeit und schließlich in einem Koma münden können.“⁵¹ Die benannten Ausfallerscheinungen können mit Handlungen einhergehen, die als Selbst- oder Fremdgefährdung einzustufen sind. Alkoholisierte Personen kommen aber nicht nur als Verursacherinnen und Verursacher rechtswidriger Taten in Betracht, sondern werden wohl auch häufiger Opfer von Gewalt und Eigentumsdelikten (bspw. Diebstählen).⁵²

⁴² Schwind/Schwind, Kriminologie und Kriminalpolitik, 24. Auflage 2021, § 27 Rn. 1.

⁴³ Rettenberger/Verzagt, in: DHS Jahrbuch Sucht 23, 2023, S. 118.

⁴⁴ Hefendehl, in: Neubacher/Kubink, FS Walter, 2014, S. 73 f.

⁴⁵ Hefendehl, in: Neubacher/Kubink, FS Walter, 2014, S. 74.

⁴⁶ Hefendehl, in: Neubacher/Kubink, FS Walter, 2014, S. 74.

⁴⁷ Hefendehl, in: Neubacher/Kubink, FS Walter, 2014, S. 75.

⁴⁸ Rettenberger/Verzagt, in: DHS Jahrbuch Sucht 23, 2023, S. 121.

⁴⁹ Rettenberger/Verzagt, in: DHS Jahrbuch Sucht 23, 2023, S. 121.

⁵⁰ Rettenberger/Verzagt, in: DHS Jahrbuch Sucht 23, 2023, S. 121.

⁵¹ Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Drogen und Suchtbericht 2019, 2019, S. 51.

⁵² Vgl. Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Drogen und Suchtbericht 2019, 2019, S. 59.

Obwohl sich ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Alkoholkonsum und der Begehung von Gewalttaten nicht wissenschaftlich fundiert nachweisen lässt, sind es vor allem die im Zustand der Alkoholisierung begangenen Körperverletzungen und Sachbeschädigungen, die in den Fokus der Öffentlichkeit und der Gefahrenabwehr gerückt sind. Ursächlich dürfte insofern sein, dass Gewalt unter Alkoholeinfluss zumeist für alle sichtbar draußen auf der Straße stattfindet, was Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung zur Folge haben kann⁵³ und kriminalpolitische Erwartungshaltungen erweckt. Diese Erwartungshaltung beeinflusst auch die kommunalen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, auf die von unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren eingewirkt wird, wenn es bspw. darum geht, mittels der Verhängung eines Alkoholverbots ein wahrnehmbares Zeichen zu setzen.⁵⁴ Eine dem folgende kommunale Alkoholprävention konzentriert sich zuvorderst auf die Aspekte der **Abwehr von Gefahren** im polizeirechtlichen Sinne.

Mittels der Aussprache von Alkoholverboten soll ganz in diesem Sinne ein Beitrag zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geleistet werden. Damit gerät die kommunale Alkoholprävention in einen Konflikt mit den (fehlenden) Erkenntnissen der Wissenschaft. Da die Zusammenhänge zwischen Alkoholkonsum und Tatbegehung nicht hinreichend aufgeklärt sind, sollte die rechtsstaatlichen Grundsätzen folgende kommunale Alkohol-Verhältnisprävention – wo immer es geht – auf besonders einschneidende Verbote verzichten bzw. von diesbezüglichen Befugnissen zurückhaltenden Gebrauch machen.⁵⁵ Gleichzeitig ist es aus kriminalpräventiven Gesichtspunkten sinnvoll, den **Alkoholkonsum als Risikofaktor** anzusehen, der Gewalttaten begünstigt⁵⁶, und dementsprechende **Präventionskonzepte** zu entwickeln.⁵⁷

Eine sachgerechte Regulierung des Alkoholkonsums wird sich vor diesem Hintergrund häufig auch als „Mittel für den Umgang mit sozialen Randgruppen“ erweisen.⁵⁸ Die auch den Alkoholkonsum betreffende Drogen- und Suchtpolitik der Bundesregierung rückt in diesem Sinne nicht Verbote in den Vordergrund, sondern beruht vielmehr auf einem Ansatz, der die vier Säulen Prävention, Beratung und Behandlung, Schadensreduzierung sowie Angebotsreduzierung und Strafverfolgung miteinander verbindet. Die Präventionsarbeit soll in erster Linie darauf abzielen, „Missbrauch und Abhängigkeit zu verhindern, ohne dabei den Genuss von Alkohol in Frage zu stellen.“⁵⁹ Bestandteil der Konzeption sind vor allem langfristige und nachhaltig angelegte Präventionsangebote und gezielte Informationen, mit denen die Adressatinnen und Adressaten möglichst frühzeitig erreicht werden sollen, und hierbei eine Konzentration bei der erwachsenen Bevölkerung auf die Risikogruppen.⁶⁰

⁵³ Vgl. Özsöz; Gewaltdelikte unter Alkoholeinfluss bei jungen Menschen in Bayern, 2014, S. 108.

⁵⁴ Kritisch dazu Hefendehl, in: Neubacher/Kubink, FS Walter, 2014, S. 71.

⁵⁵ So im Ergebnis auch Braun, BWGZ 2018, 76, 81 f.

⁵⁶ Beck/Heinz, Deutsches Ärzteblatt 110 (2013), 711, 714 weisen darauf hin, dass bislang ungeklärt ist, „warum einige Menschen unter Alkoholeinfluss aggressiv reagieren und andere nicht.“

⁵⁷ Rettenberger/Verzagt, in: DHS Jahrbuch Sucht 23, 2023, S. 126.

⁵⁸ Kappler/Strecke, KritV 2021, 61, 62.

⁵⁹ Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Nationale Strategie zur Drogen- und Suchtpolitik, 2012, S. 18.

⁶⁰ Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Nationale Strategie zur Drogen- und Suchtpolitik, 2012, S. 20 ff.

4.2 Wirkungsnachweis der Alkohol-Verhältnisprävention als verfassungsrechtliche Hürde

Vorstehend wurde aufgezeigt, dass Zweifel hinsichtlich der Annahme eines unmittelbaren Zusammenhangs zwischen dem Alkoholkonsum und der Begehung von „Rauschtaten“ angezeigt sind. In der einschlägigen Literatur wird in diesem Zusammenhang insbesondere die Wirksamkeit von Alkoholkonsumverboten im öffentlichen Raum bestritten. Untermauert wird die Kritik u.a. mit dem Hinweis auf Verdrängungseffekte. Diejenige oder derjenige, die oder der entsprechend finanzkräftig ist, kann alkoholische Getränke auch in Gaststätten und Bars zu sich nehmen oder andernfalls auch schlicht die Verbotszonen verlassen und an einem anderen öffentlichen Ort trinken.⁶¹

Fraglich ist nun, wie sich diese Unsicherheiten und Erkenntnismängel auf die Zulässigkeit und Rechtmäßigkeit von Eingriffsmaßnahmen auswirken. Die sich hieraus ergebende Problematik könnte auf der Stufe der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der jeweiligen Maßnahmen angesiedelt sein, weil ein gestatteter Eingriff in Rechtspositionen der Bürgerinnen und Bürger, bspw. die Verhängung eines Alkoholkonsumverbots, immer auch geeignet sein muss, um die mit der Maßnahme verfolgte Zielsetzung, hier dann etwa die Vermeidung oder Reduzierung von Gewalttaten, zu erreichen. Dennoch erweist sich die verfassungsrechtliche Ausgangslage nicht als Hindernis für solche Präventionsansätze. Grundsätzlich kann nämlich davon ausgegangen werden, dass an die „Geeignetheit“ einer Maßnahme keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Ein Eingriff ist in diesem Sinne geeignet, wenn er sich als Schritt in die richtige Richtung erweist. Auf den Erfolg der Maßnahme, also die Zweckerreichung, kommt es nicht an:

„Ein Mittel ist bereits dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt.“⁶²

Dass Maßnahmen auf dem Gebiet der Alkohol-Verhältnisprävention „möglicherweise“ zur Vermeidung oder Reduzierung der mit dem Konsum einhergehenden negativen Folgen geeignet sind, wird sich schwerlich bestreiten lassen. Selbst wenn man dies hinsichtlich des Verwaltungshandelns im Einzelfall strenger sehen wollte, wäre jedenfalls dem (Landes-)Gesetzgebenden ein weiter Gestaltungsspielraum zuzubilligen. Das Bundesverfassungsgericht (**BVerfG**) weist nämlich ausdrücklich darauf hin, dass der Gesetzgeber seine legislatorischen Maßnahmen (die Gesetzgebung) nicht vom wissenschaftlich-empirischen Nachweis abhängig machen muss.⁶³ Die Annahme, dass Alkoholverbote zur Vermeidung von Straftaten führen können, liegt, jedenfalls solange es hierzu keine unbestreitbaren gegenläufigen wissenschaftlichen Feststellungen gibt, im Bereich der dem Gesetzgebenden einzuräumenden Einschätzungsprärogative.⁶⁴

„In einer wissenschaftlich ungeklärten Situation ist der Gesetzgeber befugt, die Gefahrenlagen und Risiken abzuschätzen und zu entscheiden, ob er Maßnahmen ergreifen will oder nicht.“⁶⁵

⁶¹ Hefendehl, in: Neubacher/Kubink, FS Walter, 2014, S. 79.

⁶² BVerfG, Urt. v. 28.03.2006 – 1 BvR 1054/01, juris Rn. 112.

⁶³ BVerfG, Beschl. v. 27.11.1990 – 1 BvR 402/87, juris Rn. 35.

⁶⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.11.1990 – 1 BvR 402/87, juris Rn. 35: „Deren Anlaß und Ausmaß hängen von verschiedenen Faktoren ab. Maßgebend sind insbesondere die Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, die Möglichkeit, sich ein hinreichend sicheres, empirisch abgestütztes Urteil zu bilden, sowie die Bedeutung der betroffenen Rechtsgüter.“

⁶⁵ BVerfG, Beschl. v. 27.11.1990 – 1 BvR 402/87, juris Rn. 37. An anderer Stelle der Entscheidung stellt das BVerfG zudem fest, dass sich die Gesetzgebung in einer ergebnisoffenen Situation der wissenschaftlichen Auffassung anschließen darf, die er für richtig erachtet (juris Rn. 41).

Größere Probleme kann das Fehlen eines Wirkungsnachweises bei Maßnahmen der Alkohol-Verhältnisprävention aber auf der Ebene der Prüfung der Angemessenheit der entsprechenden Maßnahmen oder Regelungen im konkreten Einzelfall zur Folge haben. Hiernach muss „das Maß der den Einzelnen [...] treffenden Belastung noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen stehen“.⁶⁶ Sind diese Vorteile fraglich, so kann sich dies in der gebotenen Abwägung in Richtung der Vermeidbarkeit der die Bürgerinnen und Bürger treffenden Belastungen auswirken. Die Präventionsarbeit hat dann hinter den Schutz der Grundrechte bzw. der Freiheit zurückzutreten. Selbstverständlich setzen diesbezügliche Erwägungen immer eine genaue Befassung mit dem jeweiligen Einzelfall und der „Situation vor Ort“ voraus. Über das Ergebnis der Angemessenheitsprüfung bzw. Interessenabwägung wird man regelmäßig streiten können.

5. ZWISCHENERGEBNIS

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass sich die Diskussion bezüglich der Möglichkeiten kommunaler Alkoholpräventionsarbeit in der Praxis zu sehr auf eine „Verbotspolitik“ konzentriert, wobei maßgebliche verfassungsrechtliche Schutzkonzeptionen ausgeblendet bzw. vernachlässigt werden. Nicht selten wird der Eindruck vermittelt, dass Verbote der Bevölkerung geben sollen, was sie begehrt. Dies trägt u.a. dem Umstand nicht hinreichend Rechnung, dass das Sicherheitsgefühl – wie bereits erläutert wurde – kein polizeiliches Schutzgut ist.⁶⁷ Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ab, dass einzelfallbezogene Maßnahmen, die sich gegen die Verursacherinnen und Verursacher konkreter Gefahren richten sowie informationelle Präventionsansätze gegenüber pauschalen Verboten, deren Wirkmechanismen erhebliche Unsicherheiten aufweisen, vorzugswürdig sind.⁶⁸ Sofern gleichwohl generelle Verbote zum Zwecke der Regulierung des Umgangs mit alkoholhaltigen Getränken angestrebt werden, dürfte es vernünftig sein, einer vermitteln- den Ansicht zu folgen, nach der diesbezüglich entscheidend darauf abzustellen ist, wo genau, zu welchem Anlass, mit welchen Betroffenen und mit welcher konkreten Zielsetzung Verbote eingesetzt werden. Durch solche Begrenzungen kann das Eingriffsgewicht der Maßnahmen möglicherweise reduziert werden.

HINWEIS

Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Ausgangslage werden im zweiten Kapitel die Möglichkeiten der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention anhand der jeweils in Frage kommenden Maßnahmen dargestellt. Hierdurch soll der kommunalen Praxis ein rascher Zugriff ermöglicht werden. Die Erläuterungen folgen dem Grundsatz juristischer Sorgfalt, der darauf abzielt, rechtliche Risiken weitgehend zu reduzieren. In Zweifelsfällen folgt der Verfasser dem verfassungsrechtlichen Postulat, Freiheit zu gewährleisten („Im Zweifel für die Freiheit“).

⁶⁶ BVerfG, Beschl. v. 12.05.1987 – 2 BvR 1226/83 u.a., juris Rn. 104; Wienbracke, ZJS 2013, 148, 152 m. w. N. aus der Rspr. des BVerfG.

⁶⁷ So auch im Kontext der Ausweitung der öffentlichen Videoüberwachung Albrecht/Wessels, jurisPR-ITR 9/2017 Anm. 2.

⁶⁸ Vgl. Braun, BWGZ 2018, 76, 81 f.; Albrecht, VR 2012, 41, 44.

A photograph of a broken glass bottle lying on a cobblestone street. The bottle is shattered, with several sharp fragments visible. In the background, several people are walking, but they are out of focus. The scene suggests a public safety hazard or a consequence of a specific action.

BUNDESÜBERSICHT MÖGLICHER EINZELMASSNAHMEN

1. MASSNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

Der Konsum von alkoholischen Getränken verursacht ganz erhebliche volkswirtschaftliche Kosten.⁶⁹ Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass für ärztliche Behandlungen und Therapien der Trinkenden sowie alkoholbedingte Arbeits- und Verkehrsunfälle und deren Folgen ca. 57 Millionen Euro jährlich aufgewandt werden müssen.⁷⁰ Die Gelder, die in den Kommunen in diesem Zusammenhang für Straßenreinigung oder die Tätigkeit kommunaler Ordnungsdienste aufgebracht werden müssen, scheinen vor diesem Hintergrund eher nebensächlich. Gleichwohl dürfen auch solche Auswirkungen des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit nicht unterschätzt werden. Straftaten und Belästigungen können bspw. im Bereich von „Brennpunkten“ ein solches Ausmaß annehmen, dass Maßnahmen zum Schutze der Anwohnenden bzw. der Allgemeinheit unvermeidbar sind und dann auch ergriffen werden müssen.

Folglich wird der öffentliche Alkoholkonsum in den Kommunen als eine maßgebliche Ursache für Gefahren ausgemacht, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung beeinträchtigen können. Dabei ist klarzustellen, dass der Alkoholkonsum an sich noch nicht zur Verletzung von Rechtsgütern führt, sondern vielmehr erst die in dessen Folge auftretenden Begleit- und Folgeerscheinungen.⁷¹ Im Schrifttum wird die sich daraus ergebende Problematik, wie sie von vielen Bürgerinnen und Bürger und Kommunalbediensteten gesehen wird, treffend 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.“⁷²

Forderungen nach Alkoholverboten werden regelmäßig dann erhoben, wenn Alkohol in Parks und Grünanlagen, auf Spielplätzen oder auf der Straße konsumiert wird und sich Anwohnende belästigt fühlen. Da gefahrenabwehrrechtliche Schritte immer auch eine regionale Prägung aufweisen und zudem unter dem Einfluss politischer Motivationen getroffen werden, ist die Wahrnehmung der Intensität der von Alkoholkonsum ausgehenden Gefahren durchaus landesspezifisch, wenn nicht sogar regional geprägt. Dort wo die Versorgung mit Flaschenbier etwa als „Kulturgut“ verstanden wird (vgl. die Berliner Spätverkaufsstellen bzw. „Spätis“), scheint man sich mit den Folgen des Alkoholkonsums eher anzufreunden. Dementgegen gehören Maßnahmen zur Bekämpfung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit als fester Bestandteil zu einer restriktiveren Ordnungspolitik. Die bayerische Gesetzgebung beschreibt die mit dem öffentlichen Alkoholkonsum in Zusammenhang stehenden Begleiterscheinungen bspw. wie folgt:

⁶⁹ Schwind/Schwind, Kriminologie und Kriminalpolitik, 24. Auflage 2021, § 27 Rn. 7.

⁷⁰ Schwind/Schwind, Kriminologie und Kriminalpolitik, 24. Auflage 2021, § 27 Rn. 7.

⁷¹ Kappler/Strecke, KritV 2021, 61, 65.

⁷² Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Auflage 2022, 3. Teil Rn. 516a.

„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.“⁷³

Andere Wahrnehmungen sind angesichts der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland in den Kommunen sowie auf Parlaments- und Regierungsebene aber wahrscheinlich. Dieser Befund wird etwa durch die bislang nicht flächendeckende Verfügbarkeit von Rechtsnormen bestätigt, die die kommunalen Ordnungsbehörden zum Erlass von Alkoholverbotsverordnungen ermächtigen. Im Gefüge des Polizei- und Ordnungsrechts bleiben solche Sondervorschriften doch eher die Ausnahme, obwohl die entsprechenden Regelwerke in einem Großteil der Länder in den vergangenen Jahren wiederholt überprüft und aktualisiert wurden.

Ungeachtet des unterschiedlichen Problembewusstseins und der im Föderalismus angelegten Regelungsvielfalt liegt die gesellschaftliche und kommunale Relevanz der Fragestellung, wie seitens der Kommunen gegen den Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit in rechtlich zulässiger Weise vorgegangen werden kann, auf der Hand. Insoweit sind polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen (hierzu 1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit), straßen- und wegerechtliche Ansätze (hierzu 1.2 Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum) sowie kommunalrechtliche Überlegungen (hierzu 1.3 Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum) in Betracht zu ziehen.

1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit

Hinsichtlich der polizei- und ordnungsrechtlichen Möglichkeiten zur Eindämmung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit ist zunächst auf grundsätzliche strukturelle Unterschiede des Landesrechts hinzuweisen. Eine bundesweit einheitliche Rechtslage ist dem Polizei- und Ordnungsrecht fremd. Dies findet seine Grundlage einerseits in der föderalen Struktur des Rechtsgebiets und andererseits in der nach dem Zweiten Weltkrieg verfolgten Zielsetzung, staatlichem Machtmissbrauch – insbesondere im Bereich der Polizei – entgegenzuwirken. Ein Risiko für Machtmissbrauch sah man insbesondere in der zentralisierten Ansiedlung von Sicherheitsaufgaben bei einer mit besonderer Macht ausgestatteten zentralen (Polizei-)Behörde.⁷⁴ Diese Einschätzung hatte nach dem Zweiten Weltkrieg u.a. die „Wiederherstellung der Länderhoheit über das Polizeiwesen“ zur Folge.⁷⁵

In der Zeit nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1949 gaben sich sämtliche Bundesländer Polizeigesetze. Dabei wurde die Grenze zwischen der Polizei im engeren Sinne (= Vollzugspolizei) und den Ordnungspolizeibehörden (= Verwaltungspolizei) unterschiedlich gezogen.⁷⁶ In einigen Bundesländern wurde der Zuständigkeitsbereich der Polizeibehörden in eine staatliche Polizeiverwaltung und eine in

⁷³ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 1.

⁷⁴ Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 7. Auflage 2017, § 1 Rn. 16.

⁷⁵ Stolleis/Kremer, in: Liskin/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kap. A Rn. 68.

⁷⁶ Stolleis/Kremer, in: Liskin/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kap. A Rn. 80.

den unteren Instanzen meist kommunalisierte Ordnungsverwaltung aufgeteilt (sog. **Trennungssystem**).⁷⁷ Die kommunalen Ordnungsbehörden unterscheiden sich hierbei von den Polizeibehörden etwa dadurch, dass sie Gefahrenabwehr „vom Schreibtisch aus“ betreiben.⁷⁸

Zur Ordnungsverwaltung gehören im Trennungssystem u.a. die Gemeinden und Landratsämter.⁷⁹ Die Polizeibehörden agieren hingegen „auf der Straße“ und nehmen dort ausschließlich vollzugspolizeiliche Aufgaben wahr.⁸⁰ „Sie haben vor allem Verkehr zu überwachen und Straftaten zu verhüten, insbesondere aber Störungen und Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwenden. Daher erfasst das Polizeirecht, das für die Landespolizei durch die Polizeigesetze [...] geregelt ist, meist nur die der Gefahrenabwehr dienende Tätigkeit der Vollzugspolizei.“⁸¹ In den Ländern mit Trennungssystem gilt, dass „die Ordnungsbehörden bzw. sonstige mit der Gefahrenabwehr betraute Behörden zuständig“ sind, wenn eine bestimmte Angelegenheit nicht den Polizeibehörden zugewiesen wurde.⁸² Die Polizeibehörde kann in Notfällen allerdings zunächst handeln. Von dieser Eilzuständigkeit darf dann aber nur solange Gebrauch gemacht werden, bis die für die Gefahrenabwehr zuvorderst zuständige Ordnungsbehörde selbst tätig werden kann⁸³ (so bspw. § 1 Abs. 1 Satz 3 PolG NRW). Man kann sagen, dass die Gefahrenabwehr in diesen Ländern demnach zunächst einmal Sache der Kommunen ist, die in besonderen Fällen und Sachlagen durch die Polizeibehörden unterstützt werden.

Andere Bundesländer haben sich dementsgegen dafür entschieden, an der historisch gewachsenen Einheit von Polizei- und Ordnungsverwaltung festzuhalten (sog. **Einheitssystem**).⁸⁴ In diesen Ländern bleibt es dabei, dass die Gefahrenabwehr eine Aufgabe „der Polizei“ ist, die aus Polizeibehörden (die der Kommunalverwaltung zuzurechnen sind) und dem Polizeivollzugsdienst besteht.⁸⁵ Allerdings ist auch nach dem Einheitssystem vorgesehen, dass der Polizeivollzugsdienst oftmals nur subsidiär tätig werden darf, also dann, wenn Gefahr in Verzug vorliegt, weil „die zuständige Behörde nicht rechtzeitig tätig werden kann bzw. unaufschiebbare Maßnahmen zu treffen sind“⁸⁶ (so bspw. § 105 Abs. 2 PolG BW).

Die Unterscheidung zwischen Einheits- und Trennungssystem ist für die Rechtsanwenderin oder den Rechtsanwender von einer gewissen Relevanz, weil sie oder er zu beachten hat, dass Bundesländer, die dem Einheitssystem folgen, die Befugnisse zur Gefahrenabwehr in einem einheitlichen Gesetz geregelt haben, während unter Geltung des Trennungssystems meist separate Regelwerke (jeweils für die Ordnungs- und die Polizeibehörden) existieren.⁸⁷ Welches Bundesland sich für welches System entschieden hat, lässt sich nicht immer ohne größeren Prüfungsaufwand feststellen. Zahlreiche Polizeirechtsreformen haben die diesbezügliche Unübersichtlichkeit gesteigert. Im Schrifttum wird aber zutreffend davon ausgegangen, dass nur noch die Länder Baden-Württemberg, Bremen und Saarland am Einheitssystem festhalten.⁸⁸

⁷⁷ Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 7. Auflage 2017, § 1 Rn. 16.

⁷⁸ Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 7. Auflage 2017, § 1 Rn. 16.

⁷⁹ Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 7. Auflage 2017, § 1 Rn. 16.

⁸⁰ Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 7. Auflage 2017, § 1 Rn. 16.

⁸¹ Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 7. Auflage 2017, § 1 Rn. 16 – im Original mit Hervorhebung.

⁸² Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2023, Rn. 508.

⁸³ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2023, Rn. 508.

⁸⁴ Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 7. Auflage 2017, § 1 Rn. 16.

⁸⁵ Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 2 Rn. 24.

⁸⁶ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2023, Rn. 505.

⁸⁷ Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 7. Auflage 2017, § 1 Rn. 18.

⁸⁸ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2023, Rn. 504; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 2 Rn. 24; Bäcker, in: Liskén/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kap. D Rn. 7 noch unter Zurechnung des Bundeslands Sachsen zum Einheitssystem.

HINWEIS

Hinsichtlich der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention, die auf eine Eindämmung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit hinwirkt, ist vor diesem Hintergrund stets eine genaue Prüfung der **Zuständigkeit der jeweils tätigen Behörden** zu empfehlen. Zu beachten ist zusätzlich, dass die zuständige Behörde nach dem richtigen Regelwerk handeln muss. Entweder sind dies die Landespolizeigesetze oder aber das jeweilige Ordnungsbehördengesetz, das in Bayern bspw. als Landesstraß- und Verordnungsgesetz bezeichnet wird.

Strukturelle Unterschiede mögen das Polizeirecht der Länder in gewisser Weise unübersichtlich machen. Allerdings eint die Regelwerke eine ganz wesentliche Zielsetzung bzw. Gemeinsamkeit. Das Polizei- und Ordnungsrecht dient der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Hierdurch unterscheidet sich das Polizei- und Ordnungsrecht vom Recht der Strafverfolgung, das erst dann ansetzt, wenn Straftaten bereits begangen wurden und sich mithin mögliche Gefahren bereits realisiert haben. Die Unterscheidung, ob eine Maßnahme dem Gefahrenabwehrrecht oder dem Recht der Strafverfolgung zuzuordnen ist, bereitet mitunter erhebliche Schwierigkeiten. Insoweit ist es empfehlenswert, auf den Schwerpunkt der Maßnahme⁸⁹ oder deren Zielsetzung⁹⁰ abzustellen. Gefahrenabwehrrecht liegt demnach vor, wenn es primär darum geht, Schäden an den Schutzgütern von öffentlicher Sicherheit und Ordnung zu vermeiden oder zu verringern und das Recht der Strafverfolgung ist betroffen, wenn man bemüht ist, einer Täterin oder eines Täters habhaft zu werden und diesen der Strafverfolgung zuzuführen. Rechtmäßig ist eine Maßnahme der Polizei nach Auffassung des Bundesgerichtshofs (**BGH**) unabhängig von dieser Unterscheidung aber schon dann, wenn die Voraussetzungen einer Rechtsgrundlage erfüllt sind, egal ob es sich hierbei um eine Norm des Polizeirechts oder eine solche der Strafprozessordnung handelt.⁹¹

Soweit Maßnahmen zur Gefahrenabwehr ergriffen werden, muss sich die das Eingreifen legitimierende Bedrohung gegen die **öffentliche Sicherheit** oder Ordnung richten. Die öffentliche Sicherheit umfasst die Unverletzlichkeit der geschriebenen öffentlich-rechtlichen Rechtsordnung, der Rechte und Rechtsgüter der oder des Einzelnen, der kollektiven Rechtsgüter sowie den Bestand und die Funktionsfähigkeit des Staates. Unter dem Schutz der öffentlichen Sicherheit ist somit zu verstehen, dass niemand im alkoholisierten Zustand Straftaten (Vergehen und Verbrechen) und andere Gesetzesverstöße begehen darf und/oder das Eigentum Dritter beschädigt. Dieses Schutzgut ist bspw. dann betroffen, wenn alkoholisierte Täterinnen und Täter Straftaten begehen, etwa Körperverletzungen (§ 223 ff. StGB), Sachbeschädigungen (§ 303 StGB) oder Beleidigungen (§ 185 StGB). Zu den geschützten Rechtsgütern der oder des Einzelnen gehört etwa dessen Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), die durch im alkoholisierten Zustand verursachten Lärm bedroht werden kann.⁹²

Der Begriff der **öffentlichen Ordnung** bezieht sich auf die Gesamtheit der ungeschriebenen Wertvorstellungen, deren Befolgung durch die Einzelne oder den Einzelnen nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebietes angesehen werden. Gegen die öffentliche Ordnung verstößt es

⁸⁹ Schmidt, Polizei- und Ordnungsrecht, 22. Auflage 2022, Rn. 89 m. w. N. aus der Rspr. des BVerfG.

⁹⁰ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2023, Rn. 476.

⁹¹ BGH, Urt. v. 26.04.2017 – 2 StR 247/16, juris Rn. 25; hierzu Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 2 Rn. 14.

⁹² Vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 03.08.2023 – 1 S 1718/22, juris Rn. 97.

etwa, wenn unter Alkoholeinfluss Handlungen vorgenommen werden, die nicht durch ein Gesetz untersagt werden, aber gegen anerkannte Sozialnormen verstoßen. Die öffentliche Ordnung ist bspw. dann verletzt, wenn eine alkoholisierte Person im Bahnabteil ihre Füße auf den gegenüberliegenden Sitz legt, weil das diejenigen, die dort einmal sitzen wollen, für unanständig und belästigend erachten.. Dass auch der (blo- ße) Konsum von Alkohol in der Öffentlichkeit mit der öffentlichen Ordnung unvereinbar ist, kann hingegen ausgeschossen werden:

„Angesichts der Tatsache, daß Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit allgemein toleriert wird – und in Freiausschankflächen weit verbreitet ist –, kann nicht davon ausgegangen werden, daß eine Person, die sich in einer Grünanlage oder auf einer Bank in der Innenstadt niederläßt, um dort mitgebrach- te alkoholische Getränke zu konsumieren, den herrschenden sozialen Anschauungen widerspricht; dieses Erscheinungsbild kann folglich nicht – generell – als ein sozial abträglicher und damit poli- zeiwidriger Zustand gewertet werden. Das gilt auch in Gemeinden, die wegen ihrer wirtschaftlichen Struktur besonderen Wert auf die Erhaltung ihrer Anziehungskraft für Besucher und Gäste legen [...]. Gruppen, die sich gerade an zentralen Plätzen des städtischen Lebens zum Alkoholgenuß niederlas- sen, mögen zwar für die Kommunen ein Ärgernis darstellen, weil hierdurch der gute Eindruck, den die Stadt auf Bürger, Touristen und Besucher aus dem Umland machen will, beeinträchtigt wird. Das Vermeiden bloßer Ärgernisse für die Kommunen stellt aber kein polizeiliches Schutzgut dar. Grund- sätzlich kommt dem allgemeinen Ordnungsrecht nicht die Befugnis zu, die ‚äußere‘ Ordnung in einer der Gemeinde sinnvoll erscheinenden Weise zu gestalten [...]“⁹³

Nachdem nunmehr Grundstrukturen und wesentliche Grundbegriffe des Polizei- und Ordnungsrechts be- kannt sind, ist einleitend noch darauf hinzuweisen, dass den Polizei- und Ordnungsbehörden unterschied- liche Handlungsformen zur Verfügung stehen, um Maßnahmen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr zu tätigen. Im Kontext der Verbote des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit sind vor allem die Handlungsform der **Rechtsverordnung** (Adressatinnen- und Adressatenkreis ist unbestimmt; hierzu 1.1.1 Alkoholkonsum- verbote mittels Rechtsverordnung) sowie der **Verwaltungsakt**⁹⁴ zu nennen, wobei letzter nach **Allgemein- verfügungen** (Adressatinnen- und Adressatenkreis kann bestimmt werden; hierzu 1.1.3 Alkoholkonsumver- bote mittels Allgemeinverfügung) und **Einzelmaßnahmen** (konkrete Adressatin oder Adressat ist bestimmt; hierzu 1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen) zu unterscheiden ist. Eine Gemeinsamkeit beider Handlungsformen ist, dass sie – wie alle Eingriffe Rechte von Bürgerinnen und Bürgern bzw. Grundrechte – auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen müssen, da sich kommunale und polizeiliche Stellen im Rechtsstaat niemals selbst zu einem Grundrechteingriff ermächtigen dürfen.⁹⁵

1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

1.1.1.1 Zusammenfassung

Der Erlass einer Rechtsverordnung setzt grundsätzlich die Feststellung einer **abstrakten Gefahr** voraus. Ob der bloße Konsum von Alkohol eine solche Gefahr darstellen kann, wird in der Rechtsprechung unter- schiedlich beurteilt. Einigkeit besteht dahingehend, dass die hinsichtlich eines mittels einer Rechtsverord-

nung ausgesprochenen Alkoholverbots zu beachtenden Anforderungen sehr umfangreich sind. Anlass als auch Ausgestaltung der Rechtsverordnung müssen strengen rechtlichen Maßstäben gerecht werden, die in jedem Einzelfall einer eingehenden Kontrolle bedürfen und auch der Kontrolle durch die Verwaltungs- gerichte unterliegen.

FACHBEGRIFF 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 Schutz- gut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führt.

Bereits hinsichtlich des zum Erlass der Rechtsverordnung berechtigenden Anlasses trifft die Kommunen, die ein solches Vorgehen in Erwägung ziehen, eine hohe **Aufklärungs- und Dokumentationslast**, die bis hin zu Erforschung der konkreten Zusammenhänge zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von Hand- lungen reicht, die die Rechtsgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung verletzen. Die Ausgestaltung einer solchen Rechtsverordnung unterliegt zudem einer strengen **Bestimmtheitskontrolle**, wonach für die Adressatinnen und Adressaten möglichst zweifelsfrei ersichtlich sein muss, wie sie sich zu verhalten haben, um nicht mit einer gefahrenabwehrrechtlichen Sanktion belegt zu werden. Hinzu kommt u.a. das Erfordernis einer sorgfältigen **Verhältnismäßigkeitsprüfung**, die gewährleisten soll, dass Verbote so wenig wie nötig (sog. Erforderlichkeitskontrolle) in die Rechte der Bürgerinnen und Bürger eingreifen und auch nicht „über das Ziel hinausschießen“ (sog. Angemessenheitskontrolle).

1.1.1.2 Eingriffshürden

Zu den polizei- und ordnungsbehördlichen Handlungsformen gehört zunächst die Rechtsverordnung. Deren Grundlage ist ein arbeitsteiliges Vorgehen zwischen Legislative und Exekutive.⁹⁶ Während die Gesetzgebung „das Programm aufstellt“ und damit die erforderliche gesetzliche Grundlage des Handelns schafft, ist es der Verordnungsgebung überlassen, die Detailregelungen zu treffen und bspw. ein Alkoholkonsumverbot anzuordnen.⁹⁷ Mit der Verordnung macht die zuständige Stelle von der Verordnungsermächtigung Gebrauch und setzt die auf einen bestimmten Lebenssachverhalt abgestimmten Regeln in Kraft. Rechtsverordnun- gen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleisten sollen, sind behördliche Anordnungen, die sich an eine **unbestimmte Zahl von Adressatinnen und Adressaten** richten und der Regelung einer unbe- stimmten Zahl von Fällen dienen.⁹⁸ Anhand der genannten Merkmale „Sachverhalt“ und „Adressat“ ist die Rechtsverordnung auch von der Polizeiverfügung (= Verwaltungsakt), abzugrenzen.⁹⁹ Im Unterschied zur Rechtsverordnung bezieht sich der Verwaltungsakt, dazu gehört auch die sog. Allgemeinverfügung, regel- mäßig nur auf ein einzelnes Ereignis (bspw. ein Stadtfest).¹⁰⁰

⁹⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 CN 8/01, juris Rn. 31.

⁹⁷ Wehser, DVP 2017, 54.

⁹⁸ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2023, Rn. 675; Wehser, DVP 2017, 54, 55.

⁹⁹ Vertiefend zur Abgrenzung Schoch, JURA 2012, 26 f.

¹⁰⁰ Vgl. Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 23 Rn. 8.

⁹³ VGH Mannheim, Beschl. v. 06.10.1998 – 1 S 2272/97, juris Rn. 38.

⁹⁴ Dieser wird mitunter auch Polizeiverfügung genannt.

⁹⁵ Vgl. Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 2 Rn. 45.

FACHBEGRIFF 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.

Die maßgebliche rechtliche Hürde für den Erlass einer gefahrenabwehrrechtlichen Rechtsverordnung ist das Vorliegen einer **abstrakten Gefahr** für ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung.¹⁰¹ Abstrakt gefährlich sind Sachlagen, die nach allgemeiner Lebenserfahrung oder nach den Erkenntnissen fachkundiger Stellen bei ungehindertem Geschehensablauf **typischerweise** mit hinreichender Wahrscheinlichkeit und in absehbarer Zukunft in einem konkreten Fall einen Schaden an einem polizeilichen Schutzgut verursachen.¹⁰² Bezugspunkt der abstrakten Gefahr ist ein typisierter Sachverhalt.¹⁰³ Dies hat zur Folge, „dass auf den Nachweis der Gefahr des Schadenseintritts im Einzelfall verzichtet werden kann.“¹⁰⁴ Die abstrakte Gefahr muss zwingend von der konkreten Gefahr unterschieden werden und darf mit dieser nicht verwechselt werden, weil sich die jeweils zulässigen Handlungsformen der zuständigen Stellen nach der Art der Gefahr richten. Eine **konkrete Gefahr** setzt eine Sachlage, einen Zustand oder ein Verhalten voraus, das aus einer Ex-ante-Sicht (= Betrachtung der Ausgangssituation) des tätig werdenden Amtswalters bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit und in überschaubarer Zukunft den Eintritt eines Schadens für die polizeilichen Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zur Folge hat.¹⁰⁵ Nicht notwendig ist, dass die Störung in besonderer zeitlicher Nähe zu erwarten oder sogar bereits eingetreten ist.¹⁰⁶

Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass es sich bei der abstrakten Gefahr um das „Vorfeld einer konkreten Gefahr“ handelt.¹⁰⁷ Dem ist zu folgen, weil sich die abstrakte Gefahr für den Fall, dass nicht gegengesteuert wird, oftmals ein Schadensereignis im Einzelfall nach sich ziehen wird. Zur Verdeutlichung: Diejenige Person, die in betrunkenem Zustand die Benutzerinnen und Benutzer einer Grünanlage beschimpft und angreift, stellt eine konkrete Gefahr dar.¹⁰⁸ Der bloße Konsum von alkoholhaltigen Getränken in der betreffenden Grünanlage kann indes allenfalls (darüber lässt sich nämlich trefflich streiten) eine abstrakte Gefahr darstellen, die dann später im Falle der konkreten alkoholisierten Person, die oder der Passantinnen und Passanten belästigt, in eine konkrete Gefahr umschlägt.

¹⁰¹ Wehser, DVP 2017, 54, 57.

¹⁰² Vgl. BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 CN 8/01, juris Rn. 32; vgl. Wehser, DVP 2017, 54, 58.

¹⁰³ Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 7. Auflage 2017, § 5 Rn. 270.

¹⁰⁴ BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 CN 8/01, juris Rn. 35.

¹⁰⁵ BVerwG, Urt. v. 03.07.2022 – 6 CN 8/01, juris Rn. 35; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2023, Rn. 74.

¹⁰⁶ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2023, Rn. 74.

¹⁰⁷ Wagner, Bundespolizeirecht, 5. Auflage 2020, S. 95.

¹⁰⁸ Vgl. Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 23 Rn. 10.

Die abstrakte Gefahr unterscheidet sich von der konkreten Gefahr demnach nicht durch den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern durch den Bezugspunkt der Gefahrenprognose (konkrete Gefahr: Einzelfall; abstrakte Gefahr: bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen).¹⁰⁹ Da mit der Rechtsverordnung – im Unterschied zum Verwaltungsakt – eine Wirkung erzielt werden soll, die über den Einzelfall hinausreicht, hat diese die abstrakte Gefahr zur Voraussetzung.¹¹⁰ Sollen hingegen Gefahren im konkreten Einzelfall bekämpft werden, so wäre dort das Mittel der Rechtsverordnung unzulässig, weil dort ein breiter angelegtes Einschreiten nicht erforderlich ist.¹¹¹ Im konkreten Einzelfall ist eine auf den konkreten Störenden gerichtete Einzelmaßnahme angezeigt.

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.

Der unterschiedlichen Wirkungsweise von Rechtsverordnung und Verwaltungsakt bzw. Polizeiverfügung wird in rechtlicher Hinsicht nicht nur mittels der unterschiedlichen Eingriffshürden, sondern mit dem Erfordernis einer unterschiedlichen demokratischen Legitimation der staatlichen Eingriffe Rechnung getragen. Während eine gefahrenabwehrrechtliche Rechtsverordnung, die eine breit angelegte Wirkung entfaltet, immer das Ergebnis eines politischen Prozesses ist¹¹², handelt es sich bei den Polizeiverfügungen um Verwaltungshandeln im Einzelfall. Dies kann bspw. anhand von Art. 42 Abs. 1 Satz 1 LStVG (Bayern) verdeutlicht werden. Rechtsverordnungen bedürfen in den Kommunen hiernach eines Beschlusses des Gemeinderates. Dieses demokratisch legitimierte Gremium wird in den Erlass von Verwaltungsakten, die eigenständig von den Polizei- und Ordnungsbehörden erlassen werden können, nicht eingebunden. Das wäre (im jeweiligen Einzelfall) praktisch auch nicht möglich.

1.1.1.3 Gefahrenprognose

Mit Blick auf die tatbestandliche Voraussetzung der abstrakten Gefahr hat sich die für den Erlass einer Rechtsverordnung zuständige Stelle¹¹³ eingehend mit der Fragestellung zu befassen, ob wirklich ein Sachverhalt vorliegt, der geeignet ist, eine solche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu verursachen. Sie hat also eingehend zu prüfen, ob eine Gefahr vorliegt, der mittels eines Rechtssatzes (bspw. einer Alkoholkonsumverbotsverordnung) begegnet werden kann. Die Gefahrenprognose besteht somit aus zwei Schritten: Ersten der Wahrnehmung von Tatsachen und zweitens der „Fortschreibung des gegenwärtigen Zustands im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen“.¹¹⁴ Schon allein die Tatsachenfeststellung kann aufwän-

¹⁰⁹ BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 CN 8/01, juris Rn. 35.

¹¹⁰ Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 7 Rn. 406.

¹¹¹ Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 7 Rn. 406.

¹¹² Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 23 Rn. 1.

¹¹³ Vertiefend zur Zuständigkeit Wehser, DVP 2017, 54, 55.

¹¹⁴ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, Rn. 113.

dig sein. Bei ihr handelt es sich um die Grundlage der Prognose der künftigen Entwicklungen. Sind die Tatsachenfeststellungen unvollständig oder unzutreffend, so wird durch diesen Fehler auch die Bewertung der künftigen Entwicklungen mangelhaft. Vor diesem Hintergrund ist besondere Sorgfalt bei der Erhebung der relevanten Tatsachen angezeigt. In der Praxis können Tatsachenfeststellungen auf unterschiedlichem Wege gewonnen werden.¹¹⁵ In Betracht kommen bspw. Wahrnehmungen der Polizei oder der Betroffenen (bspw. der Anwohnenden).¹¹⁶ Wichtig ist, dass sich die Tatsachenfeststellungen auf die Umwelt beziehen müssen und die konkrete Sachlage betreffen.¹¹⁷ Kriminalistische Erfahrungssätze der Polizei oder Lehrbuchmeinungen sind keine Tatsachenfeststellungen.¹¹⁸

Wenn man nun auf der Grundlage der festgestellten Tatsachen die künftigen Entwicklungen prognostizieren möchte, kann man in Anwendung der Wahrscheinlichkeitsrechnung der Entscheidungstheorie der Frage nachgehen, „wie hoch der prozentuale Anteil von Schadensabläufen in der Vergangenheit war“.¹¹⁹ Übertragen auf den vorliegenden Sachverhalt setzt dies Feststellungen zu allen Personen voraus, die sich in einem bestimmten Bereich aufhalten, und die Aussagen über deren Alkoholkonsumverhalten und deren Verhalten treffen. Damit scheint eine solche Wahrscheinlichkeitsrechnung in der Praxis eher ungeeignet. Praxistauglicher dürfte stattdessen eine Prognoseentscheidung sein, die auf einer möglichst sorgfältigen und umfassenden Feststellung der maßgeblichen Tatsachen beruht und diese in **Gefahrindizien** (= sprechen für die Schadenswahrscheinlichkeit) und **Gegenindizien** (= sprechen gegen die Schadenswahrscheinlichkeit) untergliedert.¹²⁰ Diese Indizien sind, sofern sie nicht widerlegt werden können, **gegeneinander abzuwägen**.¹²¹

Die Abwägung folgt dann der sog. **Je-desto-Formel**: „Je höher der Wert der gefährdeten Rechtsgüter ist und je schwerer die abstrakt drohende Rechtsgutsverletzung im Einzelfall wiegt, desto geringer sind die Anforderungen, die nach Maßgabe der gebotenen Ex-ante-Prognose an die Annahme einer abstrakten Gefahr zu stellen sind. Bei besonders hochwertigen Rechtsgütern reicht es aus, dass sich der Eintritt einer Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht als ein so seltener und atypischer Kausalverlauf darstellt, dass eine unbefangene Beobachterin oder Beobachter mit dem Schadenseintritt nicht hätte rechnen müssen. In diesem Sinne genügt bereits die entferntere Möglichkeit eines Schadenseintritts“.¹²²

Das Bundesverwaltungsgericht (**BVerwG**) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass dem Verordnungsgeber keine **Einschätzungsprärogative** zur Verfügung steht, ob die ihm zugänglichen Erkenntnisse die Annahme einer abstrakten Gefahr rechtfertigen.¹²³ Demnach kann es einer kommunalen Ordnungsbehörde nicht überlassen werden, zu entscheiden, ob ein Handeln, über dessen Schadensursächlichkeit nach derzeitigem Wissensstand keine ausreichenden Erkenntnisse vorliegen, „weil bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können“, eine abstrakte Gefahr darstellt.¹²⁴ In einer solchen

Situation der Unkenntnis bzw. Unsicherheit (bezüglich der Feststellung einer abstrakten oder konkreten Gefahr) ist lediglich ein **Gefahrenverdacht** gegeben, der als bloßes „Besorgnispotenzial“ nicht zum unmittelbaren polizei- oder ordnungsbehördlichen Einschreiten ermächtigt.¹²⁵ Bspw. wird man aufgrund des Fehlenden Nachweises der Kausalität zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von rechtswidrigen Handlungen in derartigen Fällen regelmäßig nur von einem Gefahrenverdacht bzw. einem „Besorgnispotenzial“ ausgehen können.¹²⁶

Wenn die zuständige Behörde hingegen über alle maßgeblichen Kenntnisse zur Beurteilung des eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung herbeiführenden Kausalverlaufs und dessen Einzelheiten verfügt (≠ Einschätzungsprorogative), steht es ihr frei, zu entscheiden, ob die tatsächlich drohenden Schäden, die selbstverständlich auch ausbleiben können, den Erlass einer Rechtsverordnung rechtfertigen.¹²⁷ Vereinfacht gesagt, muss die Gefahrenabwehrbehörde wissen, was gefährlich ist, und wenn sie dies weiß, darf sie entscheiden, ob sie hierauf mittels einer Rechtsverordnung reagiert.

Auf den Gegenstand der vorliegenden Expertise, die kommunalen Alkoholkonsumverbote, übertragen, bedeutet dies: Wenn die zuständige Stelle mit hinreichender Gewissheit belegen kann, dass der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit zu Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung führt, ist sie im Sinne des Erlasses einer Rechtsverordnung handlungsfähig. Dies ist etwa der Fall, wenn auf Tatsachen beruhende Erkenntnisse über den Kausalzusammenhang zwischen übermäßigem Alkoholkonsum und der Begehung von bspw. Gewalttaten vorliegen. Fehlt eine solche hinreichende Gewissheit, ist der Erlass einer Rechtsverordnung hingegen unzulässig. Im letztgenannten Fall der Ungewissheit verfügt allerdings die demokratisch legitimierte **Gesetzgebung** (≠ Verordnungsgebung) über die Möglichkeit, gleichwohl eine entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen, die den **ungewissen Kausalzusammenhang** unterstellt.¹²⁸ Solche Gesetze dienen dann nicht der Gefahrenabwehr (der Abwehr konkreter und abstrakter Gefahren), sondern der in das Vorfeld der Gefahren hineinreichenden **Gefahrenvorsorge**.¹²⁹

1.1.1.4 *Rechtsprechungsübersicht*

Das Gefahrenabwehrrecht kennt sowohl generalklauselartig, also nicht auf einen bestimmten Fall bzw. eine bestimmte Gefahrenlage abgestimmte Verordnungsermächtigungen, als auch Spezialermächtigungen, die sich mit einer bestimmten Gefährdung befassen.¹³⁰ **Spezialermächtigungen** genießen gegenüber den **Generalklauseln** den Vorteil, dass sie weniger dem Vorwurf nicht hinreichender Bestimmtheit (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG), einer rechtsstaatlichen Anforderung, ausgesetzt sind. Sofern Spezialermächtigungen existieren, können diese möglicherweise die Generalklausen verdrängen.¹³¹ Wie weit diese Verdrängung reicht, ist im Einzelfall umstritten.¹³²

¹¹⁵ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, Rn. 112.

¹¹⁶ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, Rn. 112.

¹¹⁷ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, Rn. 112.

¹¹⁸ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, Rn. 112.

¹¹⁹ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, Rn. 118.

¹²⁰ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, Rn. 119.

¹²¹ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, Rn. 119.

¹²² VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 131; Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, Rn. 120.

¹²³ BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 CN 8/01, juris Rn. 34; VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 130. BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 CN 8/01, juris Rn. 34.

¹²⁴ BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 CN 8/01, juris Rn. 34.

¹²⁵ BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 CN 8/01, juris Rn. 34.

¹²⁶ BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 CN 8/01, juris Rn. 35; VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 – 1 S 2200/08, juris Rn. 34.

¹²⁷ BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 CN 8/01, juris Rn. 35.

¹²⁸ Vgl. BVerfG, Urt. v. 16.03.2004 – 1 BvR 1778/01, juris Rn. 73; vgl. OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 41; vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 – 1 S 2200/08, juris Rn. 53.

¹²⁹ BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 CN 8/01, juris Rn. 35; OVG Koblenz, Urt. v. 06.12.2012 – 7 C 10749/12, juris Rn. 10.

¹³⁰ Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 23 Rn. 3.

¹³¹ So Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 23 Rn. 3; a. A. wohl VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 169.

¹³² Vgl. Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 23 Rn. 3.

Hinsichtlich der generalklauselartig formulierten Ermächtigungen zum Erlass einer Rechtsverordnung hat der Verwaltungsgerichtshof von Baden-Württemberg (**VGH Mannheim**) im Jahr 2010 entschieden, dass 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, nur dann auf eine allgemeine Verordnungsermächtigung gestützt werden kann, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das verbotene Verhalten regelmäßig und typischerweise Gewaltdelikte zur Folge hat.¹³³ Das Gericht schließt sich insoweit der Rechtsprechung des BVerwG (hierzu 1.1.1.3 Gefahrenprognose) an, wonach ein bloßer, auf ungesicherten Tatsachen beruhender Gefahrenverdacht nicht geeignet ist, eine Alkoholverbotsverordnung zu tragen.

FACHBEGRIFF 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 sinngerechte Anwendung einer Norm zu ermöglichen.

Zunächst einmal stellt der Verwaltungsgerichtshof 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. Hinsichtlich der Feststellung einer abstrakten Gefahr kommt es demnach entscheidend darauf an, dass es dem Ordnungsgeber gelingt, den Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und dem eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellenden Verhalten herzustellen und darzulegen.¹³⁴ Diesbezügliche Bemühungen, die insbesondere in der Vorlage polizeilicher Studien und Erkenntnisse sowie statistischen Auswertungen zu sehen sind, werden einer kritischen Kontrolle hinsichtlich ihres Aussagewertes und der zugrundeliegenden wissenschaftlichen Methodik unterzogen, was zu der Feststellung führt, dass der **Kausalzusammenhang zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von Gewalttaten** – trotz diesbezüglicher erheblicher Bemühungen – nicht geführt werden kann.

Die Beweislast, also die Verpflichtung, den typischen Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von Straftaten zu belegen, liegt hierbei – wie bereits dargestellt wurde – bei den handelnden Kommunen.¹³⁵ Diese laufen wegen der erheblichen Darlegungslast Gefahr, sich in fragwürdige Nachweisversuche, Wertungen und Widersprüche zu verstricken.¹³⁶ Der VGH Mannheim verdeutlicht, dass solche Bemühungen in rechtlicher Hinsicht scheitern werden. Die hohen Anforderungen hinsichtlich der Nachweisführung betont auch das **VG Düsseldorf**, das objektive Anhaltspunkte mit „belastbarer Qualität“ und in „hinreichendem Maße“ verlangt.¹³⁷ Die Möglichkeit, auf der Grundlage einer allgemeinen Verordnungsermächtigung ein rechtskonformes Alkoholkonsumverbot auszusprechen, ist vor dem Hintergrund dieser restriktiven Rechtsprechung äußerst begrenzt.¹³⁸ Wehser geht davon aus, dass sich Alkoholkonsumverbote im

öffentlichen Raum nur dann begründen lassen, wenn ein „**statistischer Vollbeweis**“ gelingt.¹³⁹ Dies dürfte in der kommunalen Praxis ein Ding der Unmöglichkeit sein.¹⁴⁰

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 gelang es der Behörde nicht, nachzuweisen, dass in dem von der Verbotsverordnung betroffenen Bereich regelmäßig und typischerweise die Gefahr der Körperverletzungen, Sachbeschädigungen und Lärmbelästigungen durch einen übermäßigen Konsum alkoholhaltiger Getränke verursacht wird.¹⁴¹

Hinzu kommt, dass das OVG Magdeburg auf die strikte Einhaltung des aus Art. 103 Abs. 2 GG folgenden **Bestimmtheitsgrundsatzes** hinweist. Dieser gilt dann, wenn eine Verbotsverordnung mit Bußgeld- oder Strafbestimmungen verbunden ist und soll gewährleisten, dass die Bürgerin oder der Bürger von vornherein abschätzen kann, ob ihr oder sein künftiges Verhalten dem Verbot unterliegt oder nicht. Es soll ihr oder ihm also ermöglicht werden, sich durch entsprechendes ordnungskonformes Verhalten dem Risiko der „Bestrafung“ zu entziehen. Die Anforderungen hinreichender Bestimmtheit sieht das Gericht verletzt, wenn nicht ersichtlich ist, welche konkrete Handlung mittels der Verbotstatbestände beschrieben und mithin untersagt wird:

„Die Norm ist jedoch nicht hinreichend bestimmt, da nach dem Wortlaut der Norm nicht eindeutig erkennbar ist, ob mit dem Lagern oder dauerhaften Verweilen in der ‚Öffentlichkeit‘ nur der Aufenthalt auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen im gesamten Stadtgebiet der Antragsgegnerin gemeint ist oder ob auch ein zur Beeinträchtigung Dritter geeignetes Lagern oder dauerhaftes Verweilen in Verbindung mit Alkoholkonsum auf privaten, jedoch öffentlich zugänglichen Grundstücken in A-Stadt untersagt werden soll.“¹⁴²

„Weiterhin ist die Verordnung auch insoweit zu unbestimmt, als das Verbot an das Lagern und dauerhafte Verweilen in Verbindung mit dem Konsum von Alkohol anknüpft. Nach dem maßgeblichen Wortlaut der Vorschrift setzt der Tatbestand der Verbotsnorm keine ‚finale Verknüpfung‘ dergestalt voraus, dass das ‚Lagern‘ oder ‚dauerhafte Verweilen‘ zum Zwecke des Konsums von Alkohol erfolgt [...]. Dem maßgeblichen Wortlaut nach muss der Alkoholkonsum nur in irgendeinem Zusammenhang mit dem ‚Lagern‘ oder ‚dauerhaften Verweilen‘ stehen. Nach dem Wortlaut der Bestimmung bleibt offen, ob etwa auch solche Personen ordnungswidrig handeln, die sich ohne selbst Alkohol zu konsumieren lediglich in einer Gruppe aufhalten, bei der ein Einzelner Alkohol zu sich nimmt, wenn dieser oder eine andere Person aus der Gruppe Handlungen vornimmt, die geeignet sind, Dritte zu beeinträchtigen. Aufgrund der unklaren Formulierung bleibt auch offen, ob auch ein Alkoholkonsum zeitlich vor dem Lagern bzw. dauerhaften Verweilen geeignet sein kann, die Verbotsfolge auszulösen.“¹⁴³

¹³³ VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 – 1 S 2200/08, juris Rn. 35.

¹³⁴ Vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 – 1 S 2200/08, juris Rn. 45; Albrecht, VR 2012, 41, 42.

¹³⁵ Vgl. Pestworf, DVBl 2009, 1396, 1397.

¹³⁶ Albrecht, VR 2012, 41, 43; Hecker, NVwZ 2009, 1016.

¹³⁷ VG Düsseldorf, Urt. v. 23.05.2018 – 18 K 8955/17, juris Rn. 37 f.

¹³⁸ Vgl. Albrecht, VR 2012, 41, 43; Albrecht, Die Polizei 2011, 117, 119 ff.

¹³⁹ Wehser, DVP 2017, 54, 59.

¹⁴⁰ Vgl. OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 45; vgl. Schieder, BayVBl. 2015, 439, 441, der von einer „weit über das Gebotene hinaus reichenden Beweislast“ spricht.

¹⁴¹ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 45.

¹⁴² OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 32.

¹⁴³ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 36.

„Unbestimmt ist § 1 GefahrenabwehrVO auch insoweit, als sie die Folgen des Alkoholkonsums zu beschreiben versucht, der das Verbot, nämlich bereits das Lagern bzw. das dauerhafte Verweilen in Verbindung mit Alkoholkonsum, auslösen soll. Die Auswirkungen des Alkoholkonsums müssen danach ‚geeignet‘ sein, ‚Dritte erheblich zu beeinträchtigen‘. [...] Die für eine Normanwendung notwendige Beschreibung der näheren Umstände, unter denen diese Befürchtungen gerechtfertigt sind, beschreibt die Antragsgegnerin hingegen nicht. Das Lagern bzw. Verbot des Verweilens in Verbindung mit Alkoholkonsum wird im Ergebnis unter den Vorbehalt einer weiteren Sachverhaltsfeststellung durch die zuständigen Ordnungskräfte gestellt, [...]“¹⁴⁴

FACHBEGRIFF 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.

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (**OVG Koblenz**) hat die Zulässigkeit eines auf einer Rechtsverordnung beruhenden Verbots des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum offengelassen.¹⁴⁵ Im Verfahren des Eilrechtsschutzes bestätigte es allerdings die hohen Darlegungsanforderungen, die die Verbotsbehörde treffen. Das Gericht weist darauf hin, dass den Kommunen „genügende Erkenntnisse über die Einzelheiten der zu regelnden Sachverhalte“ zur Verfügung stehen müssen, da andernfalls eine abstrakte Gefährdung nicht angenommen werden könne.¹⁴⁶ Kritisch merkt es zudem an, dass die präventive Wirkung eines nur „Getränke mit hohem Alkoholgehalt (hochprozentige Alkoholika)“ betreffenden Verbots des Alkoholkonsums und des Mitsichführens von solchen Getränken wohl kaum die möglicherweise eine abstrakte Gefahr verursachende Handlung, sprich den **generellen Alkoholkonsum** (also auch von Bier, Wein und Sekt), erfasst.¹⁴⁷ Zu einer solchen, eher inkonsequenten und nicht ganz widerspruchsfreien Vorgehensweise führt das Oberverwaltungsgericht aus:

„Es muss daher gerade das verbotene Mitführen und Verzehren von hochprozentigen alkoholischen Getränken nach 22:00 Uhr auf dem Weinfest mitursächlich für die von der Antragsgegnerin prognostizierte Gefahr von Gewaltdelikten sein. Es bedarf daher hinreichender tatsächlicher Anhaltspunkte dafür, dass dieses verbotene Verhalten die Gefahr von Gewaltdelikten mit sich bringt. Dafür genügen Erkenntnisse darüber, dass Personen, die in der Vergangenheit bei der Jakobus-Kerwe gewalttätig gewesen sind, größtenteils alkoholisiert gewesen sind, nicht. Gleiches gilt für Erkenntnisse, dass in großem Umfang hochprozentige Alkoholika in Rucksäcken oder ähnlichem auf die Jakobus-Kerwe mitgeführt worden sind.“¹⁴⁸

¹⁴⁴ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 37.

¹⁴⁵ OVG Koblenz, Urt. v. 06.12.2012 – 7 C 10749/12.

¹⁴⁶ OVG Koblenz, Beschl. v. 25.07.2012 – 7 B 10751/12, juris Rn. 10.

¹⁴⁷ OVG Koblenz, Beschl. v. 25.07.2012 – 7 B 10751/12, juris Rn. 13.

¹⁴⁸ OVG Koblenz, Beschl. v. 25.07.2012 – 7 B 10751/12, juris Rn. 13.

FACHBEGRIFF 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.

Einen anderen Weg hinsichtlich der auf eine generalklauselartige Verordnungsermächtigung gestützten Alkoholkonsumverbote im öffentlichen Raum geht das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht (**OVG Lüneburg**). Dieses hatte sich allerdings nicht primär mit der Herstellung der Kausalität zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von Straftaten bzw. Gewaltkriminalität zu befassen (so aber bspw. die vor dem VGH Mannheim verhandelte Fallvariante¹⁴⁹). Vielmehr diente das Alkoholkonsumverbot dort vor allem (auch) dem **Schutz der Gesundheit bzw. der Nachtruhe** von mehr als 300 Anwohnenden.¹⁵⁰ Diese hatten im Bereich einer durch 12 gastronomische Betriebe geprägten Straße „erhebliche Lärmbelästigungen, Verunreinigungen und/oder Gefährdungen durch zerbrochene Flaschen oder Straftaten“ erdulden müssen.¹⁵¹ Zudem waren erhebliche Störungen „durch Erbrechen, Urinieren und Koten eingetreten“.¹⁵²

Das OVG Lüneburg betont zunächst, dass der Erlass eines verordnungsbasierten Alkoholkonsumverbots im öffentlichen Raum auch auf eine Tatsachenbasis gestützt werden kann, die nicht aus statistischen Erhebungen oder wissenschaftlichen Erkenntnissen abgeleitet wird, sondern allein auf der allgemeinen Lebenserfahrung sowie entsprechenden Indizien beruht.¹⁵³ Dem würde sich der VGH Mannheim durchaus noch anschließen. Gravierende Unterschiede sind hinsichtlich der die „allgemeinen Lebenserfahrungen“ betreffenden Darlegungen der beiden Obergerichte festzustellen. Diesbezüglich weichen die niedersächsischen Richterinnen und Richter grundlegend von den Feststellungen ihrer baden-württembergischen Kolleginnen und Kollegen ab, die die Alltäglichkeit des Alkoholkonsums betonen und darauf verweisen, dass bislang jedenfalls nicht geklärt ist, „welche Bedeutung dem Faktor Alkohol neben zahlreichen anderen Ursachen“ bei der Entstehung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zukommt.¹⁵⁴ Am OVG Lüneburg geht man aber von einem Zusammenhang zwischen dem Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit und den genannten Störungen aus. Diese seien unter Berücksichtigung der allgemeinen Lebenserfahrung nicht anders als (auch) durch die Alkoholaufnahme zu erklären.¹⁵⁵ Hinsichtlich der Annahme einer abstrakten Gefahr sei die Feststellung der Mitursächlichkeit des Alkoholkonsums für die Verletzung der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit ausreichend.¹⁵⁶ Das OVG Lüneburg lehnt mithin das Erfordernis der **Gefahrenverursachung als monokausales Ereignis** ab (dies scheint auch mit der Rechtsprechung des VGH Mannheim vereinbar)¹⁵⁷ und stellt fest, dass es jedenfalls der übermäßige Konsum von Alkohol ist, der maßgeblich dazu beiträgt, dass es auf der Straße zu Lärm und Vandalismusschäden kommt:

¹⁴⁹ Vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 – 1 S 2200/08, juris Rn. 44 ff.

¹⁵⁰ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 73; siehe auch Schoch/Kießling, in: Schoch/Eifert, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Auflage 2023, Kap. 1 Rn. 829.

¹⁵¹ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 31.

¹⁵² OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 79.

¹⁵³ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 66 ff. unter Bezugnahme auf BVerwG, Beschl. v. 24.01.2008 – 6 BN 2/07, juris Rn. 17.

¹⁵⁴ VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 – 1 S 2200/08, juris Rn. 46.

¹⁵⁵ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 79.

¹⁵⁶ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 77 ff.

¹⁵⁷ Wohl a.A. Schieder, BayVBl. 2015, 439 f.

„Anders als durch eine alkoholbedingte Enthemmung sind 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 Anwohnern. Schließlich spricht nicht nur die Lebenserfahrung, sondern sprechen auch die Berichte der Polizei und der Anwohner dafür, dass das öffentliche Feiern weit nach Mitternacht des sich in der Nikolaistrasse aufhaltenden, überwiegend jungen Publikums nicht still, sondern auch bedingt durch den dort aufgenommen Alkohol lautstark vor sich geht. In welchem Ausmaß schließlich die wiederkehrend auftretenden sonstigen Störungen etwa in Form von Körperverletzungen, die nach den Polizeiangaben überwiegend von alkoholisierten Personen begangen worden sind, auf den Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit zurückgehen, kann deshalb offen bleiben. [...]

Gegen die Annahme eines Zusammenhanges zwischen dem nunmehr verbotenen Alkoholkonsum und den bezeichneten Störungen kann schließlich auch nicht erfolgreich eingewandt werden, dass es jeweils noch eines oder mehrerer, über den Alkoholkonsum hinausgehender Verhaltensschritte des Störers bedürfe. Denn bei der gebotenen wertenden Zurechnung ist es gerade der Einfluss des im Übermaß konsumierten Alkohols und nicht ein gesonderter bewusster Entschluss, der dazu führt, sich öffentlich zu entleeren, nachts zu lärmen sowie objektiv sinnlose Zerstörungen an Scheiben, Fahrrädern, Blumen, Flaschen und sonstigen Objekten vorzunehmen.“¹⁵⁸

Im Ergebnis geht das OVG Lüneburg sowohl von einer abstrakten Gefahr hinsichtlich des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit als auch bezüglich eines (weitergehenden) Verbots des Mitsichführens von Alkohol in Konsumabsicht aus.¹⁵⁹

HINWEIS

Die Entscheidung aus Niedersachsen darf allerdings nicht als Freibrief für den Erlass von Alkoholkonsumverboten im öffentlichen Raum mittels Rechtsverordnung verstanden werden. Das OVG Lüneburg lässt hinsichtlich der Bestätigung einer abstrakten Gefahr nämlich nicht allein die „allgemeine Lebenserfahrung“ genügen, sondern stellt darauf ab, dass zusätzlich zu den Erfahrungswerten auch „entsprechende Indizien“ angeführt werden müssen.¹⁶⁰ Diesbezüglich werden zahlreiche und nachhaltige Beschwerden von Anwohnenden, die Niederlegung einer Vielzahl gravierender Störungen in polizeilichen Einsatzberichten, die Aufgabe eines unter Alkoholeinfluss geplünderten und beschädigten Ladenlokals („Gabis Schreibshop“), 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 angeführt. Zudem wurde seitens der Polizei nach Erlass des Verbots ein Rückgang der Belästigungen (Urinieren, Erbrechen und Lärm) um 69 % festgestellt.¹⁶¹ Auch hier war die die zuständigen Stellen treffende Darlegungslast also keine geringe.

¹⁵⁸ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 79 f.

¹⁵⁹ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 63, 81.

¹⁶⁰ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 72.

¹⁶¹ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 79.

Die Klärung der Frage, ob es sich bei den mutmaßlich alkoholbedingten Störungen der Nachtruhe um solche handelt, die eine abstrakte Gefahr für die Gesundheit der Anwohnenden begründen, überlässt die Verwaltungsgerichtsbarkeit dann der Tatrichterin oder dem Tatrichter, die oder der insoweit eine umfassende Würdigung alle Umstände des Einzelfalles vorzunehmen hat.¹⁶²

Mit dem Einschreiten des Ordnungsgebers gegen gesundheitsgefährdenden Lärm zur Nachtzeit hatte sich auch der **VGH Mannheim** zu befassen. Allerdings ging es vor dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg nicht um eine Alkoholverbotsverordnung, sondern um ein nächtliches Musik- und Spielverbot. Von Interesse hinsichtlich der Möglichkeiten der Alkohol-Verhältnisprävention ist die aus dem Jahr 2021 stammende Entscheidung allerdings, weil der 1. Senat entscheidet, dass nächtliche **Trinkspiele**, die im öffentlichen Raum gespielt werden (bspw. beer-pong und flunkyball), eine abstrakte Gefahr für den Gesundheitsschutz bzw. die Nachtruhe darstellen können.¹⁶³ In einer Entscheidung aus dem Jahr 2023 stärkt der VGH Mannheim die Bedeutung des Schutzes der Anwohnenden vor nächtlichem Lärm und räumt diesen gegenüber der Ortpolizeibehörde das Recht ein, von dieser geeignete polizeiliche Maßnahmen zum Schutz der Nachtruhe fordern zu können.¹⁶⁴ Zu diesen Maßnahmen gehören dann nicht nur einzelfallbezogene Maßnahmen (bspw. der gegen eine oder einen individuellen StörerIn gerichtete Platzverweis), sondern möglicherweise auch der Erlass einer Polizeiverordnung, die auf eine Verminderung des Lärms abzielt.¹⁶⁵

1.1.1.5 Formulierungsvorschlag

Aufgrund der hohen Anforderungen, denen die Anordnung eines Alkoholverbots mittels einer Rechtsverordnung Stand halten muss, ist von einem solchen Vorgehen grundsätzlich abzuraten. Gleichwohl darf nicht unerwähnt bleiben, dass es in Einzelfällen möglich ist, Alkoholkonsumverbote mittels einer auf allgemeiner Verordnungsermächtigung beruhender Rechtsverordnung auszusprechen. Einer gerichtlichen Kontrolle Stand gehalten hat etwa die Verordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums in der Göttinger Nikolaistraße. 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.

¹⁶² VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 134; OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 73.

¹⁶³ VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 172.

¹⁶⁴ VGH Mannheim, Urt. v. 03.08.2023 – 1 S 1718/22, juris Rn. 117.

¹⁶⁵ Vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 03.08.2023 – 1 S 1718/22, juris Rn. 126 ff.

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 Christi Himmelfahrt, vor dem Tag der Deutschen Einheit.

§ 3 Ausnahmen

In Einzelfällen kann die Oberbürgermeisterin oder 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 1.1.2013 außer Kraft.¹⁶⁶

1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

1.1.2.1 Zusammenfassung

In den Bundesländern existieren vereinzelt spezielle Verordnungsermächtigungen, die eine Regulierung des Konsums von Alkohol in der Öffentlichkeit ermöglichen sollen: § 18 PolG (Baden-Württemberg), Art. 30 LStVG (Bayern), § 3a Nr. 8 GemRSBefG BR (Bremen), § 33 SächsPBG (Sachsen) und § 27a OBG (Thüringen).¹⁶⁷ Mit diesen Sonderbestimmungen soll von dem für den Gebrauch der allgemeinen Verordnungsermächtigungen prägenden Erfordernis der Feststellung einer abstrakten Gefahr Abstand genommen und der Erlass einer Rechtsverordnung auf dem Gebiet der **Gefahrenvorsorge** ermöglicht werden.¹⁶⁸ Den zuständigen Behörden soll ein Eingreifen bereits dann gestattet sein, wenn nur ein **Gefahrenverdacht** besteht.¹⁶⁹ Hierdurch wird dem hinsichtlich des Erlasses von Alkoholverboten identifizierten Hauptproblem begegnet, wonach der Zusammenhang zwischen dem Konsum von Alkohol und der Begehung von Straftaten nicht mit hinreichender Sicherheit (im Sinne einer „abstrakten Gefahr“) nachgewiesen werden kann.¹⁷⁰ Der Erlass einer Alkoholver-

¹⁶⁶ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 2 ff.

¹⁶⁷ Im Überblick bei Schoch/Kießling, in: Schoch/Eifert, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Auflage 2023, Kap. 1 Rn. 814 ff.

¹⁶⁸ Vgl. VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 21; vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 163.

¹⁶⁹ Vgl. VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 22.

¹⁷⁰ Vgl. Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Stand: 15.04.2023, Art. 30 LStVG Rn. 24.

botsverordnung setzt in Anwendung solcher Rechtsgrundlagen regelmäßig voraus, dass hinreichend sichere Tatsachengrundlagen vorhanden sind, die seitens der zuständigen Stellen zunächst mühsam beschafft und ggf. auch benannt werden müssen.¹⁷¹ Die diesbezüglichen Anforderungen sind hoch.

1.1.2.2 Verlagerung der Eingriffshürden in das Gefahrenvorfeld

Die Komplexität und Problematik bezüglich des Erlasses von Alkoholkonsumverbotsverordnungen im öffentlichen Raum auf der Grundlage genereller Verordnungsermächtigungen (hierzu 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung) hat die Diskussion hinsichtlich der Schaffung spezieller Verordnungsermächtigungen in den Ländern entfacht. Grundsätzlich ist diesbezüglich anzumerken, dass es einer speziellen Verordnungsermächtigung nicht zwingend bedarf, sofern sich die kommunale Alkohol-Verhältnsprävention nach den Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts richtet und mithin eine abstrakte Gefahr Grundlage des staatlichen Eingriffshandelns sein soll.¹⁷² Sofern eine abstrakte Gefahr festgestellt wird, kann von den allgemeinen Verordnungsermächtigungen Gebrauch gemacht werden.¹⁷³

Existieren spezielle Verordnungsermächtigungen mit möglicherweise geringen oder anderen Anforderungen, so hat dies nicht zur Folge, dass der behördliche Rückgriff auf allgemeine Verordnungsermächtigungen versperrt wäre. Die zuständigen Stellen haben dann, wenn unterschiedliche Rechtsgrundlagen existieren, die unterschiedliche Voraussetzungen aufweisen und ggf. auch unterschiedlich wirken können, ein **Wahlrecht**.¹⁷⁴ Eine Sonderrolle nimmt in diesem Zusammenhang der **Freistaat Bayern** sein, weil es dort keine generalklauselartige (allgemeine) Ermächtigung für den Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen gibt. Dort ist eine spezielle Erlaubnisnorm zwingend notwendig, sofern – was mit Art. 30 LStVG geschehen ist – den Ordnungsbehörden ein solches Mittel zur Bekämpfung des öffentlichen Alkoholkonsums an die Hand gegeben werden soll.

HINWEIS

Aufgrund der grundlegenden Konzeption des Polizei- und Ordnungsrechts, das noch immer vor allem darauf abzielt, konkrete und abstrakte Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung einzudämmen, bedarf es einer speziellen gesetzlichen Grundlage für die Regulierung des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum dann, wenn diese klassischen Gestaltungsmöglichkeiten des Gefahrenabwehrrechts verlassen werden und bereits zum Zwecke der in das Vorfeld der abstrakten Gefahr vorgelagerten Gefahrenvorsorge Handlungsfähigkeit hergestellt werden soll.

¹⁷¹ Vgl. VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 22.

¹⁷² Schieder, BayVBl. 2015, 439, 442 weist darauf hin, dass spezielle Verordnungsermächtigungen gleichwohl sinnvoll sind, weil sich die Rechtslage als äußerst komplex gestaltet.

¹⁷³ Vgl. Schieder, BayVBl. 2015, 439, 442.

¹⁷⁴ Vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 169.

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

Die **Gefahrenvorsorge** bezieht sich auf gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen, die sich im Vorfeld zukünftiger konkreter oder abstrakter Gefahren bewegen und den Eintritt einer solchen Gefahr verhindern oder bei deren späterem Eintritt ihrer Bekämpfung dienen sollen.¹⁷⁵

Nach der obergerichtlichen Rechtsprechung handelt es sich bei der Bekämpfung des öffentlichen Alkoholkonsums regelmäßig um eine Betätigung auf diesem Gebiet.¹⁷⁶ Die diesbezügliche Gesetzgebung wurde maßgeblich durch den VGH Mannheim geprägt, der die Gesetzgebung geradezu zum Handeln aufgefordert hatte:

„Der Senat verkennt nicht, dass die sich häufenden Alkoholexzesse gerade unter jungen Menschen ein gesellschaftliches Problem darstellen, denen auf verschiedenen Wegen begegnet werden muss. Es kann daher auch im Bereich der Gefahrenvorsorge ein Bedürfnis bestehen, zum Schutz der etwa gefährdeten Rechtsgüter, namentlich höchstrangiger Rechtsgüter wie Leben und körperlicher Unversehrtheit von Menschen, Freiheitseinschränkungen anzuordnen. Dies setzt aber eine Risikobewertung voraus, zu der nur der Gesetzgeber berufen ist. Nur er ist befugt, unter Abwägung der widerstreitenden Interessen und unter Beachtung grundrechtlicher Vorgaben die Rechtsgrundlagen für abstrakt-generelle Grundeingriffe zu schaffen, mit denen an einzelnen Brennpunkten Risiken vermindert werden sollen. Eine derart weitreichende Bewertungs- und Entscheidungskompetenz steht der Polizeibehörde nicht zu [...]“¹⁷⁷

Die Verlagerung von gefahrenabwehrrechtlichen Eingriffsbefugnissen in das Gefahrenvorfeld ist teilweise erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Hierbei ist nämlich zu beachten, dass das BVerfG solche Maßnahmen, die sich aufgrund der Entkoppelung von der klassischen Gefahrensystematik grundsätzlich gegen jedermann richten können, regelmäßig nur als Informationseingriffe und dann auch nur zur Abwehr schwerer Straftaten zugelassen hat.¹⁷⁸ Schieder weist daher völlig zu Recht darauf hin, dass eine den Bereich der Gefahrenvorsorge zuzuordnende Regelung, wie sie etwa der VGH Mannheim in Betracht zieht, mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** in Konflikt zu geraten droht.¹⁷⁹ Zudem macht er darauf aufmerksam, dass sich Maßnahmen auf dem Gebiet der Gefahrenvorsorge wegen ihres Ansatzens weit im Vorfeld vor der konkreten oder abstrakten Gefahr regelmäßig auf „vorläufige Maßnahmen, insbesondere auf das Erheben – und gegebenenfalls Vorhalten – von Informationen beschränken“ müssen.¹⁸⁰ „Die im Kontext von Alkoholkonsumverboten beabsichtigten nicht unerheblichen Einschränkungen der Handlungsfreiheit dürften daher mit dem Gedanken der Gefahrenvorsorge kaum vereinbar sein.“¹⁸¹ Insbesondere der **VGH München** teilt diese Bedenken allerdings nicht.¹⁸²

¹⁷⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.04.2006 – 1 BvR 518/02, juris Rn. 184.

¹⁷⁶ VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 21; VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 168.

¹⁷⁷ VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 – 1 S 2200/08, juris Rn. 53.

¹⁷⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.04.2006 – 1 BvR 518/02, juris Rn. 184; vgl. Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 13 Rn. 27 ff.; vgl. Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 189.

¹⁷⁹ Schieder, BayVBl. 2015, 439, 441; vgl. Albrecht/Hatz, ZVR-Online Dok. Nr. 13/2012, Rn. 25 f.

¹⁸⁰ Schieder, BayVBl. 2015, 439, 441; a.A. wohl Weißenberger, BayVBl. 2014, 488, 493.

¹⁸¹ Schieder, BayVBl. 2015, 439, 441; a.A. wohl Weißenberger, BayVBl. 2014, 488, 493.

¹⁸² VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 21.

Dass sich Befugnisse zur Ergreifung von einschneidenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Gefahrenvorsorge im Recht der Polizei- und Ordnungsbehörden etabliert haben, muss ungeachtet der verfassungsrechtlichen Bedenken hingenommen werden.¹⁸³ Allerdings ist der diesbezügliche Gestaltungsspielraum des Gesetzgebenden begrenzt.¹⁸⁴ Regelungen auf dem Gebiet des Gefahrenabwehrrechts setzen voraus, dass die Gesetzgebung anhand tatsächensbasierte und nachvollziehbare Gründe belegen kann, dass es einer Freiheitsbeschränkung im Gefahrenvorfeld bedarf. In Bezug auf eine Verordnungsermächtigung über den Erlass von Alkoholverboten im Gefahrenvorfeld stellt das Landesverfassungsgericht von Sachsen-Anhalt (**LVerfG Sachsen-Anhalt**) fest:

„Dem trägt der Vorsorgegrundsatz Rechnung, indem nicht nur kurzfristige Schädigungen, sondern erst langfristig eintretende Schäden als relevant erachtet werden.“

Auf das verhaltensbezogene Recht der Gefahrenabwehr kann dieser Grundgedanke jedenfalls nur dort übertragen und eine Gefahrenvorsorge etabliert werden, wo eine vergleichbare Kenntnis über Langzeitwirkungen vorliegt [...]. Mit anderen Worten: Der Übergang von Gefahrenabwehr zu Gefahrenvorsorge setzt regelmäßig ein Kausalitätswissen voraus, das sich auf den Schadenseintritt bezieht. Dabei können die inhaltlichen Anforderungen im Vergleich zu den herkömmlichen Anforderungen der Gefahrenabwehr zwar abgesenkt werden. Der Gedanke der Vorsorge wird jedoch verfehlt, wenn man davon ausgeht, dass bloße Vermutungen oder gesellschaftliche Leitbilder oder Wünsche ausreichen, um freiheitsbeschränkende Maßnahmen vorzuverlagern. Der Vorsorgegedanke verzichtet nicht auf das Wissen über den Wahrscheinlichkeitseintritt, sondern verlängert lediglich den Zeithorizont für die Beurteilung der Schadenswahrscheinlichkeit.

Auf den vorliegenden Fall bezogen hat dies zur Folge, dass durch das Abstellen auf den Topos der Gefahrenvorsorge die Pflicht des Gesetzgebers, grundrechtsbeschränkende Maßnahmen unter Hinweis auf belastbare Erkenntnisse zu Gefährdungswahrscheinlichkeiten auf Grund bestimmter Verhaltensweise nachvollziehbar und tragfähig zu begründen, nicht entfällt. Vielmehr kann der Übergang von der Gefahrenabwehr zur Gefahrenvorsorge nur damit begründet werden, dass es belastbares Wissen über eine Langzeitkausalität unterhalb der Schwelle des bisherigen Gefahrenkonzepts [...] gibt. Es reicht nicht aus, dass der Gesetzgeber eine solche Kenntnis postuliert. Insoweit ist seine Angewiesenheit auf Empirie oder Fachkenntnisse nicht weniger anspruchsvoll als im Falle einer abstrakten Gefahr.

Vorliegend ist indes nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber seine in § 94a Abs. 2 SOG LSA getroffene Regelung auf entsprechende (neue) Erkenntnisse gestützt hat. Er ist offenbar vielmehr davon ausgegangen, dass ihm insoweit ein begründungsfreies Abwägungs- und Gestaltungsrecht zusteht. Ein solches Recht lässt sich aus der Verfassung aber nicht ableiten. Vielmehr verlangt diese tragfähige und nachvollziehbare Sachgründe für grundrechtsbeschränkende Regelungen bzw. Regelungsermächtigungen.“¹⁸⁵

Die verfassungsrechtlichen Bedenken, denen besondere Verordnungsermächtigungen, die den Erlass von Alkoholverboten im Gefahrenvorfeld ermöglichen sollen, ausgesetzt sind, lassen sich vor diesem Hinter-

¹⁸³ Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 1 Rn. 32 sprechen in diesem Zusammenhang von einer „Entgrenzung“ des Rechts.

¹⁸⁴ Vgl. Graulich, in: Liskén/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kap. E Rn. 76.

¹⁸⁵ LVerfG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 11.11.2014 – LVG 13/13 = ZVR-Online Dok. Nr. 2/2015, Rn. 196 ff.

grund nicht vollständig ausräumen. Die Problematik wird in gewisser Weise eingehegt, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen, die zum Erlass der Verbote ermächtigen, eher streng verstanden und restriktiv gehandhabt werden und wenn in diesem Zusammenhang zumindest hinreichende Anforderungen an die Darlegung des Zusammenhanges zwischen Alkoholkonsum und gefährlichen Handlungen (bspw. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, Glasbruch und Lärm) gestellt werden. Die erhebliche Darlegungslast bzw. Nachweispflicht, die die Kommunen treffen kann, steht dann auch nicht unter einem Machbarkeitsvorbehalt, weil eine sorgsame Abwägung zwischen Sicherheit und Freiheit sowie die Achtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit von Verfassungs wegen gefordert werden und nicht dort missachtet werden dürfen, wo dies einen großen Verwaltungsaufwand nach sich zieht.¹⁸⁶ Der effektive Grundrechtsschutz darf nicht aus Zweckmäßigkeitsgründen beliebig durch staatliche Stellen abgebaut werden.

1.1.2.3 Spezifische Eingriffshürden im Gefahrenvorfeld

Im Gefahrenvorfeld soll der Erlass von Rechtsverordnungen bereits dann möglich sein, wenn keine abstrakte Gefahr nachgewiesen werden kann. Die einschlägigen Regelungen lassen stattdessen teilweise „Tatsachen“ genügen, die eine bestimmte Annahme rechtfertigen (§ 18 Abs. 1 Nr. 4 PolG BW, § 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 SächsPBG, § 27a Abs. 2 Satz 1 OBG). Oder sie verlangen diesbezügliche „tatsächliche Anhaltspunkte“ (Art. 30 Abs. 1 Satz 1 LStVG). Nach hier vertretener Auffassung ist nur die letztgenannte Formulierung gelungen, weil allein die „tatsächlichen Anhaltspunkte“ klar und unmissverständlich auf das Gefahrenvorfeld hinweisen.¹⁸⁷ Die Anforderungen sind bereits dann erfüllt, wenn „hinreichende Anhaltspunkte für den Schadenseintritt“ sprechen.¹⁸⁸ Einer Schadensprognose, die zur Begründung einer abstrakten oder konkreten Gefahr erforderlich wäre, bedarf es nicht.¹⁸⁹ Dementgegen ist das Tatbestandsmerkmal der „Tatsachen, die eine Annahme rechtfertigen“ sehr stark dem der abstrakten Gefahr angenähert.¹⁹⁰ Solche Tatsachen, auf deren Grundlage eine Prognoseentscheidung getroffen werden muss, sind allein „objektive Gegebenheiten“, nicht aber Behauptungen, Vermutungen, Verdachtsmomente oder praktische Erfahrungen aus der Vergangenheit.¹⁹¹ Der Nachweis solcher „Tatsachen“ verlangt viel mehr als die Darlegung „tatsächlicher Anhaltspunkte“.¹⁹²

1.1.2.4 Formulierungsvorschlag

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

¹⁸⁶ A. A. VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 23; Kikut, KommP BY 2013, 305, 307.

¹⁸⁷ Albrecht/Seidl, in: Möstl/Weiner, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 28. Edition mit Stand: 01.08.2023, § 32 NPOG Rn. 131; zur Problematik dieser unbestimmten Tatbestandsvoraussetzungen auch Tabbara, GSZ 2022, 215.

¹⁸⁸ VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 22.

¹⁸⁹ Körner/Mehringner/Johannsen/Lerm, LStVG Bayern, 16. Nachlieferung aus Januar 2023, Art. 30 Ziffer 3.4.

¹⁹⁰ Albrecht/Seidl, in: Möstl/Weiner, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 28. Edition mit Stand: 01.08.2023, § 32 NPOG Rn. 60; vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 168.

¹⁹¹ OVG Lüneburg, Urt. v. 06.10.2020 – 11 C 149/16, juris Rn. 52; Albrecht/Seidl, in: Möstl/Weiner, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 28. Edition mit Stand: 01.08.2023, § 32 NPOG Rn. 58.

¹⁹² Albrecht/Seidl, in: Möstl/Weiner, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 28. Edition mit Stand: 01.08.2023, § 32 NPOG Rn. 58.

1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

1.1.3.1 Zusammenfassung

Die maßgebliche Hürde, die hinsichtlich der Aussprache eines Alkoholkonsumverbots mittels einer Allgemeinverfügung zu nehmen ist, ist die der „konkreten Gefahr“. Nach ganz herrschender Auffassung kann der bloße Konsum von Alkohol keine solche konkrete Gefahr begründen, da eben nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erwartet werden kann, dass der Trunk bzw. trinkende Personen auch zu einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung wird. Der Erlass einer Alkoholverbotsverfügung ist mithin unzulässig. Den Kommunen ist folglich von der Aussprache von gegen öffentlichen Alkoholkonsum gerichteten Allgemeinverfügungen dringend abzuraten.

Ausnahmen von diesem Grundsatz bleiben allenfalls dann in engen Grenzen vorstellbar, wenn aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls in einem zeitlich und räumlich eng abgegrenzten Bereich¹⁹³ eine **Kombination besonders ungünstiger Umstände** festzustellen ist, die sich vom Normalzustand ganz erheblich unterscheidet und deswegen die Gefahrenschwelle überschreitet.¹⁹⁴ Das kann etwa in einem Zug der Fall sein, der von mehreren hundert „erlebnisorientierten“ Fußballfans für eine lange Fahrt genutzt wird und der der Polizei aufgrund der räumlichen Enge in den Abteilen nur geringe Steuerungsmöglichkeiten belässt.¹⁹⁵ In solchen Fällen wird zudem darzulegen sein, dass sich Einzelfallmaßnahmen in vergleichbaren Situationen in der Vergangenheit als unwirksam erwiesen haben.

1.1.3.2 Eingriffshürden

Im Gegensatz zum einfachen Verwaltungsakt ergeht die Allgemeinverfügung nicht gegenüber einer Einzelperson oder -adressaten. Sie richtet sich vielmehr gegen einen Personenkreis. Sie ist aber von der Rechtsverordnung abzugrenzen, die sich ebenfalls an einen Adressatinnen- und Adressatenkreis und keine Einzelperson richtet. Dies kann im Einzelfall erhebliche Schwierigkeiten bereiten.¹⁹⁶ Hierbei sollte auf die Kriterien der Konkretheit und der Pluralität der Gefahrenlage zurückgegriffen werden. Sofern die Regelung einer unbestimmten Anzahl von Fällen angestrebt wird und Regelungsadressat eine unbestimmte Anzahl von Personen ist, sollte eine Rechtsverordnung erlassen werden (= abstrakt-generelle Regelung). Die Allgemeinverfügung ist hingegen zu wählen, wenn zur Abwehr der Gefahr ein **bestimmter oder bestimmbarer Personenkreis** (bspw. die Besucherinnen und Besucher eines Straßenfests) angesprochen werden soll (= konkret-generelle Regelungen; vgl. § 35 Satz 2 VwVfG). Die Ernsthaftigkeit der Gefahr, also der Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, ist hingegen für die „Wahl des Mittels“ irrelevant.¹⁹⁷

Rechtsgrundlage für den Erlass einer Allgemeinverfügung sind regelmäßig die sog. **polizeilichen Generalklauseln**, die es den Gefahrenabwehrbehörden gestatten, nach pflichtgemäßem Ermessen diejenigen Maßnahmen zu treffen, die zur Abwehr und Beseitigung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und

¹⁹³ VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, juris Rn. 45.

¹⁹⁴ VG Schleswig, Urt. v. 08.04.2014 – 3 A 192/13, juris Rn. 36.

¹⁹⁵ VG Schleswig, Urt. v. 08.04.2014 – 3 A 192/13, juris Rn. 41 ff.

¹⁹⁶ Albrecht, Die Polizei 2011, 117, 120.

¹⁹⁷ Albrecht, Die Polizei 2011, 117, 120.

Ordnung erforderlich sind.¹⁹⁸ Die wichtigste Tatbestandsvoraussetzung, die dann erfüllt sein muss, ist die Feststellung des Vorliegens einer „**konkreten Gefahr**“ (hierzu 1.1.1.2 Eingriffshürden).

Wie bereits dargestellt wurde (vgl. 1.1.1.4 Rechtsprechungsübersicht), ist nach zumindest herrschender Auffassung davon auszugehen, dass der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit keine „abstrakte Gefahr“ darstellt, sondern vielmehr dem Gefahrenvorfeld zugerechnet werden muss. Demnach kann der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit vor allem aber auch keine konkrete Gefahr darstellen, die zum Einschreiten mittels einer Allgemeinverfügung berechtigen würde. Die abstrakte Gefahr ist nämlich im Vorfeld der konkreten Gefahr angesiedelt.

Der Alkoholkonsum stellt für sich genommen eine gesellschaftlich akzeptierte Verhaltensweise dar, die zum gefahrenabwehrrechtlichen Einschreiten regelmäßig nicht berechtigt. Das **OVG Magdeburg** stellt daher auch zutreffend fest, dass die Gefahren für die öffentliche Sicherheit (bspw. Verstöße gegen Strafbestimmungen) nicht durch den Konsum alkoholhaltiger Getränke, sondern vielmehr durch das **Anschlussverhalten** (Verschmutzungen durch Flaschen und Glasscherben, Sachbeschädigungen usw.) verursacht wird.¹⁹⁹ So argumentiert bspw. auch das **OVG Schleswig**.²⁰⁰

1.1.3.3 Rechtsprechungsübersicht

Unter Berücksichtigung der Darlegungen zur (Un-)Zulässigkeit der Regulierung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit mittels einer Rechtsverordnung liegt die Schlussfolgerung nahe, dass sich ein Einschreiten mittels einer Allgemeinverfügung als völlig ungeeignet, weil insbesondere rechtswidrig erweisen muss. So haben das **VG Karlsruhe**²⁰¹ sowie das **VG Osnabrück**²⁰² mittels Allgemeinverfügung erlassene Alkoholkonsumverbote im öffentlichen Raum für rechtswidrig erklärt.²⁰³ Eine ähnliche Sichtweise vertrat hinsichtlich des die Rechtslage prägenden Tatbestandsmerkmals der „konkreten Gefahr“ das **VG Stuttgart**²⁰⁴ im Zusammenhang mit einem gegen Angehörige der sog. Trinkenden- und Punkerszene ausgesprochenen Aufenthaltsverbot auf öffentlichen Plätzen.

Das Schleswig-Holsteinisches Obergerverwaltungsgericht (**OVG Schleswig**) ist der bisherigen Rechtsprechung nicht gänzlich gefolgt. In **bestimmten Extremfällen** (vorliegend im Zusammenhang mit der Frequentierung eines Fußballspiels durch „Fangruppen“) möchte es die Annahme einer konkreten Gefahr, die zur Aussprache eines Alkoholverbots mittels Allgemeinverfügung ermächtigen würde, nicht ganz ausschließen:

„Das Verwaltungsgericht hat zutreffend auf die Rechtsprechung des Senats hingewiesen, wonach in besonderen Ausnahmefällen, in denen etwa auf Grund der konkreten Örtlichkeit oder anderer

spezieller Umstände die an sich vorrangigen Maßnahmen der Polizei vor Ort trotz entsprechenden Polizeiaufgebotes zur Verhinderung sicherheitsrelevanter Verhaltensweisen zur Gefahrenabwehr nicht ausreichen, eine Allgemeinverfügung, welche an das der Gefahrenverwirklichung vorgelagerte Mitsichführen beziehungsweise Konsumieren von Alkohol anknüpft, rechtmäßig sein kann. Das Verwaltungsgericht hat das Vorliegen eines solchen Ausnahmefalles unter Berücksichtigung auch der Begründung der Allgemeinverfügung für möglich gehalten [...].

[...] Für den Senat spricht vielmehr unter Berücksichtigung der Begründung der aus Anlass des Fußballspiels [...] erlassenen Allgemeinverfügung und der mit alkoholisierten und randalierenden Fahrgästen in Zügen verbundenen Gefahrenlage viel dafür, dass das mit der Allgemeinverfügung zeitlich und örtlich eingeschränkt verfügte Verbot des Mitsichführens und Konsumierens von Alkohol hier rechtmäßig ist. Ob der Alkohol in Glasflaschen oder anderen Behältern mit sich geführt wird, ist in diesem Zusammenhang unerheblich.“²⁰⁵

HINWEIS

Insgesamt ist festzustellen, dass die Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem bundespolizeilichen (!) Vorgehen gegen betrunkene Fußballfans in Zügen etwas großzügiger ist, wenn es um die Bewertung eines mittels Allgemeinverfügung ausgesprochenen Alkoholkonsumverbots geht. Auch das **VG Hannover**²⁰⁶ hatte in ausgewählten Zügen unter Berücksichtigung der Anwesenheit von ca. 260 Problemfans und der zu erwartenden Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Fangruppen ein solches Verbot für rechtmäßig erklärt. Aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen sind solche Entscheidungen im Kontext von Fußballveranstaltungen hinsichtlich der Möglichkeiten der kommunalen Alkoholverhältnsprävention aber wenig hilfreich.

Zudem weist auch das **OVG Schleswig** in zwei anderen, ebenfalls aus dem Jahr 2012 stammenden Entscheidungen, die sich wiederum mit der Rechtmäßigkeit eines Alkoholverbots auf der Grundlage einer Allgemeinverfügung zu befassen hatten, darauf hin, dass jedenfalls 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 den vorliegenden Fällen verneint).²⁰⁷ Folglich wird auch diese Rechtsprechungslinie für die Kommunen regelmäßig wenig hilfreich sein. Zudem müssten wohl ergänzend die Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes dargelegt werden, wonach es nicht möglich ist, im konkreten Einzelfall gegen alkoholisierte Störende vorzugehen.²⁰⁸

„In besonderen Ausnahmefällen, in denen etwa auf Grund der konkreten Örtlichkeit oder anderer spezieller Umstände die an sich vorrangigen Maßnahmen der Polizei vor Ort trotz entsprechenden Polizeiaufgebotes zur Verhinderung sicherheitsrelevanter Verhaltensweisen zur Gefahrenabwehr

¹⁹⁸ Albrecht, Die Polizei 2011, 117, 120.

¹⁹⁹ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 43; Albrecht, Die Polizei 2011, 117, 120; Hebler/Schäfer, DVBl 2009, 1424.

²⁰⁰ OVG Schleswig, Beschl. v. 16.05.2013 – 4 MB 40/12 = ZVR-Online Dok. Nr. 9/2018 Rn. 7, unter Bezugnahme auf Albrecht, VR 2012, 41.

²⁰¹ VG Karlsruhe, Beschl. v. 27.08.2010 – 5 K 2156/10 = jurionRS 2010, 28242; VG Karlsruhe, Beschl. v. 12.09.2008 – 1 K 2593/08.

²⁰² VG Osnabrück, Beschl. v. 11.02.2010 – 6 B 9/10.

²⁰³ Eine Zusammenfassung der Entscheidungen findet sich bei Albrecht, Die Polizei 2011, 117, 121 f.

²⁰⁴ VG Stuttgart, Urt. v. 20.12.2002 – 1 K 5431/02.

²⁰⁵ OVG Schleswig, Beschl. v. 26.10.2012 – 4 MB 71/12 = ZVR-Online Dok. Nr. 18/2013, Rn. 5 ff.; VG Schleswig, Urt. v. 08.04.2014 – 3 A 192/13, juris Rn. 36; vgl. VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, juris Rn. 45.

²⁰⁶ VG Hannover, Beschl. v. 26.01.2017 – 10 B 940/17 – unveröffentlicht.

²⁰⁷ OVG Schleswig, Beschl. v. 16.05.2012 – 4 MB 39/12, juris Rn. 5; OVG Schleswig, Beschl. v. 16.05.2012 – 4 MB 40/12 = ZVR-Online Dok. Nr. 9/2018 Rn. 9.

²⁰⁸ Vgl. OVG Schleswig, Beschl. v. 16.05.2012 – 4 MB 39/12, juris Rn. 5.

nicht ausreichen, kann eine Allgemeinverfügung, welche an das der Gefahrenverwirklichung vorgelagerte Mitsichführen beziehungsweise Konsumieren von Alkohol anknüpft, rechtmäßig sein.

HINWEIS

Für eine Berufung auf die Rechtsprechung des OVG Schleswig eignen sich mithin höchstens Sachverhalte, die durch eine kurzfristig eintretende und im Zusammenhang mit dem übermäßigen Alkoholkonsum stehende, starke Eskalationsgefahr geprägt sind. Als Reaktion auf die Entwicklung von Trink- und Partyszenen sind die unter besonderen Einschränkungen nach dieser Auffassung zugelassen Alkoholverbotsverfügungen mithin ungeeignet.

*Ein solcher Ausnahmefall wird jedoch nach Auffassung des Senats auch durch das Beschwerdebringen und die übersandten digitalen Aufnahmen nicht dargetan.*²⁰⁹

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. Es argumentiert, dass unter besonderen Umgebungsbedingungen und unter Berücksichtigung der Erfahrungen vergangener Jahre durchaus auch von konkreten Gefährdungen ausgegangen werden kann:

„Das Glasverbot im engen räumlichen Bereich des Hauptmarktes bekämpft eine Hauptquelle der Ausschreitungen der vergangenen Jahre und vor allem der Folgen durch Glasbruch, der im Gebiet der Antragsgegnerin auch außerhalb von Festzeiten zunehmend zum akuten Problem wird, dessen Behebung vordringlich ist. Das Verbot ist geeignet, ein milderer Mittel nicht ersichtlich und die Angemessenheit durch die räumliche Eingrenzung gewahrt.

*Gleiches gilt dem Grunde nach für das Alkoholverbot, das durch die getroffenen Ausnahmen für Anwohner und Besucher hinsichtlich des Mitführens und der Verzehrgelegenheiten in konzessionierten Bereichen sowie die zeitliche Eingrenzung die Verhältnismäßigkeit wahrt. Sicherlich sind die betroffenen Verhaltensweisen des Mitführens und Verzehens von alkoholischen Getränken in der Öffentlichkeit nicht an sich regelmäßig und typischerweise gefahrenauslösend [...]. Allerdings kann ein an sich neutrales Verhalten ein Gefahrenpotential bergen und unter besonderen Umgebungsbedingungen in eine akute Schadensneigung umschlagen.*²¹⁰

1.1.3.4 Formulierungsvorschlag

Da es nach hier vertretener Auffassung keine rechtskonforme Möglichkeit gibt, um mittels des Erlasses einer Allgemeinverfügung ein Verbot des Konsums von Alkohol in der Öffentlichkeit auszusprechen, das im Kontext der Alkohol-Verhältnisprävention wirken könnte, ist ein Formulierungsvorschlag entbehrlich.

²⁰⁹ OVG Schleswig, Beschl. v. 16.05.2012 – 4 MB 39/12, juris Rn. 6; OVG Schleswig, Beschl. v. 16.05.2012 – 4 MB 40/12 = ZVR-Online Dok. Nr. 9/2018 Rn. 11.

²¹⁰ VG Trier, Beschl. v. 26.02.2014 – 1 L 376/14.TR, juris Rn. 9 f.

1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

1.1.4.1 Zusammenfassung

Die rechtlichen Bedenken, die in der Rechtsprechungspraxis regelmäßig dazu führen, dass die Voraussetzungen der einer Regulierung des Umgangs mit Alkohol dienenden Rechtsverordnung oder Allgemeinverfügung verneint werden, fußen auf dem Umstand, dass nicht der Alkoholkonsum für sich genommen, sondern vielmehr erst das anschließende Verhalten im alkoholisierten Zustand Rechtsnormen verletzt und Dritte schädigt. Dieser Problematik lässt sich ganz einfach Rechnung tragen, indem das gefahrenabwehrrechtliche Vorgehen nicht alle Alkoholkonsumierenden trifft, sondern allein die relevanten **Rechtsgutverletzenden**, bspw. also die alkoholisierten Randalierenden. Diese sind Verhaltensstörende und können daher zur Adressatin oder zum Adressaten gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen gemacht werden. Insoweit ist anerkannt:

„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.“²¹¹

Die maßgebliche Eingriffshürde, die hinsichtlich des Erlasses gefahrenabwehrrechtlicher Einzelmaßnahmen gefordert ist, die der **konkreten Gefahr**, ist damit genommen. Auf Verhaltensstörende kann grundsätzlich das gesamte Eingriffsspektrum des Polizei- und Ordnungsrecht Anwendung finden. Im Zusammenhang mit dem übermäßigen Konsum von Alkohol sind als möglicherweise sinnvolle Maßnahmen Platzverweise (hierzu 1.1.4.3 Platzverweis), Aufenthaltsverbote (hierzu 1.1.4.4 Aufenthaltsverbot), Gefährderansprachen (hierzu 1.1.4.5 Gefährderansprache), Sicherstellungen (hierzu 1.1.4.6 Sicherstellung von alkoholhaltigen Getränken) und sonstige Maßnahmen (hierzu 1.1.4.7 Sonstige Maßnahmen) in Betracht zu ziehen, bspw. aber auch die Aussprache eines Trinkverbots.

1.1.4.2 Eingriffshürden

Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass eine rechtspolitische Notwendigkeit besteht, zuvorderst gegen die Verhaltensstörenden vorzugehen und mithin mittels einzelfallbezogener Maßnahmen auf konkrete Gefahren zu reagieren.²¹² Dies bringt den großen Vorteil mit sich, dass nicht die friedliche Mehrheit der Alkoholkonsumierenden in ihren Rechten beschränkt wird, sondern nur diejenigen Personen, die für die Entstehung von tatsächlichen Gefahren verantwortlich gemacht werden können. Dem könne auch nicht entgegengehalten werden, dass ein solches behördliches Vorgehen mit **hohem Personal- und Kostenaufwand** verbunden ist, da auch generelle Regeln (also bspw. Rechtsverordnungen) personalintensiv sind, wenn sie, was im Rechtsstaat zwingend ist, auch konsequent angewandt und durchgesetzt werden.²¹³

„Polizeiverordnungen entwickeln sich nämlich keinesfalls zu Selbstläufern, weswegen Einsparungspotenziale tatsächlich nur dann gegeben sind, wenn ohnehin kein Durchsetzungsinteresse besteht und mittels der Verordnung eine sicherheitsrechtliche Symbolpolitik zur Befriedigung populistischer Forderungen betrieben werden soll.“²¹⁴

²¹¹ Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 8 Rn. 10.

²¹² Vgl. VG Düsseldorf, Beschl. v. 05.06.2023 – 18 L 896/23, juris Rn. 48; vgl. OVG Schleswig, Urt. v. 16.06.1999 – 4 K 2/99, juris Rn. 19; vgl. Braun, BWGZ 2018, 76 ff.; Albrecht, VR 2012, 41, 44.

²¹³ Albrecht, VR 2012, 41, 44.

²¹⁴ Albrecht, VR 2012, 41, 44.

Diese überwiegend rechtspolitische Positionierung wird vom **OVG Magdeburg** unterstützt. Das Gericht betont, dass der Aspekt der Arbeitserleichterung, wie sie mit generellen Alkoholverboten einhergeht, allein jedenfalls nicht ausreicht, um diese den einzelfallbezogenen Maßnahmen vorzuziehen:

*„Der von der Antragsgegnerin vorgetragene und auch von der Polizeidirektion Nord erwähnte Aspekt der Arbeitserleichterung vermag den Erlass der Gefahrenabwehrverordnung allein nicht zu rechtfertigen. Zwar erleichtert ein entsprechendes generelles Alkoholverbot die Arbeit der Vollzugskräfte ‚vor Ort‘ ganz erheblich, weil die Ordnungskräfte nicht mehr jedem Einzelnen nachweisen müssen, dass dessen konkretes Verhalten ein ordnungsbehördliches Einschreiten rechtfertigt. Ist eine entsprechende Gefahrenabwehrverordnung erlassen, rechtfertigt bereits der feststellbare Verstoß gegen das Alkoholkonsumverbot ein Einschreiten auf der Grundlage der ordnungsbehördlichen Ermächtigung. Dieser Aspekt darf jedoch nicht das maßgebliche Motiv für den Erlass einer Verordnung bilden, da es einem allgemeinen Grundsatz des Polizeirechts entspricht, dass polizeiliche Verfügungen bzw. die Wahl einer bestimmten polizeilichen Handlungsform nicht nur zur Erleichterung polizeilicher Aufsicht dienen dürfen [...]“*²¹⁵

Noch konkreter wird der **VGH Mannheim**, der klarstellt, dass ein Rückgriff auf Polizeiverordnungen nur statthaft ist, wenn einzelfallbezogene Maßnahmen versagt haben:

*„Der Antragsgegnerin bleibt nach wie vor die Möglichkeit, den notwendigen Schutz der Bevölkerung vor den von alkoholisierten Personen ausgehenden Gefahren mit dem herkömmlichen polizeilichen Instrumentarium zu gewährleisten und etwa mit Platzverweisen und Aufenthaltsverboten im Einzelfall gegen Störer vorzugehen. Auch Massenbesäufnisse auf öffentlichen Plätzen (sog. Botellón-Veranstaltungen) können auf der Grundlage des Polizeigesetzes untersagt werden, ohne dass es des Rückgriffs auf eine Polizeiverordnung bedarf. Das Jugendschutzgesetz [...] bietet darüber hinaus eine Handhabe gegen jugendliche ‚Rucksacktrinker‘. Auch kann für einzelne öffentliche Einrichtungen eine entsprechende Einrichtungssatzung bzw. Benutzungsordnung erwogen werden. Der Antragsgegnerin ist es schließlich unbenommen, ihre im Rahmen eines Gesamtkonzepts getroffenen sonstigen Maßnahmen (wie Vereinbarungen mit den gastronomischen Betrieben über die gegenseitige Anerkennung von Hausverboten, über die freiwillige Selbstbeschränkung in Bezug auf sog. Flatrate-Angebote, systematische Öffentlichkeitsarbeit, Projekte mit sozialarbeiterischer oder jugendpflegerischer Ausrichtung und ‚Gefährderansprachen‘) weiter zu verfolgen und diese Präventionsprojekte auszuweiten.“*²¹⁶

Abweichend scheint sich hingegen der **Bayerische Verfassungsgerichtshof** zu positionieren. Dieser weist in einer Entscheidung aus Oktober 2018 darauf hin, dass seitens einer Kommune mit einzelfallbezogenen Maßnahmen jedenfalls kein übermäßig großer Aufwand betrieben werden müsse.²¹⁷ Zudem betont der Verfassungsgerichtshof, dass es zuvorderst die Aufgabe der betroffenen Stadt sei, zu entscheiden, wie sie effektiv für Sicherheit und Ordnung sorgen könne. Die diesbezügliche Festlegung sei dann nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar.²¹⁸ Dem lässt sich entgegenhalten, dass der Staat nun einmal der Inhaber des Gewaltmonopols ist und seine Behörden bzw. die Kommunen mit hinreichenden finanziellen und personellen Mitteln auszustatten hat, damit in der jeweiligen Situation die Maßnahme zur Gefahrenabwehr ergriffen werden kann, die die betroffenen Bürgerinnen und Bürger am meisten schont.²¹⁹

²¹⁵ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 43.

²¹⁶ VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 – 1 S 2200/08, juris Rn. 54.

²¹⁷ BayVerfGH, Entsch. v. 29.10.2018 – Vf. 21-VII-17, juris Rn. 49 f.

²¹⁸ Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 29.10.2018 – Vf. 21-VII-17, juris Rn. 49 f.

²¹⁹ Vgl. VG Berlin, Beschl. v. 31.08.2022 – 24 L 183/22, juris Rn. 27; vgl. Halder/Walker, NVwZ 2020, 601, 603 m. w. N. aus der Rspr. des BVerwG.

1.1.4.3 Platzverweis

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

Unter einem Platzverweis versteht man die an eine oder mehrere Personen gerichtete Aufforderung, vorübergehend einen Ort zu verlassen oder nicht zu betreten.²²⁰

Bei dieser gefahrenabwehrrrechtlichen Maßnahme handelt es sich um einen regelmäßig kurzfristigen Eingriff, der wenige Stunden und niemals länger als drei bis vier Tage andauert.²²¹ Als Anhaltspunkt kann eine Dauer von 24 Stunden dienen.²²² Der Platzverweis unterscheidet sich insoweit etwa vom Hausverbot, das nicht nur vorübergehender Natur ist, sondern (unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit) ggf. auch Jahre lang andauern kann.²²³ Im Gefahrenabwehrrecht der Länder gehört der Platzverweis zu den sog. Standardmaßnahmen.²²⁴

Adressatin oder Adressat des Platzverweises kann eine Einzelperson oder auch eine Gruppe von Personen werden.²²⁵ Er richtet sich regelmäßig nur gegen Störende, also diejenige Person, die durch ihr Verhalten eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verursacht.²²⁶ Hierzu gehört der bloße Alkoholkonsum nicht, freilich aber das Werfen mit Bierflaschen, das Umwerfen von Blumenkübeln oder die Verrichtung der Notdurft auf der Straße.

1.1.4.4 Aufenthaltsverbot

Im Gegensatz zum Platzverweis ist das Aufenthaltsverbot nicht lediglich kurzfristiger Natur, weil es über Wochen oder Monate andauern kann.²²⁷

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

Unter Aufenthaltsverbot versteht man das „Verbot, sich für einen bestimmten Zeitraum an einem bestimmten Ort, etwa einem Stadtteil, aufzuhalten.“²²⁸

²²⁰ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 276.

²²¹ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 277.

²²² Vertiefend Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kap. E Rn. 438.

²²³ Vgl. Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 277.

²²⁴ Vgl. Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 15 Rn. 9.

²²⁵ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 277.

²²⁶ Vgl. Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 15 Rn. 14 auch zur ausnahmsweise in Bayern ausreichenden „drohenden Gefahr“.

²²⁷ Vgl. Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kap. E Rn. 453.

²²⁸ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 281.

In der Praxis wurde diese recht einschneidende Maßnahme in den Kommunen vor allem zur Zerschlagung sog. offener Drogenszenen eingesetzt.²²⁹ Als weitere Anwendungsbereiche des Aufenthaltsverbots sind die Verdrängung von Sexarbeiterinnen oder Sexarbeitern, Bettlerinnen und Bettler, Asylbewerbenden, Skin-heads, Punks und Hooligans von öffentlichen Plätzen und Straßen bekannt.²³⁰ Hinsichtlich des Aufenthaltsverbots ist im Einzelfall sehr genau zu prüfen, ob das Landesrecht seine Aussprache durch die kommunalen Ordnungsbehörden überhaupt zulässt.²³¹

Als Maßnahme, die regelmäßig in die durch Art. 11 Abs. 1 GG geschützte Freizügigkeit eingreift, setzt die Aussprache eines Aufenthaltsverbots voraus, dass es nur für die Fälle angeordnet wird, in denen es zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen, zum Schutze der Jugend vor Verwahrlosung oder um strafbaren Handlungen vorzubeugen, erforderlich ist (so Art. 11 Abs. 2 GG).²³²

Die Hürden für die Aussprache eines Aufenthaltsverbots sind mithin recht hoch. Regelmäßig wird es der Verhütung von Straftaten dienen müssen.²³³ „Zur Abwehr anderer Gefahren, für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, etwa zur Unterbindung von Beeinträchtigungen des Stadtbilds und –lebens durch [...] öffentlichen Alkoholkonsum [...] darf es nicht eingesetzt werden.“²³⁴

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.

1.1.4.5 Gefährderansprache

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

²²⁹ Cremer, NVwZ 2001, 1218.

²³⁰ Siehe auch Leggereit/J. Müller, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht, 29. Edition mit Stand: 15.04.2023, § 31 HSOG Rn. 6.

²³¹ Vgl. VG Düsseldorf, Beschl. v. 13.09.2004 – 18 M 87/04; vgl. Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 281.

²³² Vgl. Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 15 Rn. 22; Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 282.

²³³ Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2022, § 15 Rn. 23.

²³⁴ Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2022, § 15 Rn. 23.

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

Bei der Gefährderansprache handelt es sich um eine Maßnahme, bei der Betroffene bereits im Frühstadium einer Gefahr mittels eines Schreibens oder im Zusammenhang mit einem Hausbesuch darauf aufmerksam gemacht, welche Konsequenzen im Falle der Realisierung eines rechtswidrigen Verhaltens möglicherweise drohen.²³⁵ Es handelt sich also um eine behördliche Ermahnung, die auf den Abschreckungseffekt setzt.²³⁶

Im Kontext der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention könnte über ein solches Vorgehen etwa dann nachgedacht werden, wenn groß angelegte Trinkgelage organisiert werden, etwa durch soziale Netzwerke.²³⁷

Mangels einer spezifischen Regelung wird die Gefährderansprache regelmäßig auf die gefahrenabwehrrechtlichen Generalklauseln gestützt. Sie ist – so Gusy/Eichenhofer – allerdings nur dann zuzulassen, „wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sich der Anzusprechende tatsächlich in gefahrbe gründender Weise an verbotenen Aktivitäten beteiligen wird“.²³⁸ Der bloße Alkoholkonsum stellt auch dann, wenn er groß angelegt und in Gruppen stattfindet, keine verbotene Aktivität dar. Die maßgebliche Eingriffshürde ist nach zutreffender Auffassung auch insoweit die Feststellung einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung.²³⁹ Insoweit ist eine sorgfältige Prüfung angezeigt.

1.1.4.6 Sicherstellung von alkoholhaltigen Getränken

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

Unter Sicherstellung versteht man im Allgemeinen die „behördliche Beschränkung der Verfügungsmöglichkeit über eine Sache durch Begründung eines öffentlich-rechtlichen Verwahrungsverhältnisses zum Zwecke der Gefahrenabwehr.“²⁴⁰

Im Zusammenhang mit der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention kann man davon ausgehen, dass Alkohol den Konsumierenden abgenommen und in behördliche Verwahrung genommen, ggf. auch unter Berücksichtigung der gesetzlichen Anforderungen vernichtet werden kann. Eine Vernichtung kommt in Betracht, wenn die Sache nicht herausgegeben werden kann, ohne dass dies erneut eine Gefahr für polizeiliche Schutzgüter nach sich zieht.²⁴¹

²³⁵ Vgl. Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 316.

²³⁶ Zum appellativen Charakter der Gefährderansprache Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kap. E Rn. 289 f.

²³⁷ Vgl. Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 316 zur Eignung der Gefährderansprache im Zusammenhang mit der Überwachung von Veranstaltungen.

²³⁸ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 316.

²³⁹ Vgl. Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kap. E Rn. 289.

²⁴⁰ Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 284; vertiefend zur Sicherstellung Albrecht/Braun, VR 2017, 226.

²⁴¹ Vgl. Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 287.

Die Sicherstellung setzt regelmäßig voraus, dass sie der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr dient.²⁴² Eine gegenwärtige Gefahr ist eine in zeitlicher Hinsicht gesteigerte konkrete Gefahr. Sie liegt vor, „wenn die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder wenn Tatsachen vorliegen, die die Annahme begründen, dass der Schaden sofort oder in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintreten wird.“²⁴³ Das Mitsichführen von alkoholhaltigen Getränken stellt regelmäßig weder eine gegenwärtige noch eine konkrete Gefahr dar.²⁴⁴ Ausnahmsweise hat das **OVG Münster** im Zusammenhang mit dem Kölner Straßenkarneval, einer Veranstaltung, an der zehntausende, mitunter stark alkoholisierte Karnevalistinnen und Karnevalisten teilnehmen, eine „gegenwärtige, erhebliche Gefahr“ gesehen, die die Verhängung eines Glasverbots rechtfertigt.²⁴⁵ Ein Alkoholverbot war nicht ausgesprochen worden.

1.1.4.7 Sonstige Maßnahmen

Soweit gefahrenabwehrrechtliche Befugnisse nicht spezifisch geregelt sind, ist es den Gefahrenabwehrbehörden auf der Grundlage von Generalklauseln gestattet, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um eine konkrete Gefahr abzuwehren. Hierbei ist sind dem Erfindungsreichtum kaum Grenzen gesetzt. In Betracht kommt bspw. die an einer oder einen Störenden gerichtete Untersagung des weiteren Alkoholkonsums.

Hinsichtlich der Anwendung solcher Generalklauseln sollte der sog. Wesentlichkeitsvorbehalt Berücksichtigung finden. Dieser Grundsatz besagt, dass es allein dem parlamentarischen Gesetzgebenden überlassen ist, Regelungen über intensive Grundrechtseingriffe zu treffen. Welche gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen hiernach noch in der Verantwortung der Exekutive belassen werden können und welche hingegen einer spezifischen gesetzlichen Regelung durch die Legislative bedürfen, ist oftmals umstritten. Intensive und besonders nachhaltig wirkende Grundrechtseingriffe können die Generalklauseln des Polizei- und Ordnungsrechts wohl nicht tragen.

1.1.4.8 Formulierungsvorschlag

Die gegen einer oder einen Störenden gerichtete Einzelfallmaßnahme könnte im Falle übermäßigen Alkoholkonsums bspw. lauten: „Stellen Sie den Alkoholkonsum sofort ein!“. Freilich muss über solche Maßnahmen und insbesondere auch deren Durchsetzbarkeit vor Ort und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse im Rahmen der Ausübung behördlichen Ermessens entschieden werden. Dabei gilt es insbesondere die Verhältnismäßigkeit der jeweiligen Maßnahmen zu wahren. Das setzt u.a. voraus, dass unter gleich wirksamen Mitteln die die Bürgerinnen und Bürger schonendste Alternative gewählt wird. Muster-vorschläge oder vergleichbare „Vorgaben“ sind aufgrund der Vielfalt der möglichen Lebenssachverhalte und der unterschiedlichen behördlichen Reaktionsmöglichkeiten weitgehend ungeeignet.

²⁴² Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 18 Rn. 8; Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 4 Rn. 284.
²⁴³ Wagner, Bundespolizeirecht, 5. Auflage 2020, S. 96.
²⁴⁴ OVG Schleswig, Beschl. v. 16.05.2012 – 4 MB 39/12, juris Rn. 4.
²⁴⁵ OVG Münster, Urt. v. 09.02.2012 – 5 A 2376/19, juris Rn. 47.

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. Eine über den sog. Gemeingebrauch hinausgehende Sondernutzung der Straßen, Wege und Plätze bedarf der behördlichen Erlaubnis, wenn durch die Benutzung der Gemeingebrauch beeinträchtigt werden kann.²⁴⁶

Zur Gewährleistung eines störungsfreien Gemeingebrauchs steht es den Kommunen offen, die Sondernutzungen an Straßen und Wegen oder Teilen davon in ihrer Baulast auch abweichend durch Satzung zu regeln.²⁴⁷ Dazu könnte etwa auch eine Regulierung des Umganges mit alkoholhaltigen Getränken gehören, sofern es sich hierbei um eine Sondernutzung im straßen- und wegerechtlichen Sinne handelt. Dem Gemeingebrauch zurechenbare Verhaltensweisen können hingegen nicht mittels einer kommunalen Satzung eingeschränkt werden.²⁴⁸

1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

1.2.1.1 Zusammenfassung

Hinsichtlich der Frage, ob es sich bei dem Konsum alkoholhaltiger Getränke im öffentlichen Raum um eine Sondernutzung handelt, existieren unterschiedliche Auffassungen. Die herrschende Meinung, die auch das Niederlassen zum Alkoholkonsum nicht als Sondernutzung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze einstuft,²⁴⁹ überzeugt. Eine Regulierung des ortsbezogenen Alkoholkonsums mittels einer kommunalen Satzung ist mithin nicht möglich. Allenfalls im Freistaat Bayern ist es aufgrund einer älteren und wenig überzeugenden Entscheidung des **VGH München** (noch) vertretbar, anderer Auffassung zu sein.

1.2.1.2 Rechtsprechungsübersicht

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (VGH München) hat sich zur Frage der Sondernutzung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze im Kontext des Konsums alkoholhaltiger Getränke in einer aus dem Jahre 1982 stammenden Entscheidung so positioniert, dass ein „Niederlassen zum Alkoholgenuss“ als Sondernutzung einzuordnen und mithin genehmigungspflichtig ist. Eine solche Sondernutzung kann durch kommunale Satzung untersagt werden:

„Sondernutzung ist die Benutzung von Straßen über den Rahmen ihrer Widmung für den Verkehr hinaus [...]. Dabei ist es kein Gemeinbrauch, wenn jemand die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt [...]. Im Rahmen des Gemeingebrauchs liegt damit die Benutzung der Straße als Verkehrsmittel und als Kommunikationsmittel [...]. [...]

²⁴⁶ Vgl. LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 4.
²⁴⁷ Vgl. LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 4.
²⁴⁸ OLG Saarbrücken, NJW 1998, 251.
²⁴⁹ Vgl. Hecker, NVwZ 2010, 359, 363 m. w. N.

Sondernutzung ist demnach auch das ‚Niederlassen zum Alkoholgenuss‘. Eine solche Nutzung des Straßenraums beeinträchtigt den Gemeingebrauch. Das ‚Niederlassen‘ ist ein über zeitlich begrenztes Verweilen hinausgehendes Bleiben und Verharren am Ort, nicht notwendigerweise mit einem ‚Hinsetzen‘ verbunden, am besten wohl mit ‚es sich bequem machen‘ umschrieben. Das Tatbestandsmerkmal ‚zum Alkoholgenuss‘ nimmt auf den Zweck des Verbleibens am Ort Bezug, der [...] gerade in Verbindung mit einem ‚Niederlassen‘ die Ursache von Störungen anderer sein kann.“²⁵⁰

Allerdings weist der VGH München auch darauf hin, dass Straßen, Wege und Plätze eine Kommunikationsfunktion wahrnehmen, weswegen zumindest der Konsum von Alkohol „im Vorübergehen“ zum Gemeingebrauch gerechnet werden soll:

„Ihrer tatsächlichen Funktion nach sind [...] Fußgängerzogen auch ‚Kommunikationszentren‘, die nicht mehr ausschließlich der Fortbewegung dienen. Sie sollen vielmehr Passanten auch zum Aufenthalt und zum Verweilen einladen [...]. [...]

Nicht erfasst wird demnach der Alkoholgenuß ohne sich Niederlassen (‚Nippen an einem Bier im Vorübergehen‘) und das sich Niederlassen nicht zum Zwecke des Alkoholkonsums [...], beides Verhaltensweisen, die erfahrungsgemäß nicht mit [...] Belästigungen für andere verbunden sind.“²⁵¹

Die Möglichkeiten, satzungsmäßig ein Alkoholkonsumverbot auszusprechen, werden hierdurch deutlich eingeschränkt. Es stellt sich insbesondere die Frage, wie in der Praxis zwischen „niedergelassenen Trinkenden“ und „vorübergehenden Trinkenden“ unterschieden werden soll. Der **Kontroll- und Prüfaufwand** dürfte in solchen Fällen so hoch sein, dass an Stelle der Durchsetzung einer Satzung auch gleich ein behördliches Vorgehen im Wege der Aussprache einzelfallbezogener Maßnahmen (hierzu 1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen) in Betracht gezogen werden kann. Ein solches Vorgehen wäre grundrechtsschonender, weil es sich regelmäßig nur an die jeweiligen Störenden richtet und die „stillen Trinkenden“ nicht belastet.

Unter Betonung der Funktion des öffentlichen Straßenraums als Kommunikationsraum lehnt das **OLG Saarbrücken** die Einstufung des „niedergelassenen Alkoholkonsums“ als Sondernutzung ab. Es weist darauf hin, dass im Zusammenhang mit dem vom Gemeingebrauch umfassten Niederlassen jedenfalls auch der Alkoholkonsum gestattet sein muss, der sich „im üblichen Rahmen“ bewegt, selbst dann, wenn sich Personen niederlassen, nur um Alkohol zu konsumieren:

„Vor allem innerörtliche Straßen und Plätze sind zugleich Stätten des Informations- und Meinungsaustausches sowie der Pflege menschlicher Beziehungen. In verstärktem Maße gilt dies für Fußgängerbereiche und verkehrsberuhigte Zonen. Es entspricht den modernen städtebaulichen Absichten, die Menschen zum Aufenthalt in den städtischen Straßen zu bewegen und das Leben in der Stadt zu fördern [...]. Dies wird u.a. durch Bereitstellen von Bänken oder Stühlen gefördert, die zum Verweilen auffordern. [...]

[...] Es fallen somit auch Verhaltensweisen unter den Begriff des Gemeingebrauches, die mit der eigentlichen Fortbewegung nichts zu tun haben. Bei der Beurteilung, ob solches vom eigentlichen

²⁵⁰ VGH München, Urt. v. 27.10.1982 – 8 N 82 A-277 = ZVR-Online Dok. Nr. 4/2018, S. 10 ff.

²⁵¹ VGH München, Urt. v. 27.10.1982 – 8 N 82 A-277 = ZVR-Online Dok. Nr. 4/2018, S. 11 ff.

Verkehr abweichendes Verhalten noch zum Gemeingebrauch gehört, ist auch die örtliche Übung bedeutsam [...]. [...]

Es unterliegt keinem Zweifel, daß das ‚Niederlassen‘ einzelner oder mehrerer Personen im innerstädtischen Bereich – auch wenn man darunter ein längeres Verweilen versteht [...], z.B., um eine Zeitung oder ein Buch zu lesen, um Kunstwerke zu betrachten, sich mit anderen zu unterhalten oder um sich durch Aufnahme von Speisen oder Getränken zu stärken, vom verfassungsrechtlich garantierten Gemeingebrauch gedeckt ist, zumal der Gemeingebrauch anderer hierdurch nicht – jedenfalls nicht unzumutbar – beeinträchtigt wird.

Wenn in einer solchen Situation von einer oder mehreren Personen Alkohol getrunken wird, ändert das grundsätzlich nichts daran, daß dieses Verhalten im Rahmen des Gemeingebrauchs liegt. Nicht jede Alkoholaufnahme führt dazu, daß es zu einer nicht mehr als vorübergehend anzusehenden Nutzung der Straße oder zu Belästigungen anderer kommt. Eine Überschreitung des Gemeingebrauchs kann aber gegeben sein, wenn mehrere Personen im städtischen Bereich – insbesondere, wenn dies auf einer übereinstimmenden Willensrichtung beruht – lagern und sich dabei so ausbreiten, daß andere in der Ausübung des Gemeingebrauchs im oben genannten Sinne beeinträchtigt werden. Es kommt insoweit auf alle Umstände des Einzelfalles an, so u.a. die Breite der Straße, die Anzahl der Personen, die sich niederlassen und in welcher Weise dies geschieht, z.B. ob sie sich auf dafür vorgesehenen Sitzgelegenheiten niederlassen oder auf dem Boden sitzen oder liegen, ob dies an einer freien Fläche oder an Stellen stattfindet, die als Durchgang oder Zufahrt dienen. Es ist auch zu beachten, ob ein solches Verhalten ortsüblich ist.

Von Bedeutung kann insbesondere sein, ob und in welcher Menge dabei Alkohol getrunken wird, denn es kann durch die Auswirkungen des aufgenommenen Alkohols zu einer erheblichen, nicht als nur vorübergehend anzusehenden Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs anderer kommen – jedenfalls dann, wenn Alkohol in größeren Mengen genossen wird. Auch wenn [...] das ‚Niederlassen‘ erfolgt, um Alkohol zu trinken, führt dies nicht zu einer anderen Bewertung [...].“²⁵²

Das **OLG Braunschweig**²⁵³ und das **OLG Hamm**²⁵⁴ folgen dem OLG Saarbrücken. Insbesondere das OLG Hamm verweist mehrfach auf dessen Entscheidung aus dem Jahr 1997. 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.²⁵⁵ Auch das **OVG Schleswig**²⁵⁶ und das **OVG Bautzen**²⁵⁷ sehen das so.

1.2.1.3 Formulierungsvorschlag

Ein Formulierungsvorschlag ist nach hier vertretener Auffassung nicht angezeigt, da der Rechtsauffassung des VGH München, der allein den Alkoholkonsum nicht zum Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen,

²⁵² OLG Saarbrücken, NJW 1998, 251, 252 f.

²⁵³ OLG Braunschweig, Beschl. v. 20.03.2013 – Ss (OWiZ) 28/13, juris Rn. 9.

²⁵⁴ OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 – III-3 RBs 12/10 u.a., juris Rn. 30.

²⁵⁵ OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 – III-3 RBs 12/10 u.a., juris Rn. 30.

²⁵⁶ OVG Schleswig, Urt. v. 16.06.1999 – 4 K 2/99.

²⁵⁷ OVG Bautzen, Beschl. v. 07.07.2011 – 4 A 370/10.

Wegen und Plätzen rechnet, nicht gefolgt werden kann. Eine Regulierung des öffentlichen Konsums von Alkohol mit Mitteln des Straßen- und Wegerechts ist mithin nicht möglich.

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

Straßen- und wegerechtliche Besonderheiten weist die Beurteilung der mitunter „in Mode gekommene“ sog. Bier- und Party-Bikes auf.

HINWEIS

Bei diesen Bier-Bikes handelt es sich um durch Pedale angetrieben Fortbewegungsmittel, die Sitzgelegenheiten für bis zu 16 Personen bieten können. Während das Gefährt von bis zu 10, an den Längsseiten sitzenden Benutzenden, angetrieben wird, bietet eine Bank am Heck des Bikes für bis zu drei weitere Teilnehmenden Platz.²⁵⁸ „Der Fahrer [...] sitzt mit Blick in Fahrtrichtung auf einem Sitzplatz im Frontbereich des Gefährts, 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 Zapfanlage und eine Soundanlage mit CD-Player.“²⁵⁹

1.2.2.1 Zusammenfassung

HINWEIS

Aufgrund der Einstufung des Betriebs eines Bier-Bikes als Sondernutzung kommt das im Straßen- und Wegerecht verankerte **präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt** zur Anwendung. Die Betreibenden eines Bier-Bikes sind gehalten, eine Sondernutzungserlaubnis einzuholen. Im Rahmen ihrer Kontrollbefugnis müssen die zuständigen Behörden prüfen, ob „unter Anstellung straßenbezogener Ermessenerwägungen [...] möglicherweise die Sondernutzung auf bestimmten Straßen (etwa durch Festlegung bestimmter Routen) zu bestimmten Zeiten zugelassen werden kann.“²⁶⁰

Vor dem Hintergrund der sehr klaren Linie der Rechtsprechung können entgegenstehende Literaturmeinungen in der kommunalen Praxis vernachlässigt werden. Fraglich sein könnte allenfalls, ob etwa Bier-Bikes auch nach der Rechtsprechung zumindest dann dem Gemeingebrauch unterfallen müssen, wenn sie in Verbindung mit einer Sightseeing-Tour genutzt werden. In solchen Fällen könnte der Personentransport und die zum Zwecke des Anlaufens von Sehenswürdigkeiten erforderliche Ortsveränderung durchaus auch eine wesentliche Zielsetzung (überwiegende Funktion) der Nutzung eines Bier-Bikes darstellen.²⁶¹ Solche Gedankenspiele können aber getrost einer künftigen Entscheidung durch die Verwaltungsgerichte überlassen bleiben.

²⁵⁸ OVG Münster, Urt. v. 23.11.2011 – 11 A 2325/10, juris Rn. 1; vgl. Albrecht/Hatz, ZVR-Online Dok. Nr. 13/2012 Rn. 38.

²⁵⁹ OVG Münster, Urt. v. 23.11.2011 – 11 A 2325/10, juris Rn. 1; vgl. Albrecht/Hatz, ZVR-Online Dok. Nr. 13/2012 Rn. 38.

²⁶⁰ OVG Münster, Urt. v. 23.11.2011 – 11 A 2325/10, juris Rn. 58.

²⁶¹ Albrecht/Hatz, ZVR-Online Dok. Nr. 13/2012 Rn. 41.

1.2.2.2 Rechtsprechungsübersicht

Mit dem nach Auffassung eines Teiles der Bevölkerung wohl „vergnüglichen“ Verkehrsmittel Bier-Bike hatte sich die Rechtsprechung bereits verschiedentlich zu befassen. Diesbezüglich ist auf Entscheidungen des **OVG Münster** zum „Partybike“²⁶² und zu zwei für eine Betriebsfeier genutzten Tandems mit 12 und 14 Plätzen²⁶³ sowie ein Urteil des **VG Hamburg** zum Bier-Bike (hier: „BigBike“)²⁶⁴ hinzuweisen. Bei den zur rechtlichen Beurteilung stehenden Fortbewegungsmitteln handelte es sich um solche, die in erster Linie als Eventfläche dienten. Die Rechtsprechung geht hinsichtlich deren Gebrauch im öffentlichen Straßenraum ausnahmslos von einer straßen- und wegerechtlichen Sondernutzung aus, die untersagt werden kann. Das tragende Argument ist, dass es sich bei einem Bier-Bike um eine **verkehrsfremde Sache** handelt, da andere Handlungen als die der Fortbewegung bei der Nutzung im Vordergrund stehen:

*„Bei einem äußerlich am Verkehr teilnehmenden Verkehrs- oder Fortbewegungsmittel, das aus Sicht eines objektiven Beobachters nach seinem Erscheinungsbild eine andere oder überwiegend andere Funktion als die eines Verkehrsmittels habe, handele es sich um eine verkehrsfremde Sache [...]“*²⁶⁵

Die Literatur hält dem entgegen, dass die Benutzung von Bier-Bikes durchaus den für die Einstufung als Gemeingebrauch erforderlichen Verkehrsbezug aufweist.²⁶⁶ Bereits aus objektiver Sicht sei festzustellen, dass im Rahmen der Fahrten mit dem Bier-Bike eine Ortsveränderung herbeigeführt werde.²⁶⁷ Dieser Ortsveränderung sei ein für die Teilnehmenden hinreichend hoher Stellenwert zuzusprechen.²⁶⁸ „Ginge es ihnen [den Teilnehmenden] nur darum, Bier zu trinken und zu feiern, könnten sie genauso gut das Geld für das Bierbike sparen und eine Gaststätte aufsuchen. Stattdessen legen sie Wert darauf, sich durch eigene Muskelkraft fortzubewegen und die Umgebung, die man zumindest hinter seinem Gegenüber sehen kann, zu genießen.“²⁶⁹

1.2.2.3 Formulierungsvorschlag

Ein Formulierungsvorschlag ist entbehrlich. Im Falle der Beantragung einer Sondernutzungserlaubnis für den Betrieb eines Bier- oder Party-Bikes wird diese schlicht abgelehnt. Insoweit weist die kommunale Alkohol-Verhältnisprävention keine spezifischen Besonderheiten auf.

²⁶² OVG Münster, Urt. v. 23.11.2011 – 11 A 2511/10.

²⁶³ OVG Münster, Beschl. v. 14.03.2017 – 11 A 1582/14.

²⁶⁴ VG Hamburg, Urt. v. 20.03.2015 – 11 K 3271/13.

²⁶⁵ BVerwG, Beschl. v. 28.08.2012 – 3 B 8/12, juris Rn. 13.

²⁶⁶ Lund, DVBl 2011, 339, 341; vgl. Cornils, ZJS 2012, 120, 121 f.

²⁶⁷ Lund, DVBl 2011, 339, 341.

²⁶⁸ Lund, DVBl 2011, 339, 341.

²⁶⁹ Lund, DVBl 2011, 339, 341.

1.3 Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Fraglich ist weiterhin, ob und ggf. wie man den Konsum von Alkohol in kommunalen Einrichtungen regulieren kann. Entsprechende Ansatzpunkte bietet wiederum das **kommunale Satzungsrecht** (vgl. auch 1.2 Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum). Hierüber kann geregelt werden, welchen Anforderungen die Nutzung kommunaler Einrichtungen unterliegt.

1.3.1 Zusammenfassung

Hinsichtlich der Unterbindung des Konsums von Alkohol im Zusammenhang mit der Nutzung kommunaler Einrichtungen besteht eine Problematik, wie wir sie aus dem Straßen- und Wegerecht bereits kennen (vgl. 1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum): Der für die Nutzung kommunaler Einrichtungen maßgeblich **Gemeingebrauch** wird regelmäßig auch das Verweilen zum Zwecke des Alkoholkonsums einschließen. Ausnahmen hiervon scheinen allenfalls hinsichtlich bspw. kommunaler Präventionseinrichtungen, Einrichtungen für Kinder und Jugendliche oder im Zusammenhang mit ähnlichen Angeboten vorstellbar.

1.3.2 Rechtsprechungsübersicht

Den öffentlichen Einrichtungen ist im Gemeinwesen eine Bedeutung beizumessen, die nicht unterschätzt werden darf.²⁷⁰ Sie dienen dem Wohl der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere der Daseinsvorsorge.²⁷¹ „Demgemäß bestimmen die meisten Kommunalgesetze explizit, dass die Gemeinden und Kreise verpflichtet sind, innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohnenden erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen.“²⁷² Den Einwohnenden und ggf. auch weiteren Personen steht selbstverständlich das Recht zu, diese Einrichtungen bestimmungsgemäß zu nutzen.²⁷³

Die kommunalen Einrichtungen sind von den öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen zu unterscheiden. Zu ihnen gehören bspw. Schulen, Bibliotheken, Museen, Sportanlagen, Krankenhäuser sowie Wald-, Park- und Gartenanlagen.²⁷⁴ Nach anderer Auffassung können auch öffentliche Straßen, Wege und Plätze zu den kommunalen Einrichtungen gehören, unterfallen dann aber gleichwohl den spezielleren Bestimmungen des Straßen- und Wegerechts.²⁷⁵ Nicht zu den kommunalen Einrichtungen gehören Rathausgebäude oder andere Sachen im Verwaltungsgebrauch, die also nicht allen zur Benutzung zur Verfügung stehen.²⁷⁶

Das Nutzungsverhältnis einer kommunalen Einrichtung kann sowohl privat- als auch öffentlich-rechtlich ausgestaltet werden.²⁷⁷ Die vorliegende Untersuchung befasst sich diesbezüglich allein mit den öffentlich-rechtlichen Handlungsformen, die eine **Festlegung der Benutzungsregeln mittels Satzung** vorsehen.²⁷⁸ Hinsichtlich der Regulierung des Alkoholkonsum innerhalb kommunaler Einrichtungen gilt entsprechend der Nutzung von öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, dass die Nutzung solcher Einrichtungen gemäß deren Widmungszweck zu erfolgen hat und dann zum Gemeingebrauchs zu rechnen ist.

Ehlers weist zutreffend darauf hin, dass es sich bei der den Gemeingebrauch prägenden Widmung immer aber auch um einen Kurations- und Ausgestaltungsakt handelt.²⁷⁹ Hierbei kann sich die Widmung auch auf bestimmte Nutzungsarten oder Nutzungszwecke beschränken.²⁸⁰ Der dem Widmungszweck stets anhaftende Gemeingebrauch wird regelmäßig aber auch das Verweilen zum Zwecke des Alkoholkonsums einschließen (vgl. 1.2.1.2 Rechtsprechungsübersicht).

FACHBEGRIFF 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).

Ausnahmen hiervon scheinen allenfalls hinsichtlich etwa kommunaler **Präventionseinrichtungen, Einrichtungen für Kinder und Jugendliche** oder ähnlichen Angeboten vorstellbar.

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.

Eine Regulierung des Konsums alkoholhaltiger Getränke könnte in bestimmten Konstellationen mittels einer entsprechenden Festsetzung der Nutzungszeiten für eine kommunale Einrichtung möglich sein. Durch „ungünstige Nutzungszeiten“ wird einer solchen Einrichtung nämlich möglicherweise die Attraktivität für die sich an bestimmten Tageszeiten orientierenden Alkoholkonsumenten genommen.²⁸¹

²⁷⁰ Ehlers, JURA 2012, 692.

²⁷¹ Ehlers, JURA 2012, 692.

²⁷² Ehlers, JURA 2012, 692.

²⁷³ Vgl. Ehlers, JURA 2012, 692.

²⁷⁴ Vgl. die Aufzählung bei Ehlers, JURA 2012, 692.

²⁷⁵ Vgl. Ehlers, JURA 2012, 692, 693.

²⁷⁶ Vgl. Ehlers, JURA 2012, 692, 693.

²⁷⁷ Vertiefend Ehlers, JURA 2012, 692, 695 f.

²⁷⁸ Vgl. Ehlers, JURA 2012, 692, 693.

²⁷⁹ Ehlers, JURA 2012, 849, 850.

²⁸⁰ Vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 17.07.2012 – 10 S 406/10, juris Rn. 31; vgl. Herber, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Auflage 2021, Kap. 24 Rn. 20.

²⁸¹ Vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 17.07.2012 – 10 S 406/10, juris Rn. 33.

1.3.3 Formulierungsvorschlag

Nach hier vertretener Rechtsauffassung ist eine Regulierung des Konsums von Alkohol im Zusammenhang mit der Nutzung kommunaler Einrichtungen regelmäßig nicht möglich. Von dem nachfolgenden Formulierungsvorschlag, der besonders begründungsbedürftigen Einzelfällen vorbehalten ist, ist mithin äußerst zurückhaltend Gebrauch zu machen:

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

[Aufzählung Anfang]

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

[Aufzählung Ende].“

Der besonderen Begründungsbedürftigkeit wird überdies Rechnung getragen, wenn man die Alkoholverbote auf bestimmte schutzbedürftige Bereiche einer kommunalen Einrichtung beschränkt. Als Beispiel kann insoweit die Grünanlagen-Satzung der Stadt Ludwigshafen am Rhein angeführt werden. 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 alkoholische 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;“²⁸²

2. MASSNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOL

2.1 Zusammenfassung

Die Aussprache eines Verbots hinsichtlich des Mitsichführens von Alkohol hat sich grundsätzlich nach denselben gesetzlichen Rahmenbedingungen zu richten, die auch für die Verhängung eines Konsumverbots gelten. Die Interessen- und auch die Rechtslage weisen weitgehende Übereinstimmungen auf. Grundsätz-

²⁸² Satzung der Stadt Ludwigshafen am Rhein über die Benutzung der öffentlichen Grünanlagen vom 08.08.1973, zuletzt geändert durch Satzung vom 11.03.2020, Amtsblatt Nr. 25 vom 20.03.2020.

lich gilt also, dass nach hier vertretener Auffassung allenfalls die **Rechtsverordnung** als Handlungsinstrument der Kommunen in Betracht zu ziehen ist. Auf die diesbezüglichen Ausführungen (siehe hierzu insbesondere 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung) kann verwiesen werden.

Die Aussprache von Verboten, die sich auf das Mitsichführen von Alkohol beziehen, bereitet der Praxis erhebliche Umsetzungs- bzw. Vollzugsprobleme, weil solche Verbote in subjektiver Hinsicht meist an eine Konsumabsicht anknüpfen. Wer Getränke bspw. vom Supermarkt aus nach Hause transportiert, die oder der soll hierbei nicht beeinträchtigt werden. Ungeachtet der Problematik der Differenzierung zwischen (noch) erlaubtem und nicht erlaubten Tun, werden solche Verbote seitens der Rechtsprechung regelmäßig als „noch hinreichend bestimmt“ akzeptiert.

2.2 Rechtsprechungsübersicht

Das Verbot des Mitsichführens von Alkohol greift im Vergleich mit dem Verbot des Konsums von alkoholhaltigen Getränken in der Öffentlichkeit noch weitergehend in die Rechtspositionen des Betroffenen ein, weil es noch mehr in das „Vorfeld“ der konkreten bzw. abstrakten Gefahr verlagert wird.²⁸³ Das grundsätzlich Alkoholverboten gegenüber eher aufgeschlossene **OVG Lüneburg** spricht diesbezüglich daher auch von einem „weitergehenden Verbot“.²⁸⁴ Dies überzeugt, weil die Person, die Alkohol nicht mitsichführen darf, diesen letztendlich auch nicht konsumieren kann. Unschädlich ist insoweit, dass der Transport von alkoholhaltigen Getränken (also etwa vom Getränkefachhandel nach Hause) regelmäßig nicht von solchen Verboten vereinahmt wird.²⁸⁵

„Da durch die Norm insbesondere die Anwohner vor alkoholbedingten Folgen des Alkoholkonsums geschützt werden sollen und die zuvor beschriebenen Folgen regelmäßig von denjenigen Personen ausgehen, die sich zu den umstrittenen Zeiten in der Verbotszone länger aufhalten, insbesondere dort niedergelassen haben, und sich andererseits die Gefahr, die von bloßen kurzzeitigen Passanten mit Alkohol ausgeht, kaum von der durch bereits zuvor alkoholisierte Passanten, für die die AVV keine Einschränkungen enthält, unterscheidet, ist die Absicht, ‚Alkohol im Geltungsbereich der Verordnung konsumieren zu wollen‘, dahingehend zu verstehen, dass der Konsum nicht lediglich anlässlich des einmaligen Durchquerens, sondern bei einem längeren Aufenthalt, insbesondere einem Niederlassen beabsichtigt sein muss. Ist dies aber erkennbar, so unterscheidet sich die Gefahr der so Handelnden nicht von der, die von den bereits ‚Trinkenden‘ ausgeht. Sie verwirklicht sich nur zeitlich etwas später.“²⁸⁶

„Dadurch wird für den Betroffenen erkennbar weder das einfache Durchqueren der Verbotszone ohne Konsumabsicht noch das längere Verweilen mit mitgeführtem Alkohol ohne Konsumabsicht verboten. Da [...] beides zusammenkommen muss, unterfällt dem Verbot lediglich das Mitsichführen von alkoholischen Getränken, wenn aufgrund der konkreten Umstände die Absicht erkennbar ist, diese an Ort und Stelle, d.h. beim längeren Stehen oder nach einem Niederlassen, und nicht lediglich teilweise im Vorübergehen zu konsumieren.“²⁸⁷

²⁸³ Vgl. Wagner, Bundespolizeirecht, 5. Auflage 2020, S. 95 f. zum Gefahrenvorfeld.

²⁸⁴ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 81.

²⁸⁵ Vgl. VG Köln, Beschl. v. 21.07.2008 – 20 L 945/09, juris Rn. 23.

²⁸⁶ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 81.

²⁸⁷ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 84.

2.3 Formulierungsbeispiel

Vgl. 1.1.1.5 Formulierungsvorschlag.

Die Anordnung eines Verbots des Mitsichführens von Alkohol mittels einer 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.“²⁸⁸

3. MASSNAHMEN GEGEN DEN ALKOHOLVERKAUF

3.1 Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

3.1.1 Zusammenfassung

Nachdem bereits polizeirechtliche Maßnahmen in Frage gestellt werden, die sich gegen den Konsum von Alkohol oder gegen dessen Mitsichführen richten, muss dies erst recht für Eingriffe gelten, die die Verkaufsmöglichkeiten beschränken. Verkaufsverbote tangieren (zumindest) das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG). Die Aussprache eines Alkoholverkaufsverbots mittels Rechtsverordnung scheint gleichwohl zumindest theoretisch möglich, wenn dargelegt werden kann, dass der Verkauf solcher Getränke eine abstrakte Gefahr darstellt (vgl. hierzu 1.1.1.2 Eingriffshürden).

3.1.2 Rechtsprechungsübersicht

Die polizeirechtliche Diskussion konzentriert sich hinsichtlich der Maßnahmen auf dem Gebiet der Alkohol-Verhältnisprävention grundsätzlich auf die Beschränkung des Konsums sowie des Mitsichführens alkoholhaltiger Getränke. Der Konsum von Alkohol ließe sich freilich aber auch dadurch beschränken, dass man seinen Verkauf einschränkt oder untersagt. Alkoholverkaufsverbote geraten allerdings regelmäßig in Konflikt mit den Interessen der Gewerbetreibenden. Diese mögen zwar oftmals ein Einschreiten gegen sog. Rucksacktrinkende begrüßen, die vor Ort günstig erworbenen Alkohol konsumieren wollen, sehen sich aber in ihrer wirtschaftlichen Handlungsfreiheit beschränkt, wenn es darum geht, den Verkauf von Alkohol grundsätzlich (bspw. in den sog. konzessionierten Flächen) einzuhegen. Volksfeste ohne Rucksacktrinkende werden vor diesem Hintergrund bspw. positiv bewertet, eine Beschränkung der Alkoholverkaufsstände wird hingegen kategorisch abgelehnt.

²⁸⁸ So die Gefahrenabwehrverordnung, deren Rechtmäßigkeit das OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 6 ff. bestätigt hat.

In rechtlicher Hinsicht begegnet ein polizeirechtliches Vorgehen gegen den Verkauf von Alkohol noch eingehenderen Bedenken, als dies bereits bezüglich der Regulierung dessen Konsums (hierzu 1 Maßnahmen gegen öffentlichen Alkoholkonsum) und Mitsichführens (hierzu 2 Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol) der Fall ist, wird doch der staatliche Eingriff nochmals weiter weg von der Gefahrenverursachung in deren Vorfeld verlegt. Die gefahrenabwehrrechtliche Verkettung lässt sich wie folgt darstellen.



Freilich scheint es mit der Rechtsprechung insbesondere des **OVG Lüneburg** (hierzu 1.1.1.4 Rechtsprechungsübersicht) vorstellbar, auch den Verkauf von Alkohol zumindest als abstrakte Gefahr einzustufen, deren Verursachende dann ggf. als sog. Zweckveranlassende²⁸⁹ (und mithin Verhaltensstörende) im gefahrenabwehrrechtlichen Sinne in Anspruch genommen werden kann. Mangels eines diesbezüglichen politischen Willens, der darauf gerichtet sein müsste, nicht die Konsumierenden, sondern die Gewerbetreibenden zu reglementieren, scheint ein Vorgehen gegen den Verkauf alkoholhaltiger Getränke mittels Rechtsverordnung aber ohnehin nicht praxisrelevant.

3.1.3 Formulierungsvorschlag

Mangels hinreichender Anwendungsfelder ist ein Formulierungsvorschlag entbehrlich.

3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

Das Gaststättenrecht ist, wie auch das Polizei- und Ordnungs- oder das Straßen- und Wegerecht, Ländersache. Es wurde im Zuge der Föderalismusreform 2006 in die Gesetzgebungskompetenz der Länder überführt. Soweit die Länder nicht durch Erlass eigener Gaststättengesetze von ihren Kompetenzen Gebrauch machen, gilt das Gaststättengesetz des Bundes (GastG), das seine Gültigkeit behält, fort. Regelmäßig orientieren sich die landesspezifischen Regelungen zudem am GastG. Dieses sieht vor, dass Gaststättenbetreibern Auflagen (hierbei kann es sich um Verbote handeln) gemacht werden können, etwa um die Gesundheit der Gäste zu schützen (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GastG), und dass ihnen auch die Erlaubnis zum Betrieb des Gaststättengewerbes entzogen werden kann, 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).

²⁸⁹ Zu diesem Gusy/Eichenhofer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2023, § 5 Rn. 336; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 9 Rn. 29.

3.2.1 **Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz**

3.2.1.1 *Zusammenfassung*

Soweit es um Verstöße gegen die Bestimmungen des Jugendschutzgesetzes geht, scheint ein Einschreiten der Kommunen auf der Grundlage des GastG in Verbindung mit dem JuSchG weitgehend unproblematisch. 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 ist dies ausreichend, um von der Unzuverlässigkeit einer Gastwirtin oder eines Gastwirtes auszugehen und ihre Gaststättenerlaubnis zu widerrufen.

3.2.1.2 *Rechtsprechungsübersicht*

§ 9 Abs. 1 JuSchG sieht vor, dass in Gaststätten, Verkaufsstellen oder sonst in der Öffentlichkeit Branntwein, branntweinhaltige Getränke oder Lebensmittel, die Branntwein in nicht nur geringfügiger Menge enthalten, an Kinder und Jugendliche weder abgegeben werden dürfen noch darf den genannten Personen der Verzehr gestattet werden. Gleiches gilt für die Abgabe und den Verzehr anderer alkoholischer Getränke (in der Regel Bier) an Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren.

Verstöße gegen diese Vorschriften sind gem. § 28 Abs. 1 Nr. 10 JuSchG bußgeldbewährt. Allerdings berechtigt das JuSchG nicht zum gefahrenabwehrrechtlichen Einschreiten. Es enthält insoweit keinerlei Eingriffsbefugnisse.²⁹⁰ Diese finden sich vielmehr im Gaststättenrecht. So kommt insbesondere der Widerruf von gaststättenrechtlichen Erlaubnissen bei Verstößen gegen das JuSchG in Betracht.

„Nach § 15 Abs. 2 GastG ist die Gaststättenerlaubnis zu widerrufen, wenn nachträglich Tatsachen eintreten, die die Versagung der Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG rechtfertigen würden. Ein Erlaubnisinhaber muss persönlich die Gewähr dafür bieten, dass der Gaststättenbetrieb ordnungsgemäß, also im Einklang mit dem geltenden Recht, geführt wird. Ist diese Gewähr nicht mehr gegeben, so ist die Erlaubnis zu widerrufen, ohne dass der Behörde ein Ermessen eingeräumt ist. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG nennt in einer nicht abschließenden Aufzählung verschiedene Beispielfälle, bei denen die Erlaubnis zu versagen ist.“²⁹¹

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 ist dies ausreichend, um von der Unzuverlässigkeit einer Gastwirtin oder eines Gastwirtes auszugehen und ihre Gaststättenerlaubnis zu widerrufen.²⁹²

„Die Verstöße müssen grundsätzlich von erheblichem Gewicht sein, jedoch rechtfertigt auch eine Vielzahl kleinerer Verstöße die Annahme der Unzuverlässigkeit dann, wenn der Betriebsinhaber trotz Ermahnungen, des Erlasses von Bußgeldbescheiden und sogar nach Einleitung eines Widerrufsverfahrens weiter gegen seine betrieblichen Verpflichtungen verstößt und zu erkennen gibt, dass ihm

die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften gleichgültig ist. Hiervon ist im vorliegenden Fall auszugehen.“²⁹³

„Zwar rechtfertigt nach Auffassung der Kammer ein einmaliger Verstoß gegen Jugendschutzbestimmungen noch nicht den Widerruf der Erlaubnis, da hier immerhin das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) berührt ist. Wegen des hohen Ranges des Jugendschutzes ist die Eingriffsschwelle, ab der man den Widerruf auch unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für zulässig erachtet, nicht allzu hoch anzusetzen. Es muss sich daher nicht um ‚beharrliche und fortgesetzte‘ Verstöße handeln. Es genügt vielmehr wiederholtes Handeln, insbesondere dann, wenn der Gastwirt nach einem ersten Verstoß auf die Konsequenzen im Wiederholensfalle ausdrücklich hingewiesen wurde [...].“²⁹⁴

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

3.2.2.1 *Zusammenfassung*

Bezüglich des behördlichen Einschreitens gegen Trinkveranstaltungen (bspw. Flatrate-Partys) sind maßgebliche Rechtsfragen noch nicht abschließend geklärt. Im Streit stehen etwa das Verhältnis bzw. der Zusammenhang zwischen § 5 Abs. 1 GastG und § 4 Abs. 1 Satz 1 GastG und die dort niedergelegten unterschiedlichen oder ggf. auch übereinstimmenden Eingriffshürden. Gleichwohl scheint die Rechtsprechung eher großzügig, wenn es darum geht, Auflagen zuzulassen, mit denen Gastwirtinnen oder Gastwirten die Durchführung sog. Flatrate-Partys untersagt wird.

Aufbauend auf der einschlägigen Rechtsprechung (insbesondere des VGH München) lässt sich gut vertreten, dass die die Erteilung einer Auflage nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG prägende Tatbestandvoraussetzung der „Gefahr“ (für Leben Gesundheit oder Sittlichkeit) der Feststellung einer **„konkreten Gefahr“** bedarf,²⁹⁵ also eine Sachlage voraussetzt, die bei ungehindertem, objektiv zu erwartendem Geschehensablauf in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führen kann. Wie bereits festgestellt wurde (vgl. 1.1.3.2 Eingriffshürden) sind die Hürden, die hinsichtlich der Feststellung einer solchen Gefahr – insbesondere im Zusammenhang mit dem Konsum von Alkohol – zu überwinden sind, hoch.

Hinzu kommt die Problematik, dass es hier überwiegend um die Abwehr der Gefahr der **Selbstgefährdung** gehen wird. Es kann aber wohl kaum Aufgabe der Kommunen sein, Alkoholkonsumierende in Gaststätten vor Gefahren zu schützen, denen sie sich selbstbestimmt (also freiwillig) aussetzen. Insoweit müssen zumindest ganz besondere Umstände hinzukommen, die eine dann ggf. auch in die Selbstbestimmung der Alkoholkonsumierenden (vgl. Teil 1: 1 Alkohol als Mittel zur Freiheitsverwirklichung) eingreifende staatliche Schutzpflicht aktivieren. Eine Veranstaltung, deren zentrales Anliegen der Konsum von Alkohol ist, wird für sich allein genommen die Schwelle, die zum Eingreifen berechtigt, nicht überschreiten. Insbesondere erwachsenen Teilnehmenden bzw. Konsumierenden wird man es grundsätzlich selbst überlassen müssen, zu entscheiden, welche Mengen Alkohol sie zu sich nehmen. Anders kann es sich hingegen verhalten, wenn eine Veranstaltung „aggressiv auf einen Alkoholmissbrauch“ ausgerichtet ist und sich zuvorderst an ein unerfahrenes, jugendliches Publikum richtet.

²⁹⁰ Schröder/Führ, NVwZ 2008, 145, 148.

²⁹¹ VG Augsburg, Beschl. v. 02.10.2012 – Au 5 S 12.1022, juris Rn. 43; vgl. Scheidler, GewArch 2015, 102, 105.

²⁹² VG Berlin, Urt. v. 31.01.2014 – 4 K 102.13, juris Rn. 15; vgl. Scheidler, GewArch 2015, 102, 105.

²⁹³ VG Augsburg, Beschl. v. 02.10.2012 – Au 5 S 12.1022, juris Rn. 46; vgl. Scheidler, GewArch 2015, 102, 105.

²⁹⁴ VG Neustadt, Beschl. v. 07.09.2007 – 4 L 1016/07 = GewArch 2007, 496; vgl. Scheidler, GewArch 2007, 276.

²⁹⁵ So auch Metzner/Thiel, Gaststättenrecht, 7. Auflage 2023, § 5 Rn. 29.

Die Unterscheidung zwischen zulässigen und unzulässigen Trinkveranstaltungen kann in der Praxis große Schwierigkeiten bereiten. Entscheidend sind – wie so oft – die Umstände des Einzelfalles. Mithin ist den Kommunen dringend anzuraten, darauf zu achten und zudem auch recht genau darzulegen, welche Tatsachen ihre Annahme rechtfertigen, dass es aufgrund übermäßigen Alkoholkonsums zu einer „konkreten Gefahr“ für die Gesundheit der Veranstaltungsteilnehmenden kommen wird. Diesbezügliche Anhaltspunkte sind die Preisstruktur des Angebots (nicht marktübliche Preise) und das Bewerben der betroffenen Veranstaltung mit der Möglichkeit exzessiven Alkoholkonsums, wiederum insbesondere gegenüber einem jugendlichen Publikum. Eine eingehende Auseinandersetzung und Bewertung des jeweiligen „Bewirtungskonzeptes“ ist unverzichtbar. Überdies darf die Verhältnismäßigkeit nicht außer Acht gelassen werden. Eine Auflage (Untersagung) darf immer nur soweit regulierend eingreifen, wie dies die mit ihr verfolgte Zielsetzung fordert. Erst dann ist sie das mildeste zur Verfügung stehende Mittel.

3.2.2.2 Rechtsprechungsübersicht

Mit dem Verbot von Veranstaltungen, die einen exzessiven Konsum von Alkohol propagieren, wurde sich bereits eingehend befasst. Vertiefend kann insbesondere auf die Untersuchungen von Scheidler (2009)²⁹⁶, Schmidt am Busch (2009)²⁹⁷, Kaller/Jukel (2007)²⁹⁸, Guckelberger (2008)²⁹⁹ sowie Schröder/Führ (2008)³⁰⁰ hingewiesen werden. Während im Schrifttum die Zulässigkeit eines behördlichen Einschreitens gegen solche Veranstaltungen eher unterschiedlich bewertet wird, sieht die Rechtsprechung Trinkgelage grundsätzlich eher kritisch.

Nach Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (**VGH München**) kann Gastwirtinnen und 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 kann auch durch die Abgabe von Alkohol zu sehr niedrigen, nicht kostendeckenden Preisen geschehen [...]. Hinzukommen muss aber, dass eine sorgfältige Bewertung der Umstände des Einzelfalls ergibt, dass Alkoholmissbrauch bei diesem Preiskonzept auch tatsächlich zu erwarten ist. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn erfahrungsgemäß nach der konkreten Betriebsart der Gaststätte und nach der sozialen Zusammensetzung der Besucher der Schluss gerechtfertigt ist, dass von einem Anreiz zum Alkoholmissbrauch auch Gebrauch gemacht werden wird [...].

Der Verwaltungsgerichtshof geht [...] 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, die dann auch dazu führt, dass sich diese zu Exzessen, wie z.B. Körperverletzungsdelikten, hinreißen lassen.“³⁰¹

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs unterstellt nach hier vertretener Auffassung nicht, dass die Eingriffshürden des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG („Tatsachen die Annahme rechtfertigen“, „befürchten läßt“) mit denen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG („Gefahren“) übereinstimmen. Vielmehr ist die Situation aus unterschiedlichem Blickwinkel zu begutachten. Während sich die behördlichen Beurteilungen bei § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG auf allgemeine Erkenntnisse über die oder den Betreffenden beziehen, handelt es sich bei § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG um die Bewertung konkreter Geschehnisse.³⁰²

Der Hessischer Verwaltungsgerichtshof (**VGH Kassel**) weist ebenfalls darauf hin, dass exzessive Trinkveranstaltungen untersagt werden können. Er stimmt dem VGH München zu, wenn er davon ausgeht, dass eine Gefährdung der Gesundheit der Gäste (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG) jedenfalls vorliegt, wenn ein Gastwirtin oder Gastwirt im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG dem Alkoholmissbrauch Vorschub leistet.

„Alkoholmissbrauch liegt vor, wenn alkoholische Getränke im Übermaß verzehrt werden. Dies kann auch bei grundsätzlich erlaubtem Alkoholenuss der Fall sein, nämlich wenn dieser im Übermaß vorgenommen wird, so dass gesundheitliche Beeinträchtigungen nicht ganz unerheblicher Art auftreten können [...]. [...] Ein übermäßiger Alkoholkonsum wird aber jedenfalls dann zu bejahen sein, wenn Gäste des Gastwirts, seien es Erwachsene oder Jugendliche, so stark alkoholisiert sind, dass sie Verhaltensauffälligkeiten zeigen oder sich zu Exzessen, wie z.B. Körperverletzungsdelikten, hinreißen lassen. Dadurch wird indes nicht ausgeschlossen, dass auch bei sogenannten ‚stillen Trinkern‘ im Einzelfall ein Missbrauch vorliegen kann.“³⁰³

Auch der VGH Kassel stellt also vor allem darauf ab, dass seitens einer Gastwirtin oder eines Gastes bereits Vorschub geleistet wurde, indem etwa Gäste „in besonderer Weise“ animiert wurden, viel Alkohol zu konsumieren oder wenn alkoholische Getränke bei ersichtlicher Trunkenheit an solche Gäste ausgeschenkt wurden.³⁰⁴ „Zudem kann Vorschubleisten dann bejaht werden, wenn der Gastwirt ausdrücklich oder durch sein Preiskonzept konkludent ankündigt, Alkoholmissbrauch zuzulassen [...].“³⁰⁵

„Der Moment der Gefahrenabwehr, der in § 5 Abs. 1 GastG zutage tritt, rechtfertigt nur bei bestehender konkreter Gefahr der Gesundheitsbeeinträchtigung, nicht bei einem pauschalen Gefahrenverdacht das Einschreiten der Aufsichtsbehörde. [...]

[...] Dies sei [...] etwa dann anzunehmen, wenn erfahrungsgemäß nach der konkreten Betriebsart der Gaststätte und nach der sozialen Zusammensetzung der Besucher der Schluss gerechtfertigt sei, dass von einem Anreiz zum Alkoholmissbrauch auch Gebrauch gemacht werden werde.“³⁰⁶

²⁹⁶ KommunalPraxis BY 2009, 97.

²⁹⁷ JURA 2009, 473.

²⁹⁸ KommJur 2007, 441.

²⁹⁹ LKV 2008, 385.

³⁰⁰ NVwZ 2008, 145.

³⁰¹ VGH München, Beschl. v. 21.08.2007 – 22 CS 07.1796, juris Rn. 15 f.

³⁰² Vgl. VGH München, Beschl. v. 21.08.2007 – 22 CS 07.1796, juris Rn. 15. Hiernach sind die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG erfüllt, wenn der Gastwirtin oder Gastwirt im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG dem Alkoholmissbrauch Vorschub leistet (!), während bei § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG bereits entsprechende „Befürchtungen“ genügen.

³⁰³ VGH Kassel, Beschl. v. 25.02.2009 – 6 B 31/09, juris Rn. 9.

³⁰⁴ VGH Kassel, Beschl. v. 25.02.2009 – 6 B 31/09, juris Rn. 10.

³⁰⁵ VGH Kassel, Beschl. v. 25.02.2009 – 6 B 31/09, juris Rn. 10.

³⁰⁶ VGH Kassel, Beschl. v. 25.02.2009 – 6 B 31/09, juris Rn. 10 f.

HINWEIS

Nach der Rechtsprechung des VGH München und des VGH Kassel wird man davon ausgehen können, dass die Versagungsgründe des § 4 GastG am Ehesten an das Vorliegen einer „abstrakten Gefahr“ geknüpft sind, während Auflagen nach § 5 GastG eine „konkrete Gefahr“ erfordern. Allein mit Blick auf die polizei- und ordnungsrechtliche Gefährdungslage könnte man nun meinen, dass die Eingriffshürden des § 5 GastG im Vergleich zu denen des § 4 GastG höher liegen. Dieses Ergebnis dürfte mit Blick auf den Umstand, dass eine Auflage wohl weniger belastend ist als eine Versagung, irritieren.

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (**OVG Koblenz**) weist folglich auch darauf hin, dass gaststättenrechtliche Auflagen bereits bei Vorliegen von Gesundheitsgefahren auch unterhalb der Eingriffsschwelle des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG erteilt werden können.³⁰⁷ Wenn eine Gaststättenbetreiberin oder -betreiber dem Alkoholmissbrauch Vorschub im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG leistet, ist die gesetzlich vorgesehene Rechtsfolge eines solchen Verhaltens der zwingende Widerruf der Gaststättenerlaubnis nach § 15 Abs. 2 GastG. Die Erteilung einer Auflage muss demnach bereits auf einer Ebene unterhalb des Widerrufs der Gaststättenerlaubnis greifen. Zutreffend angewandt dient die Erteilung einer Auflage im Sinne des § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG dann nämlich dazu, einen beanstandungsfreien Gaststättenbetrieb zu gewährleisten und es überhaupt nicht erst zu einer Situation kommen zu lassen, die den Widerruf der Gaststättenerlaubnis erfordert.³⁰⁸

„Eine solche Auflagenerteilung setzt daher gerade nicht ein Verhalten voraus, das bereits zum Widerruf der Gaststättenerlaubnis und damit faktisch zur Einstellung des Gaststättenbetriebs führen muss (a.A. wohl HessVGH, Beschluss vom 25. Februar 2009 – 6 B 31/09 –, LKRZ 2009, 215).“³⁰⁹

Auch das **VG Regensburg** hat sich bereits mit der Fragestellung befasst, unter welchen Voraussetzungen einer Gastwirtin oder einem Gastwirt Auflagen gem. § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG erteilt werden können, die dem Schutze seiner Gäste gegen Gefahren für deren Leben, Gesundheit oder Sittlichkeit dienen. Das Gericht folgt dem VGH München, wie sollte es in Bayern auch anders sein, und stellt fest, dass die Auflagenerteilung jedenfalls zulässig ist, wenn die oder der betroffene Gastwirtin oder Gastwirt dem Alkoholmissbrauch im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG Vorschub leistet.³¹⁰

„Ein Vorschubleisten in diesem Sinne setzt jedoch nicht voraus, dass es zu Exzessen im oben genannten Sinne bereits gekommen sein muss. Es genügt vielmehr, wenn der Gastwirt durch sein Preiskonzept konkludent ankündigt, Alkoholmissbrauch zuzulassen, was insbesondere durch die Abgabe von Alkohol zu sehr niedrigen Preisen geschehen kann [...]. Ob das Angebot des Gastwirts unmittelbar darauf abzielt, dem Alkoholkonsum Vorschub zu leisten, oder ob dies nur die zwangsläufige Folge der eigentlich von ihm verfolgten Absicht ist, [...] spielt dabei keine Rolle. Ausreichend ist [...], dass eine sorgfältige Bewertung der Umstände des Einzelfalles ergibt, dass Alkoholmissbrauch beim konkreten Preiskonzept tatsächlich zu erwarten ist. Dies ist wiederum insbesondere

³⁰⁷ OVG Koblenz, Beschl. v. 17.02.2011 – 6 B 10231/11, juris Rn. 6.

³⁰⁸ Vgl. OVG Koblenz, Beschl. v. 17.02.2011 – 6 B 10231/11, juris Rn. 6; vgl. Metzner/Thiel, Gaststättenrecht, 7. Auflage 2023, § 5 Rn. 3, die zutreffend darauf hinweisen, dass die Erteilung einer Auflage mithin ein milderer Mittel gegenüber dem Widerruf bzw. der Aufhebung einer Erlaubnis ist.

³⁰⁹ OVG Koblenz, Beschl. v. 17.02.2011 – 6 B 10231/11, juris Rn. 6.

³¹⁰ VG Regensburg, Beschl. v. 28.01.2014 – RN 5 S 14.28, juris Rn. 37.

dann anzunehmen, wenn erfahrungsgemäß nach der konkreten Betriebsart der Gaststätte und nach der sozialen Zusammensetzung der Besucher der Schluss gerechtfertigt ist, dass von einem Anreiz zum Alkoholmissbrauch auch Gebrauch gemacht werden wird.“³¹¹

Nach Auffassung des VG Regensburg kann die Erteilung einer behördlichen Auflage (Untersagung eines Bewirtungskonzeptes) erfolgen, wenn das Veranstaltungskonzept der Gastwirtin oder des Gastwirts darauf hinausläuft, viel Alkohol für wenig Geld anzubieten.³¹² Dem möglicherweise seitens einer Gastwirtin oder eines Gastwirts vorgebrachten Einwand, es obliege dann immer noch ihm, im Einzelfall darüber zu entscheiden, an welchen Gast Alkohol ausgeschenkt wird, verfängt nicht. „Insoweit ist nämlich zu bedenken, dass der Untersagung des Bewirtungskonzeptes der Antragstellerin präventiver Charakter innewohnt, d. h. ein Alkoholmissbrauch durch Besucherinnen und Besucher der Diskothek soll unterbunden werden. Es soll somit bereits von vorneherein vermieden werden, dass sich Gäste [...] betrinken, was durch das Unterbleiben eines weiteren Ausschanks an bereits Betrunkene nicht mehr erreicht werden kann.“³¹³

3.2.3 Alkoholtstkäufe durch Minderjährige

3.2.3.1 Zusammenfassung

Grundsätzlich gilt, dass Alkoholtstkäufe mittels des Einsatzes Minderjähriger erheblichen pädagogischen Bedenken ausgesetzt sind und folglich nur als letztes Mittel zur Anwendung kommen sollten. Es besteht keine gesetzliche Verpflichtung, solche Testkäufe durchzuführen. Gleichwohl kann nach hier vertretener Auffassung der Einsatz von minderjährigen Testkäuferinnen und Testkäufern nach den landesspezifischen Befugnissen legitimiert werden, sofern diese freiwillig und mit Einwilligung der Erziehungsberechtigten tätig werden, die Verkäuferinnen und Verkäufer nicht übermäßig zum Verkauf von Alkohol animieren und sich in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treuverhältnis befinden.

3.2.3.2 Rechtsprechungsübersicht

HINWEIS

Gerade Minderjährige sind oftmals nicht in der Lage, die Tragweite des Konsums von Alkohol abzuschätzen und ihr Konsumverhalten sowie das an den Konsum anschließende Verhalten in einer „verträglichen“ Art und Weise zu steuern.³¹⁴ § 9 Abs. 1 JuSchG reglementiert daher die Abgabe von alkoholischen Getränken an Kinder und Jugendliche (vgl. 3.2.1.2 Rechtsprechungsübersicht). Gem. § 28 Abs. 1 Nr. 10, Abs. 5 JuSchG können Verstöße gegen die Regelungen mittels der Verhängung von Bußgeldern bis zu 50.000 € sanktioniert werden. Nachdem offene Kontrollen Verstöße kaum zu Tage fördern und zudem zeitintensiv sind, könnte es sich anbieten, auf Testkäufe zurückzugreifen, da dann im Falle von Rechtsverstößen rasche und eindeutige Feststellungen getroffen werden können.³¹⁵

³¹¹ VG Regensburg, Beschl. v. 28.01.2014 – RN 5 S 14.28, juris Rn. 38.

³¹² VG Regensburg, Beschl. v. 28.01.2014 – RN 5 S 14.28, juris Rn. 42; OVG Koblenz, Beschl. v. 17.02.2011 – 6 B 10231/11, juris Rn. 3.

³¹³ VG Regensburg, Beschl. v. 28.01.2014 – RN 5 S 14.28, juris Rn. 44; vgl. VG Berlin, Beschl. v. 16.11.2007 – 4 A 364.07, juris Rn. 31.

³¹⁴ Strohs, GewArch 2014, 342.

³¹⁵ Vgl. Gutknecht, JMS-Report 4/2007, 2, 3.

Im Schrifttum wird teilweise davon ausgegangen, dass solche Testkäufe einer eigenständigen Rechtsgrundlage bedürfen³¹⁶, wobei Zweifel bestehen, ob eine solche im Einklang mit den Vorgaben des Grundgesetzes geschaffen werden könnte.³¹⁷ Nach anderer Auffassung sollen Alkoholtestkäufe dann zulässig sein, wenn sie von Gefahrenabwehrbehörden durchgeführt oder zumindest von diesen „begleitet“ werden.³¹⁸

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen grundsätzlich in zweierlei Hinsicht. Einerseits geht es um die Betroffenheit der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG), wenn Ladenlokale betreten werden und andererseits um das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), wenn Informationen über Verkäufer oder Ladeneigentümerinnen erhoben werden. Sofern in die Grundrechte mittels der Durchführung eines Testkaufes eingegriffen wird, bedarf dies einer gesetzlichen Grundlage, die bspw. in den landesspezifischen Bestimmungen des Gefahrenabwehrrechts zu finden sein könnte. Soweit es um das Betreten der Ladenlokale durch die (minderjährigen) Testkäuferinnen und Testkäufer geht, wird vertreten, dass bereits ein Eingriff nicht vorliegt, weil bei offen zugänglichen Ladengeschäften von einer Einwilligung der Eigentümerin oder dem Eigentümer auszugehen ist.³¹⁹ Nach anderer Auffassung soll ein solches Betreten hingegen einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in Art. 13 Abs. 1 GG darstellen, weil eben auch Ladengeschäfte vom Wohnungsbegriff erfasst werden.³²⁰ Diesbezüglich kann jedoch auf die Bestimmungen des Gefahrenabwehrrechts über das Betreten von Betriebs- und Geschäftsräumen zurückgegriffen werden.³²¹ Entscheidend ist mithin, wie diese im konkreten Fall ausgestaltet sind. Strohs weist nämlich zutreffend darauf hin, dass „der Umstand, dass Verstöße gegen das Verbot der Abgabe alkoholischer Getränke an Minderjährige (§ 9 Abs. 1 JuSchG) häufig vorkommen, weit verbreitet sind und dass insoweit erhebliche Vollzugsdefizite bestehen, [...] nicht die Annahme einer Gefahr im polizeirechtlichen Sinne [rechtfertigt]“.³²² Setzen solche Normen jedoch voraus, dass lediglich der Aufgabenbereich der Gefahrenabwehr eröffnet sein muss (so dass also keine konkrete Gefahr benötigt wird, wie dies bspw. bei § 41 Abs. 4 PolG NRW der Fall ist, kann scheint eine behördliche Betretungsbefugnis zum Zwecke der Durchführung eines Testkaufs gegeben.³²³

Hinsichtlich der anlässlich der Durchführung eines Testkaufs stattfindenden Inaugenscheinnahmen vertritt das **VG Hannover** die Auffassung, dass kein Eingriff in die Privatsphäre der Verkäuferinnen und Verkäufer vorliegt, da weder ein sachlicher noch ein rechtlicher Zusammenhang zu deren individueller Persönlichkeit gegeben ist.³²⁴ Nach anderer Auffassung stellt die Inaugenscheinnahme aber bereits dann einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar, wenn ein Verkaufsraum betreten und in diesem Zusammenhang (zwangsläufig) personenbezogene Daten (also Informationen) erhoben werden.³²⁵ Nach hier vertretener Auffassung wird man – solange nur das Verkaufsgeschäft abgewickelt wird – einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ablehnen können (Bagatelle). Sobald es allerdings darum geht, eine überführte Verkäuferin/einen überführten Verkäufer zu stellen und möglicherweise den veräußerten Alkohol sicherzustellen, greifen zumindest die polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklauseln, die entsprechende Informationserhebungen wegen dann festzustellender konkreter Gefahr legitimieren.

³¹⁶ Liesching, Jugendschutzrecht, 6. Auflage 2022, § 9 JuSchG Rn. 14.

³¹⁷ Vgl. Schmidt am Busch, GewArch 2009, 377, 380.

³¹⁸ Gutknecht, in: Nikles/Roll/Spürck u.a., Jugendschutzrecht, 3. Auflage 2011, § 29 JuSchG Rn. 15.

³¹⁹ Gutknecht, JMS-Report 4/2007, 2, 3.

³²⁰ Strohs, GewArch 2014, 342, 343 f. m. w. N.

³²¹ Strohs, GewArch 2014, 342, 344.

³²² Strohs, Abwehr alkoholbedingter Gefahren, 2013, S. 262.

³²³ A. A. Strohs, GewArch 2014, 342, 343; Strohs, Abwehr alkoholbedingter Gefahren, 2013, S. 270.

³²⁴ VG Hannover, Urt. v. 19.07.2011 – 6 A 4944/10, juris Rn. 21.

³²⁵ So wohl Strohs, GewArch 2014, 342, 344.

Überdies stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie damit umzugehen ist, wenn festgestellt wird, dass ein Testkauf rechtswidrig gewesen ist. In der Rechtsprechung wird insoweit eine Lösung auf der Rechtsfolgende vertreten, wonach kein Verfahrenshindernis vorliegt, sondern lediglich ein „Rabatt“ bei der Bemessung der Geldbuße zu gewähren ist.³²⁶

Wenn man nun grundsätzlich davon ausgeht, dass Alkoholtestkäufe durch Minderjährige nach landesspezifischen Regeln zulässig sein können, ist zu klären, wie diese konkret durchgeführt werden sollten. Das **OLG Brandenburg** weist darauf hin, dass sich Testkäuferinnen und Testkäufer grundsätzlich zurückhalten müssen, damit sie sich nicht dem Vorwurf der **Tatprovokation** ausgesetzt sehen.³²⁷ Sie dürfen sich nicht anders verhalten als reguläre Kundinnen und Kunden.³²⁸ Mithin ist es ihnen auch verwehrt, gezielt auf einen Gesetzesverstoß „mit verwerflichen Mitteln [...] hinzuwirken“.³²⁹ Ein solches verwerfliches Vorgehen ist etwa dann festzustellen, wenn die Testkäuferinnen und Testkäufer versuchen, Bedenken einer Verkäuferin oder eines Verkäufers zu zerstreuen und ihn so zum Gesetzesverstoß animieren.³³⁰ Der Hinweis darauf, dass der Alkohol als Partygeschenk benötigt wird, genügt insoweit nicht (so das **OLG Bremen**).³³¹

Weiterhin wird es seitens des **OLG Brandenburg** für rechtsmissbräuchlich gehalten, wenn jugendliche Testkäuferinnen und Testkäufer eingesetzt werden, ohne dass deren Aktivitäten zuvor mit ihren Erziehungsberechtigten abgestimmt wurden.³³² Im wettbewerbsrechtlichen Kontext stellt das Gericht fest, dass Minderjährige gem. § 106 BGB in der Geschäftsfähigkeit beschränkt sind, was auch deren Schutz dienen soll. Ihre rechtsgeschäftliche Betätigung, also die Durchführung sog. Testkäufe, bedarf mithin der **Einwilligung ihrer Vertreterinnen und Vertreter (vgl. § 113 BGB)**.³³³ Wird diese Genehmigung nicht eingeholt, so ist die Durchführung eines Testkaufes mittels einer minderjährigen Testkäuferin oder eines minderjährigen Testkäufers anstößig und rechtsmissbräuchlich.³³⁴

HINWEIS

Es liegt nahe, dieser Rechtsprechung auch auf das Ordnungswidrigkeitenrecht zu übertragen. Gutknecht empfiehlt zudem, aus pädagogischen Gründen auf den Einsatz von **Minderjährigen unter 14 Jahren** gänzlich zu verzichten.³³⁵ In Baden-Württemberg wird empfohlen, allenfalls Testkäuferinnen und Testkäufer einzusetzen, die ein Alter von mindestens 16 Jahren erreicht haben.³³⁶

³²⁶ VG Hannover, Urt. v. 19.07.2011 – 6 A 4944/10, juris Rn. 4 unter Bezugnahme auf eine entsprechende amtsgerichtliche Entscheidung; Gutknecht, JMS-Report 4/2007, 2, 3.

³²⁷ OLG Bremen, Beschl. v. 31.10.2011 – 2 SsRs 28/11 u.a., juris Rn. 13; OLG Brandenburg, Beschl. v. 16.05.2011 – 6 U 58/10, juris Rn. 20.

³²⁸ OLG Bremen, Beschl. v. 31.10.2011 – 2 SsRs 28/11 u.a., juris Rn. 16; Gutknecht, JMS-Report 4/2007, 2, 3.

³²⁹ OLG Brandenburg, Beschl. v. 16.05.2011 – 6 U 58/10, juris Rn. 20; siehe auch Liesching, Jugendschutzrecht, 6. Auflage 2022, § 9 JuSchG Rn. 14.

³³⁰ OLG Bremen, Beschl. v. 31.10.2011 – 2 SsRs 28/11 u.a., juris Rn. 16 ff.

³³¹ OLG Bremen, Beschl. v. 31.10.2011 – 2 SsRs 28/11 u.a., juris Rn. 18.

³³² OLG Brandenburg, Beschl. v. 16.05.2011 – 6 U 58/10, juris Rn. 25.

³³³ OLG Brandenburg, Beschl. v. 16.05.2011 – 6 U 58/10, juris Rn. 25.

³³⁴ OLG Brandenburg, Beschl. v. 16.05.2011 – 6 U 58/10, juris Rn. 25.

³³⁵ Gutknecht, JMS-Report 4/2007, 2, 5.

³³⁶ Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren (BW), Voraussetzungen für die Durchführung von Testkäufen durch Jugendliche nach dem Jugendschutzgesetz.

Das **OLG Naumburg** gibt den Behörden zudem auf, bei der Auswahl möglicher minderjähriger Testkäuferinnen Testkäufer darauf zu achten, dass diese **nicht wie Erwachsene aussehen**.³³⁷ Mithin wird es untersagt, Verkäuferinnen und Verkäufern eine Falle zu stellen:

„Es geht nämlich darum, die Ahndung von Personen zu ermöglichen, die vorsätzlich oder fahrlässig gegen das JuSchG verstoßen, nicht aber darum, anständige Verkäufer hereinzulegen.“³³⁸

Schließlich wird man darauf zu achten haben, dass es mit Blick insbesondere auf Art. 33 Abs. 4 GG angezeigt sein dürfte, nur Minderjährige Personen als Testkäuferinnen und Testkäufer einzusetzen, die sich in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treuverhältnis befinden, bspw. als Beamte auf Widerruf. Freilich wird hierdurch der Kreis der in Frage kommenden Personen ganz erheblich eingeschränkt.

3.3 Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

3.3.1 Zusammenfassung

Verstöße gegen das landesspezifische Ladenschlussrecht stellen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar, die als Ordnungswidrigkeit verfolgt (vgl. § 24 LadSchlG) und – als konkrete Gefahr – einzelfallbezogene Maßnahmen der kommunalen Ordnungsbehörden nach sich ziehen kann.

3.3.2 Rechtsprechungsübersicht

Das Recht der Ladenöffnungszeiten ist grundsätzlich Ländersache.³³⁹ Diesen steht es aber frei, die bis zur Föderalismusreform (vgl. Ziffer 3.2) geltenden Bestimmungen des LadSchlG für anwendbar zu erklären. Hiernach gilt bspw., 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 dann auch keine alkoholhaltigen Getränke veräußert werden.

HINWEIS

Bei der Anwendung der Ladenschlussgesetze ist zu beachten, dass diese Gesetze – so auch das LadSchlG – nicht die Öffnungszeiten der Gaststätten, sondern die der Verkaufsstellen (so §§ 3 i.V.m. 1 Abs. 1 LadSchlG) regeln. Hinsichtlich der Gaststätten kommt das speziellere Gaststättenrecht zur Anwendung. Hiernach gelten für Gaststätten Sperrzeiten (etwa gem. § 18 GastG), weshalb sie einer Einbeziehung in das LadSchlG auch nicht bedürfen.³⁴⁰

³³⁷ OLG Naumburg, Beschl. v. 13.09.2012 – 2 Ss (Bz) 83/12, juris Rn. 11.

³³⁸ OLG Naumburg, Beschl. v. 13.09.2012 – 2 Ss (Bz) 83/12, juris Rn. 11.

³³⁹ Vgl. Degenhart, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 74 Rn. 46.

³⁴⁰ Vgl. Müller, in: Stober, LSchlG, 4. Auflage 2000, § 7 Rn. 8.

Sofern gegen die Bestimmungen des Ladenschlussrechts verstoßen wird, liegt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor, zu der auch die Verstöße gegen die objektive Rechtsordnung (einbezogen sind auch die Ladenschlussgesetze) gehören. Solche Verstöße stellen konkrete Gefahren dar und berechtigen zum ordnungsbehördlichen Einschreiten, etwa mittels des Erlasses von gegen die Ladenbetreiberinnen und Ladenbetreiber gerichteten Schließungsanordnungen.

3.3.3 Formulierungsvorschlag

Bei ladenschlussrechtlichen Verstößen kommen einzelfallbezogene Maßnahmen in Betracht. Solche Schließungsanordnungen haben den Umständen des Einzelfalls Rechnung zu tragen. Sie sind an eine bestimmte Form grundsätzlich nicht gebunden. Ein Formulierungsvorschlag ist mithin entbehrlich.

3.4 Verlängerung der Sperrzeit

3.4.1 Zusammenfassung

Gaststätten und Vergnügungsstätten sind nicht der einzige Ort, an dem Alkohol konsumiert wird; gleichwohl sind sie oftmals der „räumliche und zeitliche Kristallisationspunkt“³⁴¹, 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.³⁴² Dabei gilt, dass die Beweislast hinsichtlich der örtlichen Bedarfslage bei den Kommunen liegt.³⁴³ Diese müssen mit hohem Aufwand belegen, dass aufgrund der öffentlichen Bedürfnisse oder der besonderen örtlichen Verhältnisse der Erlass von Sperrzeitverlängerungen erforderlich ist.³⁴⁴

FACHBEGRIFF 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.

³⁴¹ Dietz, GewArch 2013, 292, 294.

³⁴² Kritisch dazu Strohs, KommJur 2010, 201, 204: „Mehrere Studien haben bestätigt, dass übermäßiger Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit spontan geschieht und nicht durch Vorratskäufe planvoll verwirklicht wird. [...] Auch die Verkürzung der Sperrzeiten für Gaststätten und Diskotheken wird in diesem Zusammenhang kritisch gesehen.“

³⁴³ Dietz, GewArch 2013, 351, 357; Dietz, GewArch 2013, 292, 292; Jarass, NJW 1981, 721, 723.

³⁴⁴ Vgl. Dietz, GewArch 2013, 292, 293.

Zu den zentralen Aufgaben der Kommunen gehört es in diesem Zusammenhang, hinreichende Sachverhaltsfeststellung – ggf. unter Hinzuziehung von Sachverständigen (z.B. für Lärmmessungen) – zu treffen, um die Art, Dauer und Intensität der Störungen festzustellen, auf die mit einer Sperrzeitverlängerung reagiert werden soll.³⁴⁵ Dass es sich hierbei um eine komplexe Ermittlungsarbeit handelt, lässt sich an der Praxis verdeutlichen, wonach typischerweise Lärmmessungen in unterschiedlichen Teilen des geplanten Geltungsbereichs und zu wechselnden Nachtzeiten benötigt werden, „um ein möglichst vielschichtiges und tragfähiges Bild der tatsächlichen Situation zu erhalten“.³⁴⁶ Überdies können zur Nachweisführung Polizeiberichte, Erkenntnisse der Straßenverkehrsbehörde, eigene Beobachten und dokumentierte Nachbarschaftsbeschwerden³⁴⁷ verwendet werden.

3.4.2 Rechtliche Bewertung

§ 18 Abs. 1 Satz 1 GastG gibt den Landesregierungen das Recht, für öffentliche Vergnügungsstätten durch Rechtsverordnung eine Sperrzeit allgemein festzusetzen. Wenn ein Land von der Verordnungsermächtigung Gebrauch macht, ist in der Rechtsverordnung zu bestimmen, dass die Sperrzeit bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse allgemein oder für einzelne Betriebe verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden kann. In den Bundesländern Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen existieren keine Sperrzeitenregelungen für reine Gaststätten.³⁴⁸ Rechtsverordnungen gem. § 18 Abs. 1 GastG wurden in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz geschaffen.³⁴⁹ In den Ländern Hessen, Saarland und Sachsen sind Sperrzeiten in den Gaststättengesetzen geregelt.³⁵⁰

Rechtsverordnungen gem. § 18 Abs. 1 GastG regeln die allgemeinen Sperrzeiten, die in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ausfallen.³⁵¹ Zudem können sie besondere Festsetzungen von Sperrzeiten für besondere Betriebsarten (bspw. auf Schiffen, für Trinkhallen, für Volksfeste und für Jahrmärkte) sowie Regelung über die Abänderung der (allgemeinen) Sperrzeit bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse enthalten.³⁵²

³⁴⁵ Dietz, GewArch 2013, 351, 352 m.w.N.

³⁴⁶ Dietz, GewArch 2013, 351, 355 m.w.N. weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Rechtsprechung Lärm-messungen nur im Umfeld einzelner Gaststätten ohne eine Bewertung der Gesamtlärmsituation regelmäßig nicht ausreichen lässt, um den Bedarf für eine Sperrzeitverlängerung in einem Gebiet zu belegen.

³⁴⁷ Dietz, GewArch 2013, 351, 354 f.

³⁴⁸ Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 48. EL aus Juli 2023, § 18 GastG Rn. 6.

³⁴⁹ Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 48. EL aus Juli 2023, § 18 GastG Rn. 6.

³⁵⁰ Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 48. EL aus Juli 2023, § 18 GastG Rn. 6.

³⁵¹ Jarass, NJW 1981, 721 weist darauf hin, dass diese Unterschiede regionale Besonderheiten zum Ausdruck bringen.

³⁵² Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 48. EL aus Juli 2023, § 18 GastG Rn. 7.

HINWEIS

Rechtsdogmatisch handelt es sich bei einer Vorschrift, nach der eine Veränderung der allgemeinen Sperrzeit in atypischen Fällen zugelassen ist, um ein sog. repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt.³⁵³ Die Abweichung von der Regelsperrzeit muss die Ausnahme bleiben.³⁵⁴

Die Sperrzeit bezeichnet den Zeitraum, „in welchen in den in Betracht kommenden Betrieben gewesmä-ßiger Ausschank und gewerbsmäßige Abgabe von zubereiteten Speisen untersagt ist.“³⁵⁵ Entscheidend ist diesbezüglich, dass seitens der Betreiberin oder des Betreibers ein schankwirtschaftliches Interesse besteht.³⁵⁶ Dies besteht etwa dann nicht, wenn Freundinnen und Freunde der Betreiberin oder des Betreibers eines Gasthauses von diesem unentgeltlich aufgrund persönlicher Beziehungen bewirtet werden.³⁵⁷ Hier gelten dann keine Sperrzeiten.

Die Regelungsoption, die den Ländern durch § 18 Abs. 1 GastG eröffnet wird, ist hinsichtlich ihres Anwen-dungsbereichs auf Schank- und Speisewirtschaften sowie öffentliche Vergnügungsstätten beschränkt. Öff-fentliche Straßen und Plätze sind dem Anwendungsbereich der Norm entzogen. Öffentliche Vergnügungs-stätten setzen voraus, dass sie gewerbsmäßig bzw. im Rahmen einer wirtschaftlichen Unternehmung betrieben werden.³⁵⁸ Andere öffentliche Veranstaltungen unterfallen der Regelung nicht.

Gem. § 18 Abs. 1 Satz 1 GastG i.V.m. den landesrechtlichen Bestimmungen kann die Sperrzeit bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse allgemein oder für einzelne Betriebe verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden. Grundsätzlich gilt, dass ein solches öffentliches Bedürfnis insbesondere dann gegeben sind, wenn hinreichende Gründe vorliegen, die ein Abweichen von der Regel im Interesse der Allgemeinheit rechtfertigen.³⁵⁹ Ob dies der Fall ist, ist seitens der zuständigen Stelle im Rah-men der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens festzustellen.³⁶⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein ge-rechter Interessenausgleich unter Beachtung der Grundrechte der Betreiber von Gast- oder Vergnügungs-stätten (Art 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG) und den öffentlichen Belange, die durch das GastG geschützt werden, zu finden ist.³⁶¹ Zu diesen öffentlichen Belangen gehören die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die Nachtruhe, die Volksgesundheit und die Bekämpfung des Alkohol- und Drogenmissbrauchs.³⁶² Zudem kann die ländliche Struktur einer Gemeinde eine Rolle spielen.³⁶³

³⁵³ VGH München, Beschl. v. 26.09.2002 – 22 ZB 02.2084, juris Rn. 6; Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Ne-bengesetze, 48. EL aus Juli 2023, § 18 GastG Rn. 1.

³⁵⁴ VGH München, Beschl. v. 26.09.2002 – 22 ZB 02.2084, juris Rn. 6; Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Ne-bengesetze, 48. EL aus Juli 2023, § 18 GastG Rn. 1.

³⁵⁵ Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 48. EL aus Juli 2023, § 18 GastG Rn. 4.

³⁵⁶ Vgl. Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 48. EL aus Juli 2023, § 28 GastG Rn. 18.

³⁵⁷ Vgl. Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 48. EL aus Juli 2023, § 28 GastG Rn. 18 m. w. N.

³⁵⁸ VGH Mannheim, Urt. v. 24.09.1999 – 14 S 1197/99, juris Rn. 23.

³⁵⁹ VG München, Urt. v. 26.07.2016 – M 16 K 15.5056, juris Rn. 17; vgl. BVerwG, Urt. v. 07.05.1996 – 1 C 10/95, juris Rn. 26.

³⁶⁰ Vgl. Steinberg, GewArch 1991, 167, 169.

³⁶¹ Vgl. Jarass, NJW 1981, 721, 722.

³⁶² BVerwG, Beschl. v. 17.07.1995 – 1 B 87/95, juris Rn. 7.

³⁶³ BVerwG, Beschl. v. 17.07.1995 – 1 B 87/95, juris Rn. 7.

HINWEIS

Die Ermessensausübung muss zudem auf einer sorgfältigen und möglichst umfassenden Sachverhaltsermittlung und –bewertung beruhen. In diesem Zusammenhang ist bspw. der Frage nachzugehen, ob Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass bei Beibehaltung der allgemeinen Sperrzeit die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Frage stehen.³⁶⁴ Zudem muss geprüft werden, ob sich nicht ein milderes Mittel finden lässt, das dann einer Verlängerung der Sperrzeiten vorzuziehen ist.³⁶⁵

Die Anforderungen, wonach die Sperrzeit bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse verlängert werden kann, sind alternativ zu verstehen.³⁶⁶ Sie können also jeweils für sich genommen oder auch kumulativ vorliegen. Die Abgrenzung der beiden Alternativen ist schwierig, mit Blick auf die gerichtliche Praxis aber nicht immer zwingend notwendig. Diese lässt erkennen, dass wohl regelmäßig „von einer mehr oder minder weitreichenden Überschneidung der beiden Voraussetzungen“ ausgegangen werden kann.³⁶⁷ Entscheidend sollte daher auf den Schwerpunkt (das Hauptargument) der Maßnahme abgestellt werden.³⁶⁸

Das „**öffentliche Bedürfnis**“, das zu einer Verlängerung der Sperrzeiten führen kann, ist nach Jarass auf den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu beziehen.³⁶⁹ Dem scheint auch die Rechtsprechung zu folgen, wenn sie „hinreichende Gründe“ fordert, „die eine solche Regelung im Interesse der Allgemeinheit angezeigt erscheinen lassen“.³⁷⁰ Von einem „öffentlichen Bedürfnis“ für eine Sperrzeitverlängerung kann etwa dann ausgegangen werden, wenn die Maßnahme dem Schutz der in § 5 Abs. 1 GastG angeführten Schutzgüter dient.³⁷¹ Dazu gehören insbesondere der Schutz der Nachbarschaft vor unzumutbaren Lärmbelästigungen³⁷² sowie andere schädliche Umwelteinwirkungen³⁷³.

Von „**besonderen örtlichen Verhältnissen**“ ist dann auszugehen, 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.“³⁷⁴ Dies ist etwa dann der Fall, wenn sich ein Betrieb in einer besonders störungsempfindlichen Nachbarschaft befindet.³⁷⁵

³⁶⁴ VG München, Urt. v. 26.07.2016 – M 16 K 15.5056, juris Rn. 17

³⁶⁵ Kritisch dazu Steinberg, GewArch 1991, 167, 170; vgl. VG Karlsruhe, Beschl. v. 14.07.2015 – 7 K 1459/15, juris Rn. 20.

³⁶⁶ Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 48. EL aus Juli 2023, § 18 GastG Rn. 8 m. w. N.; Jarass, NJW 1981, 721, 722.

³⁶⁷ Vgl. Jarass, NJW 1981, 721, 722.

³⁶⁸ Vgl. Jarass, NJW 1981, 721, 723.

³⁶⁹ Jarass, NJW 1981, 721, 723.

³⁷⁰ Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 48. EL aus Juli 2023, § 18 GastG Rn. 8 m. w. N.

³⁷¹ Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 48. EL aus Juli 2023, § 18 GastG Rn. 8.

³⁷² VG Köln, Beschl. v. 27.06.2016 – 1 L 1255/16, juris Rn. 11.

³⁷³ VG Karlsruhe, Beschl. v. 14.07.2015 – 7 K 1459/15, juris Rn. 10.

³⁷⁴ VG München, Urt. v. 26.07.2016 – M 16 K 15.5056, juris Rn. 17; VG Köln, Beschl. v. 27.06.2016 – 1 L 1255/16, juris Rn. 13.

³⁷⁵ Vgl. Weidtmann-Neuer, Niedersächsisches Gaststättengesetz, 2012, § 11 Rn. 10 m.w.N.

HINWEIS

Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass sich die besonderen örtlichen Verhältnisse anhand zahlreicher Gesichtspunkte bestimmen lassen. Dazu gehören die „örtliche Lage des Betriebes (Wohnviertel, Vergnügungsviertel, Nähe von der Allgemeinheit dienenden Einrichtungen usw.), Entwicklung des öffentlichen Verkehrs, Einwohnerzahl der Gemeinde, die Zusammensetzung der Bevölkerung, die Bedürfnisse der Einwohnerschaft und des Fremdenverkehrs, die Auswirkungen der Regelung auf Sicherheit, Ruhe und Ordnung in der Umgebung.“³⁷⁶

Unabhängig von der Frage, auf welche Tatbestandsalternative Bezug genommen wird, gilt, dass die Sachverhaltsfeststellung als deren Grundlage der Erlass einer Sperrzeitverordnung gestützt werden soll, „ausreichend genau und umfassend sein [muss]“.³⁷⁷ Eine präzise Aufklärungsarbeit der zuständigen Behörden ist also 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, denn der entscheidungserhebliche Zeitpunkt für die Sach- und Rechtslage liegt im Zeitpunkt des Erlasses einer Sperrzeitverordnung. Erst nach ihrem Erlass festgestellte Tatsachen über Ruhestörungen und ihre Ursachen sind somit grundsätzlich irrelevant.“³⁷⁸

Die Rechtsprechung zu den Sperrzeitverlängerungen ist an den konkreten örtlichen Verhältnissen ausgerichtet und in ihrem Detailreichtum kaum noch vollständig zu erfassen. Eine Verlängerung von Sperrzeiten wurde bspw. dann für zulässig erklärt, wenn ein räumlicher Bereich, als „sicherheitsrechtlicher Brennpunkt“ anzusehen ist.³⁷⁹ Ausschlaggebend kann hier eine erhöhte Feststellung der Begehung von Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten sein.

*„Sicherheitsbeeinträchtigungen wie die Begehung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten haben für die Annahme besonderer örtlicher Verhältnisse [...] besondere Bedeutung [...]. Besondere örtliche Verhältnisse können daher auch darin liegen, dass der Bereich um eine Gaststätte sich nach polizeilichen Erkenntnissen und Erfahrungen als sicherheitsrechtlicher ‚Brennpunkt‘ herausgestellt hat, der gegenüber den mit der Gaststättenöffnung verbundenen Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit besonders störungsempfindlich ist.“*³⁸⁰

Hinsichtlich der festgestellten Ordnungswidrigkeiten und Straftaten wird sich eine für eine Verlängerung

³⁷⁶ Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 48. EL aus Juli 2023, § 18 GastG Rn. 9.

³⁷⁷ Dietz, GewArch 2013, 351, 355.

³⁷⁸ Dietz, GewArch 2013, 351, 355.

³⁷⁹ VGH München, Beschl. v. 09.03.2017 – 22 ZB 16.1872, juris Rn. 12.

³⁸⁰ VGH München, Beschl. v. 13.01.2016 – 22 CS 15.2643, juris Rn. 9; VGH München, Beschl. v. 22.07.2013 – 22 CS 13.1530, juris Rn. 18; VG München, Urt. v. 26.07.2016 – M 16 K 15.5056, juris Rn. 17.

der Sperrzeiten sprechende Bedarfslage vor allem dann belegen lassen, wenn nachgewiesen werden kann, dass die betroffene Gastwirtin oder der betroffene Gastwirt dem Alkoholmissbrauch wiederholt und nachhaltig, Vorschub geleistet hat (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG). Dies ist bspw. dann der Fall, wenn alkoholische Getränke im Übermaß verzehrt werden, wovon ausgegangen werden kann, „wenn Konsumenten so stark alkoholisiert sind, dass sie sich zu Exzessen wie Körperverletzungsdelikten, sexuellen Belästigungen, Sachbeschädigungen oder Beleidigungen hinreißen lassen“.³⁸¹

Darauf, dass die Betreibenden von Schank- und Speisewirtschaften sowie öffentlicher Vergnügungsstätten grundsätzlich wohl kein Interesse an alkoholbedingten Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung haben dürften, kommt es im Falle der Feststellung einer Möglichkeit zur Sperrzeitverlängerung nicht an. Der **VGH München** stellt diesbezüglich fest, dass „das sicherheitsrechtliche Einschreiten gegen eine Gaststätte nicht voraussetzt, dass die Gastwirtin oder der Gastwirt von allen mit ihr sachlich im Zusammenhang stehenden Vorfällen positive Kenntnis hat, ihn gar ein Verschulden daran trifft. Denn das Sicherheitsrecht ist insoweit verschuldensunabhängig und stellt auf die Gesichtspunkte der Zurechenbarkeit, der Verursachung und des erkennbaren Bezugs zum Betrieb ab.“³⁸² Von einem solchen erkennbaren Bezug zu einem Betrieb kann dann ausgegangen werden, wenn sich polizeiaktenkundige Vorfälle entweder im betroffenen Lokal, direkt vor dem Lokal oder in einer solchen Nähe zum Lokal ereignet haben, dass an der Ursächlichkeit des betroffenen Betriebs für die Vorfälle vernünftigerweise kein Zweifel bestehen.³⁸³ Insgesamt ist die Rechtsprechung hinsichtlich der Annahme eines Bezugs zwischen Betrieb und alkoholkonsumbedingter Störung eher großzügig:

„Der Bezug zwischen dem Gaststättenbetrieb der Antragstellerin und Gefahren und Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (z.B. in Gestalt von Körperverletzungen und Beleidigungen) geht nicht dadurch verloren, dass alkoholisierte und aggressive Gäste in den Nacht- und Morgenstunden zwischen 03:00 Uhr und 08:00 Uhr eine Prügelei z.B. erst dann anfangen, nachdem sie das Lokal der Antragstellerin verlassen haben und vor die Tür getreten sind. Ein solcher Zusammenhang kann überdies auch dann bejaht werden, wenn Gaststättenbesucher aus anderen, nach 03:00 Uhr bereits geschlossenen Lokalen kommen und die vom Nachtklokal der Antragstellerin angebotene Gelegenheit zum ‚Weiterfeiern‘ nutzen möchten, aber bereits vor dem Betreten der streitgegenständlichen Gaststätte in Streit geraten (mit den einschlägigen Folgen wie etwa Körperverletzungen, Beleidigungen, Lärmbeeinträchtigungen). Dies gilt auch dann, wenn diese alkoholisierten Gaststättenbesucher vom Türsteher der Antragstellerin abgewiesen werden und gerade deshalb zu Randalien beginnen.“³⁸⁴

3.4.3 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.“³⁸⁵

³⁸¹ VGH München, Beschl. v. 13.01.2016 – 22 CS 15.2643, juris Rn. 12; VG München, Urt. v. 26.07.2016 – M 16 K 15.5056, juris Rn. 23.

³⁸² VGH München, Beschl. v. 13.01.2016 – 22 CS 15.2642, juris Rn. 11.

³⁸³ VGH München, Beschl. v. 09.03.2017 – 22 ZB 16.1872, juris Rn. 20, wobei allerdings die Möglichkeit gegeben sein kann, dass es dem betroffenen Betreiber gelingt, die Ursächlichkeit durch substanziellen konkreten Gegenvortrag in Frage zu stellen.

³⁸⁴ VGH München, Beschl. v. 13.01.2016 – 22 CS 15.2642, juris Rn. 13.

³⁸⁵ Zur Begründung vgl. VGH München, Beschl. v. 09.03.2017 – 22 ZB 16.1872, juris Rn. 2; VGH München, Beschl. v. 13.01.2016 – 22 CS 15.2643, juris Rn. 2.

4. MASSNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

4.1 Zusammenfassung

Ange­sicht des Umstandes, dass sich der Bundesgesetzgebende gegen ein Verbot der Alkoholwerbung entschieden hat, bleibt für den Landesgesetzgebende kein Raum, sich hierbei gegen den Bund zu wenden. Entsprechende gesetzliche Regelungen wären verfassungswidrig und nicht zulässig. Der Rechtsprechung des VGH Mannheim folgend führt dies dazu, dass sich auch die Kommunen an den diesbezüglichen Wertungen und Grundsatzentscheidungen des Bundesgesetzgebenden orientieren müssen. Im Kontext der kommunalen Alkohol-Verhältnisprävention lassen sich mithin grundsätzlich keine Möglichkeiten, die Werbung von Alkohol zu untersagen, herleiten.

4.2 Rechtsprechungsübersicht

Fraglich ist, wie seitens der Kommunen gegen die Werbung von alkoholhaltigen Getränken im Gemeindegebiet vorgegangen werden kann. Insoweit könnte man zunächst an die Regelung der Nutzung der im Gebiet der Kommunen liegenden öffentlichen Sachen mittels kommunaler Satzung (vgl. 1.3 Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum) denken. Zudem scheint es auf den ersten Blick nicht ausgeschlossen, dass in ggf. zivilrechtlich ausgestaltete Nutzungsverträge entsprechende Werbeverbote aufgenommen werden.

Soweit ersichtlich, hatte sich mit dieser Konstellation bislang nur der **VGH Mannheim** zu befassen. Der Verwaltungsgerichtshof stellt zunächst fest, dass es grundsätzlich zulässig ist, wenn sich eine Kommune dafür entscheidet, die ihr zur Verfügung stehenden öffentlichen Werbeflächen zur kommerziellen Nutzung zur Verfügung zu stellen. Hier wird eine Kommune zur Regelung der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft tätig (vgl. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) und bewegt sich innerhalb des an sie gerichteten (gesetzlichen)³⁸⁶ Auftrags, wonach sie ihre Vermögensgegenstände pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten hat.

„Die vertragliche Regelung, allein der Beklagten Sondernutzungserlaubnisse für Werbezwecke zu erteilen, ist durch das der Gemeinde nach § 16 LStrG zustehende Ermessen gedeckt; dieses erfasst auch den Inhalt der vertraglichen Gestaltung. Hinsichtlich der der Beklagten vertraglich auferlegten Verpflichtungen bestehen ebenfalls keine Bedenken; sie halten die von der Klägerin zu beachtenden grundrechtlichen Bindungen ein und stehen im gebotenen sachlichen Zusammenhang mit den von der Klägerin zu erbringenden Leistungen (vgl. § 56 Abs. 1 LVwVfG). Für ein etwaiges unzulässiges Koppelungsgeschäft gibt es keine Anhaltspunkte.“³⁸⁷

³⁸⁶ Vgl. § 91 Abs. 2 Satz 1 GemO BW.

³⁸⁷ VGH Mannheim, Urt. v. 14.08.1992 – 10 S 816/91, juris Rn. 22.

Als Teil des den verfassungsrechtlichen Wertungen (die insbesondere in den Grundrechten ihren Ausdruck finden) unterworfenen Staates ist es einer Gemeinde allerdings nicht gestattet, über die Vergabe und Nutzung der von ihr zur Verfügung gestellten Werbeflächen nach Belieben zu entscheiden. Einschränkungen der Werbefreiheit sind allenfalls dann vorstellbar, wenn mit ihnen gemeindespezifischen Besonderheiten Rechnung getragen wird. Das bedeutet, dass sie sich mit bspw. Werbeverböten nicht in Belange einmischen darf, denen eine bundes- oder landesweite Bedeutung beizumessen ist, bspw. der Frage, ob Alkohol beworben werden darf. Eine Angelegenheit weist bundes- oder landesweite Bedeutung auf, wenn sich der jeweilige Gesetzgebende hiermit befasst (= bestimmtes Verbot ausgesprochen) oder auch ausdrücklich nicht befasst hat (= Entscheidung gegen ein Verbot).

„Eine Gemeinde [...] darf jedenfalls nicht mit hoheitlichen Mitteln eine eigene, von der Wertung des zuständigen Gesetzgebers abweichende ‚Gemeindepolitik‘ betreiben, indem sie bestimmte Verhaltensweisen für ihr Gemeindegebiet ausschließt, die nach der Gesetzeslage allgemein zulässig sind [...]. [...] Der bloße Umstand, daß eine Gemeinde nur für ihr eigenes Gebiet handeln will, genügt dem Anspruch spezifischer Ortsbezogenheit schon deshalb nicht, weil sie damit unter Berufung auf die im Selbstverwaltungsrecht wurzelnde Allzuständigkeit der Gemeinde auch allgemeinpolitische Fragen zum Gegenstand ihrer Tätigkeit machen könnte. Die Gemeinde erlangt aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG jedoch nur ein kommunalpolitisches, kein allgemeines politisches Mandat [...]. Sie ist auch nicht befugt, unter Berufung auf ihr Selbstverwaltungsrecht sich zur Sachwalterin der Grundrechte ihrer Bürger zu machen [...].“³⁸⁸

Die Aussprache eines Werbeverbots für Alkohol wäre vor diesem Hintergrund nur zulässig, wenn es sich hierbei um einen Sachverhalt handelt, der einer Entscheidung auf Ebene der örtlichen Gemeinschaft zugänglich ist. Dies ist nicht der Fall. Der VGH Mannheim weist darauf hin, dass sich der **Bundesgesetzgebende gegen ein allgemeines Werbeverbot für Alkohol entschieden** hat. Folglich steht es den Gemeinden nicht offen, ein solches Verbot auf kommunaler Ebene faktisch durchzusetzen.

„Die Werbung für alkoholische Getränke ist von dem dafür ebenfalls zuständigen Bundesgesetzgeber (vgl. §§ 1 bis 5 LMBG) nicht beschränkt worden; sie ist folglich im Rahmen der verfassungsrechtlich geschützten Gewerbefreiheit (vgl. Art. 12 GG) zulässig. Diese bundesrechtlichen Vorgaben beinhalten eine abschließende Regelung, die die Klägerin bei der Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse hinzunehmen hat [...]. [...] Da ein solches Werbeverbot nicht mehr als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im oben dargelegten Sinne verstanden werden kann, sondern die Wahrnehmung eines allgemeinpolitischen Mandats bedeutet, darf die Klägerin einen dahingehenden öffentlichen Zweck wegen der entgegenstehenden Kompetenz des Bundes nicht verfolgen. Eine Kündigung, die diesem Ziel dienen soll, ist mithin rechtswidrig und unwirksam [...].“³⁸⁹

Diese Rechtsprechung nimmt hinsichtlich der Feststellung, dass kommunale Alkoholwerbeverbote unzulässig sind, zuvorderst auf die Ordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch das Grundgesetz Bezug. Hiernach sind das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und das Recht der Lebensmittel (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG) der konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesen. Auf einem solchen Rechtsgebiet, das mit Blick auf seine Reichweite auch Werbeverbote für Alkohol beinhaltet³⁹⁰, dürfen die Länder nur tätig werden, „so-

³⁸⁸ VGH Mannheim, Urt. v. 14.08.1992 – 10 S 816/91, juris Rn. 23.

³⁸⁹ VGH Mannheim, Urt. v. 14.08.1992 – 10 S 816/91, juris Rn. 24.

³⁹⁰ Vgl. Degenhart, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 74 Rn. 44 und Rn. 90.

lange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG). Über die Reichweite dieser Sperrwirkung lässt sich streiten, insbesondere dann, wenn es darum geht, dass der Bundesgesetzgebende in einem Rechtsgebiet eine Regelung (bspw. ein Verbot der Bewerbung von Alkohol) ausgespart hat.

„Inwieweit bundesgesetzliche Regelungen erschöpfend sind, kann nicht allgemein, sondern nur anhand der einschlägigen Bestimmungen und des jeweiligen Sachbereichs festgestellt werden [...]. Es ist in erster Linie auf das Bundesgesetz selbst, sodann auf den hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner auf die Gesetzgebungsgeschichte und die Gesetzesmaterialien abzustellen [...]. Der Bund macht von seiner Kompetenz nicht nur dann Gebrauch, wenn er eine Regelung getroffen hat. Vielmehr kann auch das absichtsvolle Unterlassen eine Sperrwirkung für die Länder erzeugen [...]. Zu einem erkennbar gewordenen Willen des Bundesgesetzgebers, zusätzliche Regelungen auszuschließen, darf sich ein Landesgesetzgeber nicht in Widerspruch setzen, selbst wenn er das Bundesgesetz für unzureichend hält [...].“³⁹¹

In Übereinstimmung mit dem VGH Mannheim ist festzustellen, dass die Bewerbung von Alkohol bereits umfassend gesetzlich geregelt ist. Als Beispiele können insoweit § 6 Abs. 5 JMStV,

„Werbung für alkoholische Getränke darf sich weder an Kinder oder Jugendliche richten noch durch die Art der Darstellung Kinder und Jugendliche besonders ansprechen oder diese beim Alkoholgenuß darstellen.“

§ 11 Abs. 5 JuSchG

„Werbefilme oder Werbeprogramme, die für Tabakwaren oder alkoholische Getränke werben, dürfen unbeschadet der Voraussetzungen der Absätze 1 bis 4 nur nach 18 Uhr vorgeführt werden.“

und § 8 Abs. 10 MStV

„Werbung für alkoholische Getränke dürfen den übermäßigen Genuß solcher Getränke nicht fördern.“

genannt werden.³⁹² Freilich steht es den Bundesgesetzgebern offen, ihre Haltung zum Verbot der Bewerbung von Alkohol zu überdenken und dieses auszudehnen. Strohs weist darauf hin, dass ein umfassendes (!) Verbot wohl aber unverhältnismäßig und mithin verfassungswidrig wäre.³⁹³ Die Vereinbarkeit mit den europarechtlichen Anforderungen scheint hingegen gegeben.³⁹⁴

³⁹¹ BVerfG, Urt. v. 27.07.2005 – 1 BvR 668/04, juris Rn. 105.

³⁹² Vgl. Deutscher Bundestag: Wissenschaftliche Dienste, Werbeverbot für alkoholhaltige Getränke = WD 10 – 3000 – 002/21, S. 4 f.

³⁹³ Strohs, Abwehr alkoholbedingter Gefahren, 2013, S. 323; so im Ergebnis auch Deutscher Bundestag: Wissenschaftliche Dienste, Werbeverbot für alkoholhaltige Getränke = WD 10 – 3000 – 002/21, S. 12.

³⁹⁴ Vgl. EuGH, Urt. v. 13.07.2004 – C-262/02; so im Ergebnis auch Deutscher Bundestag: Wissenschaftliche Dienste, Werbeverbot für alkoholhaltige Getränke = WD 10 – 3000 – 002/21, S. 12.

4.3 Formulierungsvorschlag

In Ermangelung rechtlicher Zulässigkeit entfällt ein Formulierungsvorschlag.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

5.1 Zusammenfassung

Das staatliche Informationshandeln, mithin auch Warnungen der Kommunen vor Alkohol(missbrauch) gehört zu den komplexen Rechtsmaterien, die zudem durch große Unsicherheiten geprägt sind.³⁹⁵ Insbesondere die (verfassungsrechtliche) Rechtsprechung ist eher inkonsequent und wird durch Entscheidungen zu konkreten Einzelfällen geprägt. Nach hier vertretener Auffassung sind Warnungen der Kommunen, die sich gegen den Alkoholkonsum richten, bereits unzulässig, weil sie nicht in deren Zuständigkeit fallen. Vielmehr wäre für ein solches Vorgehen der Bund der richtige Akteur.

5.2 Rechtsprechungsübersicht

Im Zusammenhang mit der Alkohol-Verhältnisprävention wird gelegentlich in Betracht gezogen, mittels Informationskampagnen, ggf. sogar innerhalb der in der jeweiligen Kommune ansässigen Gaststätten und Ladenlokale, über die Gefahren des Konsums von Alkohol aufzuklären und vor diesen zu warnen. Solche behördlichen Warnungen gehören zum Bereich des staatlichen Informationshandelns, das zahlreiche Rechtsfragen aufwirft und bislang keiner abschließenden Bewertung zugeführt werden konnte.

Das **BVerfG** hat sich bereits mehrfach mit staatlichem Informationshandeln befasst und in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass staatliche Maßnahmen, die die Berufstätigen bei der Ausübung ihres Berufs beschränken, Eingriffe in die **Berufsfreiheit** gem. Art. 12 Abs. 1 GG darstellen.³⁹⁶ Solche Eingriffe bedürfen regelmäßig der Legitimierung mittels einer gesetzlichen Grundlage, die ihrerseits durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt wird und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt.³⁹⁷ Dies gilt jedenfalls dann, wenn Warnungen ihrer Zielsetzung oder ihrer Wirkung nach eine staatliche Maßnahme ersetzen, die als herkömmlicher Grundrechteingriff zu qualifizieren ist (bspw. ein Alkoholkonsumverbot).³⁹⁸

³⁹⁵ Vertiefend Voßkuhle/Kaiser, JuS 2018, 343.

³⁹⁶ BVerfG, Beschl. v. 22.01.1997 – 2 BvR 1915/01, juris Rn. 45.

³⁹⁷ BVerfG, Beschl. v. 22.01.1997 – 2 BvR 1915/01, juris Rn. 51.

³⁹⁸ Vgl. Martini/Kühl, JURA 2014, 1221, 1222 f.; vgl. Lenski, ZJS 2008, 13, 15.

Ob diese Anforderungen gewahrt werden können, ist unklar. Das BVerfG hat sich bereits mit den Gefahren des Alkoholkonsums befasst und darauf hingewiesen, dass diese etwa weit hinter die des Rauchens zurückfallen.³⁹⁹ Zudem ist das Rauchen auch unmittelbar durch ein Element der Fremdschädigung Dritter, der Passivrauchenden, geprägt. Eine Gefahr für Passivtrinkende gibt es hingegen nicht. Gleichwohl scheint es vertretbar, auch diesbezügliche Warnungen als Warnungen vor Gesundheitsgefahren zumindest für legitim zu halten.⁴⁰⁰

Staatliche Warnhinweise sind zudem am Grundrecht der **Meinungsfreiheit** gem. Art. 5 Abs. 1 GG zu messen, wenn sie Gewerbetreibenden – etwa als Aushang in deren Gasträumen – in der Art aufgedrängt werden, dass sie diesen von einem unbefangenen Betrachter als eigene Meinung zugerechnet werden können.⁴⁰¹

HINWEIS

Die sich hieraus ergebende Problematik, dass ein solcher Eingriff wiederum einer Rechtfertigung bedarf, lässt sich dadurch umgehen, dass Warnhinweise oder Informationen zum Thema Alkohol so gekennzeichnet werden, dass deutlich erkennbar ist, dass sie den jeweiligen Kommunen zuzurechnen sind.⁴⁰² Sie müssen also von Betrachtenden ganz klar als Widergabe einer erkennbar fremden Meinung (nicht der Meinung bspw. der Gastwirtinnen oder Gastwirte) gewertet werden.⁴⁰³

Scheitern wird die Zulässigkeit eines gegen den Konsum bzw. Missbrauch von Alkohol gerichteten Handelns der Kommunen mittels Warnungen allerdings am Erfordernis der Einhaltung der **Zuständigkeitsordnung**.⁴⁰⁴ Diese ist nach der Rechtsprechung des BVerfG ebenso zu wahren wie die Beachtung der Anforderungen an die Richtigkeit und Sachlichkeit der in Warnungen enthaltenen Informationen.⁴⁰⁵ Bei der Begegnung der Gefahren des Alkohols wird es sich mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht um ein regionales (kommunales) Problem, sondern vielmehr um eine Aufgabe handeln, die der gesamtstaatlichen Verantwortung (mithin der des Bundes) unterfällt.⁴⁰⁶ Die Kommunen dürfen also nur dann handeln und bspw. Warnungen aussprechen, wenn es sich insoweit um eine Aufgabe handelt, die ihnen (gesetzlich) zugewiesen wurde.⁴⁰⁷ Der **VGH Kassel** betont vor diesem Hintergrund, dass es etwa zu den Aufgaben der Kommunen gehört, „über wichtige Fragen der Gemeindeverwaltung zu unterrichten und das Interesse der Bürger an der Selbstverwaltung zu pflegen.“⁴⁰⁸ Die Aussprache von Warnungen im Zusammenhang mit gesamtgesellschaftlichen Problemen (im Konkreten Fall ging es um die Meidung in Karton verpackter Getränke) gehört nicht zu diesem Zuständigkeitsbereich.⁴⁰⁹ Gleiches muss wohl auch für die Aussprache von Warnungen vor den Gefahren des Alkohols gelten.

³⁹⁹ BVerfG, Beschl. v. 22.01.1997 – 2 BvR 1915/01, juris Rn. 55.

⁴⁰⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.01.1997 – 2 BvR 1915/01, juris Rn. 57; vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.06.2002 – 1 BvR 558/91 u.a., juris Rn. 53.

⁴⁰¹ BVerfG, Beschl. v. 22.01.1997 – 2 BvR 1915/01, juris Rn. 47.

⁴⁰² BVerfG, Beschl. v. 22.01.1997 – 2 BvR 1915/01, juris Rn. 47.

⁴⁰³ BVerfG, Beschl. v. 22.01.1997 – 2 BvR 1915/01, juris Rn. 49.

⁴⁰⁴ Zur Bedeutung der Wahrung der Zuständigkeitsordnung vgl. Voßkuhle/Kaiser, JuS 2018, 343, 344.

⁴⁰⁵ BVerfG, Beschl. v. 26.06.2002 – 1 BvR 558/91 u.a., juris Rn. 49.

⁴⁰⁶ Vgl. vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.06.2002 – 1 BvR 558/91 u.a., juris Rn. 56.

⁴⁰⁷ Di Fabio, JuS 1997, 1, 3.

⁴⁰⁸ VGH Kassel, Beschl. v. 27.09.1994 – 14 TG 1743/93; juris Rn. 6.

⁴⁰⁹ VGH Kassel, Beschl. v. 27.09.1994 – 14 TG 1743/93; juris Rn. 5 ff.

6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

6.1 Zusammenfassung

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 eine Besteuerung von Dienstleistungen, die mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen, denen die Erhebung kommunaler Steuern unterliegt, vereinbart werden kann.⁴¹⁰ „Da es sich bei einer solchen Steuer ganz offensichtlich auch um eine Abgabe handelt, die im Handelsverkehr zwischen den europäischen Mitgliedsstaaten keine mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten nach sich zieht, wird sie auch den Anforderungen des Europarechts gerecht.“⁴¹¹ Allerdings ist zu beachten, dass die Erhebung einer Getränke- bzw. Alkoholsteuer nach den Bestimmungen des Landessteuerrechts verboten sein kann.

6.2. Rechtsprechungsübersicht

Im Zusammenhang mit der Alkohol-Verhältnisprävention wurde verschiedentlich, etwa durch Pavel⁴¹² und Strohs⁴¹³, eine Untersuchung der Fragestellung angeregt bzw. begonnen, inwieweit die Kommunen mittels einer zusätzlichen Besteuerung (bspw. auch einem „Präventions-Cent“) auf eine Reduzierung des Konsums von alkoholhaltigen Getränken hinwirken können. Die verfassungsrechtliche Ausgangslage lässt sich wie folgt zusammenfassen:

„Nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 und 2 GG umfasst der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der garantierten Eigenverantwortlichkeit auch die Finanzhoheit. Darunter wird die Befugnis zur eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich angeordneten Haushaltswesens verstanden. Geschützt wird damit nicht nur die Verwaltung der eigenen Finanzen, sondern im Rahmen der Einnahmenwirtschaft auch die Freiheit, Abgaben nicht nur selbst zu erheben, sondern deren Höhe selbst festzulegen.“⁴¹⁴

⁴¹⁰ Vgl. VGH Kassel, Urt. v. 14.10.2005 – 5 UE 819/05, juris Rn. 29.

⁴¹¹ VGH Kassel, Urt. v. 14.10.2005 – 5 UE 819/05, juris Rn. 26.

⁴¹² Pavel, Behördliches Vorgehen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit, 2013, S. 77 ff.

⁴¹³ Strohs, Abwehr alkoholbedingter Gefahren, 2013, S. 198 ff.

⁴¹⁴ Oebbecke, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Auflage 2022, Kap. A Rn. 16 – im Original mit Hervorhebung.

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

Bei Steuern handelt es sich um Geldleistungen, deren Entrichtung – in Abgrenzung von den Gebühren, Beiträgen, Sonderabgaben und Umlagen – keine direkte Gegenleistung für den Steuergläubiger bewirkt.⁴¹⁵ Ihr Hauptzweck ist die Erzielung von Einnahmen.⁴¹⁶ Die Verfolgung eines Nebenzweckes, etwa der Alkohol-Verhältnisprävention, ist aber unschädlich.⁴¹⁷

Strohs fasst zusammen, dass es sich bei den bereits vielfältigen Besteuerungsformen, die sich mit dem Verbrauch von alkoholhaltigen Getränken befassen (bspw. Biersteuer, Branntweinsteuer, Schaumweinsteuer usw.), um „reine Fiskalzwecknormen“ handelt, mit Ausnahme der Alkopopsteuer.⁴¹⁸ Letztgenannte Steuer kann allerdings keineswegs als präventiver Erfolg bezeichnet werden. Pavel weist diesbezüglich darauf hin, dass diese Verbrauchssteuer wohl kaum dazu geführt hat, den Alkoholkonsum Jugendlicher zu reduzieren.⁴¹⁹ „Stattdessen liegt er heute auf einem noch höheren Niveau als vor Einführung der Steuer. Der Rückgang des Alkopop-Konsums wurde durch einen vermehrten Konsum von Bier und Biermischgetränken mehr als ausgeglichen.“⁴²⁰

Zudem ist zu beachten, dass eine Besteuerung nur auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erfolgen kann.⁴²¹ Üblich ist, dass die Länder ihre Steuerfindungsbefugnis hinsichtlich der sog. Verbrauch- und Aufwandsteuern (vgl. Art. 105 Abs. 2a GG) nicht selbst wahrnehmen, sondern insoweit die Kommunen ermächtigen.⁴²² Die landesspezifischen Regelwerke, die Kommunalabgabengesetze, sind recht unterschiedlich und können einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht immer in Gänze standhalten.⁴²³

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

Bei 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).

⁴¹⁵ Schmidt, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Auflage 2022, Kap. C Rn. 3 f.

⁴¹⁶ Schmidt, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Auflage 2022, Kap. C Rn. 11.

⁴¹⁷ Schmidt, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Auflage 2022, Kap. C Rn. 11.

⁴¹⁸ Strohs, Abwehr alkoholbedingter Gefahren, 2013, S. 209 f.

⁴¹⁹ Pavel, Behördliches Vorgehen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit, 2013, S. 79.

⁴²⁰ Pavel, Behördliches Vorgehen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit, 2013, S. 79.

⁴²¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.03.1977 – 2 BvR 812/74, juris Rn. 21.

⁴²² Kasper, KommJur 2006, 449.

⁴²³ Vgl. Oebbecke, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Auflage 2022, Kap. A Rn. 15.

Bei einer Getränkesteuer handelt es sich um eine sog. **örtliche Verbrauchssteuer** im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG,⁴²⁴ deren Erhebung (ebenso wie die sog. Schankerlaubnissteuer) allerdings vereinzelt gesetzlich 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).⁴²⁵ Zu den landesspezifischen Rechtsgrundlagen der Erhebung einer Getränkesteuer siehe im Überblick Kasper, KommJur 2006, 449, 450.

Voraussetzung der Erhebung einer Getränkesteuer ist nicht nur, dass diese nicht gesetzlich verboten ist, sondern vielmehr auch, dass die jeweilige Kommune eine entsprechende **Satzung** erlässt und darauf einen **Steuerbescheid** stützt.⁴²⁶ Grundsätzlich darf die Satzung den Kreis der zu steuernden Getränke beschränken und auch solche Getränke (bspw. Bier) besteuern, die bereits einer einheitlichen Besteuerung unterliegen (bspw. Biersteuer).⁴²⁷ Die Satzung hat diejenigen Getränke aufzuzählen, die besteuert werden sollen, oder aber diejenigen Getränke zu nennen, die nicht der Besteuerung unterliegen.⁴²⁸

Das **Steuerfindungsrecht der Kommunen** (Art. 105 Abs. 2a GG) bezieht sich ausschließlich auf Verbrauch- und Aufwandssteuern mit örtlichem Bezug.⁴²⁹ Das bedeutet, dass sich der die Besteuerung auslösende Tatbestand an den örtlichen Gegebenheiten orientieren muss.⁴³⁰ Kommunale Steuern dürften sich also nur auf Sachverhalte beziehen, die im Wesentlichen in der jeweiligen Kommune stattfinden.⁴³¹ Auf die Besteuerung alkoholhaltiger Getränke bedeutet dies, dass deren **Abgabe zum Verzehr an Ort und Stelle** erfolgen muss.⁴³²

„Eine weitergehende Regelung ist [...] mit dem Prinzip des örtlichen Bezugs der Steuer nicht zu vereinbaren. Damit unterfallen all jene Getränkeabgaben nicht der Steuer, die ‚über die Straße‘ erfolgen. Eine Abgabe zum Verzehr an Ort und Stelle ist gegeben, wenn am Abgabeort und im räumlichen Zusammenhang mit ihm der Verzehr den Üblichkeiten entsprechend gewollt und tatsächlich möglich ist; zum Beispiel Bereitstellung von Tischen und Stühlen, nutzbare Theke und Stehtheke. Eine Abgabe zum Verzehr an Ort und Stelle ist somit regelmäßig gegeben in Gaststätten, Bars, Restaurants, aber auch an Kiosken, Verkaufsständen, auf Festen oder bei Sportveranstaltungen, auch wenn der Verzehr zum Beispiel auf den Zuschauerplätzen stattfindet. Der räumliche Anwendungsbereich setzt voraus, dass ‚Ort und Stelle‘ im Gemeindegebiet liegen.“⁴³³

Zudem dürfen die Steuern nicht mit gleichartigen Steuern, die bereits durch Bundes- oder Landesgesetz erhoben werden, in Konkurrenz treten.⁴³⁴ Sofern eine kommunale Alkoholsteuer tatbestandlich mit der ohnehin mit Blick auf das Kriterien des örtlichen Bezug gebotene Besteuerung der „Abgabe von Getränken zum Verzehr an Ort und Stelle“ verbunden ist, wird dies nach der Rechtsprechung des BVerfG toleriert, weil ein solcher Vorgang mit örtlichem Bezug eben keiner Besteuerung durch den Bund unterliegt (keine **Gleichartigkeit gem. Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG**).⁴³⁵

⁴²⁴ Kasper, KommJur 2006, 449, 450.

⁴²⁵ Christ, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Auflage 2022, Kap. C Rn. 238.

⁴²⁶ Kasper, KommJur 2006, 449, 450.

⁴²⁷ Kasper, KommJur 2006, 449, 451 m.w.N.

⁴²⁸ Kasper, KommJur 2006, 449, 451.

⁴²⁹ Schöngart/Kappelhoff, StBW 2011, 794.

⁴³⁰ Vgl. Christ, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Auflage 2022, Kap. C Rn. 269.

⁴³¹ Vgl. Christ, in: Christ/Oebbecke, Handbuch Kommunalabgabenrecht, 2. Auflage 2022, Kap. C Rn. 269.

⁴³² Kasper, KommJur 2006, 449, 451.

⁴³³ Kasper, KommJur 2006, 449, 451.

⁴³⁴ Schöngart/Kappelhoff, StBW 2011, 794.

⁴³⁵ BVerfG, Beschl. v. 23.03.1977 – 2 BvR 812/74, juris Rn. 28.

Zugelassen wird sowohl die Besteuerung sämtlicher als auch lediglich ausgewählter alkoholischer Getränke, also auch die Besteuerung von (nur) Bier. Es wäre nicht sachgerecht, eine durch einen Gattungsbegriff definierte Steuer hinsichtlich ihrer Gleichartigkeit mit bundesgesetzlich geregelten Steuern nach dem jeweils abgegebenen Getränk unterschiedlich zu behandeln.⁴³⁶ „Das liefe letztlich darauf hinaus, die Gesetzgebungsbefugnis der Länder aus Art. 105 Abs. 2 a GG nach Getränken statt nach der Steuerart abzugrenzen.“⁴³⁷

„Die Steuerart wird gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei der traditionellen Gemeindegetränkesteuer durch folgende drei Merkmale bestimmt: Die Steuererhebung knüpft an die entgeltliche Abgabe von Getränken zum Verzehr an Ort und Stelle an, sie ist auf Abwälzbarkeit angelegt und wird wirtschaftlich vom Verbraucher getragen.“⁴³⁸

Weitergehende Anforderungen sind nicht ersichtlich.

6.3 Europarechtliche Anmerkungen

Fraglich ist, ob der Erhebung einer Getränkesteuer das Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union entgegensteht. Es ist nämlich zu berücksichtigen, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Jahr 2000 eine in Österreich erhobene Gemeindegetränkesteuer für unvereinbar mit Artikel 3 Abs. 2 der Richtlinie 92/12 EWG des Rates vom 25.02.1992 (Verbrauchssteuer- bzw. System-Richtlinie) erklärt hat.⁴³⁹ In der Folge hatte dann auch das VG Frankfurt eine Getränkesteuersatzung der Stadt Frankfurt am Main mit dem europäischen Recht für unvereinbar erklärt.⁴⁴⁰

Dreh und Angelpunkt der europarechtlichen Problematik ist die Feststellung, „dass Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 92/12 strenge Voraussetzungen für die Erhebung der von den Mitgliedstaaten eingeführten indirekten Steuern auf verbrauchsteuerpflichtige Waren wie alkoholische Getränke aufstellt. Nach dieser Bestimmung müssen andere indirekte Steuern als **Verbrauchssteuern** eine ‚besondere Zielsetzung‘, d. h. andere als reine Haushaltszwecke, verfolgen [...], und sie haben außerdem ‚die Besteuerungsgrundsätze der Verbrauchssteuern oder der Mehrwertsteuer in Bezug auf die Besteuerungsgrundlage sowie die Berechnung, die Steuerentstehung und die steuerliche Überwachung [zu] beachten‘“.⁴⁴¹

Um Verbrauchssteuern, die diesen hohen Anforderungen unterliegen, handelt es sich in diesem Zusammenhang regelmäßig aber nur dann, wenn bereits die **Lieferung** alkoholischer Getränke besteuert wird (so der durch den **EuGH** im Jahr 2000 entschiedene Fall der österreichischen Gemeindegetränkesteuer). Erfasst der Steuertatbestand hingegen nicht die bloße Lieferung alkoholhaltiger Getränke, sondern bezieht er sich auf einen Umsatz, zu dem eine **Dienstleistung** gehört (bspw. die Abgabe alkoholhaltiger Getränke im Rahmen

⁴³⁶ BVerfG, Beschl. v. 26.02.1985 – 2 BvL 14/84, juris Rn. 39.

⁴³⁷ BVerfG, Beschl. v. 26.02.1985 – 2 BvL 14/84, juris Rn. 39.

⁴³⁸ BVerfG, Beschl. v. 26.02.1985 – 2 BvL 14/84, juris Rn. 40.

⁴³⁹ EuGH, Urt. v. 09.03.2000 – C-437/97, Rn. 50.

⁴⁴⁰ VG Frankfurt, Urt. v. 09.04.2002 – 10 E 3678/98.

⁴⁴¹ EuGH, Urt. v. 10.03.2005 – C-491/03, Rn. 16.

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 92/12.⁴⁴² Die Erhebung solcher Steuern steht den Mitgliedsstaaten 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).

Ausführlich hatte sich das **VG Darmstadt** mit dem diesbezüglichen Streitstand zu befassen. Es stellt fest, dass die Erhebung einer Getränkesteuer mit den europarechtlichen Vorgaben vereinbar ist, weil sie im Gebiet einer Kommune weder den Charakter einer Umsatzsteuer aufweist noch mit Formalitäten beim Grenzübergang verbunden ist.⁴⁴³

6.4 Formulierungsvorschlag

Die Erhebung einer Getränkesteuer bedarf einer satzungsrechtlichen Grundlage. Die zu beachtenden gestalterischen Anforderungen sprengen den Rahmen der vorliegenden Untersuchung. Hinsichtlich des „Regelungskerns“ 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 [...]. Unmittelbaren 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.“⁴⁴⁴

⁴⁴² EuGH, Urt. v. 10.03.2005 – C-491/03, Rn. 28.

⁴⁴³ VG Darmstadt, Urt. v. 14.08.2008 – 4 E 211/07, juris Rn. 29.

⁴⁴⁴ Vgl. Satzung über die Erhebung einer Getränkesteuer der Stadt Offenbach vom 12.12.1991.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

7.1 Zusammenfassung

Die zunehmende Verbreitung von Alkoholverboten in Verkehrsmitteln des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bereitet dann rechtliche Probleme, wenn der Staat als Eigner oder Anteilseigner der Verkehrsgesellschaften fungiert. In einer solchen Situation kann er sich seiner verfassungsrechtlichen Verantwortung nicht entziehen. Nachdem der Konsum von alkoholhaltigen Getränken ganz überwiegend keine Gefahr im Sinne des Polizei- und Ordnungsrecht darstellt, ist von entsprechenden Regelungen dringend abzuraten.

7.2 Rechtsprechungsübersicht

Als Ursache der vor allem in Großstädten stattfindenden und gelegentlich von großem medialem Interesse verfolgten Angriffe auf Fahrgäste wurde seitens der Politik der Konsum von Alkohol erkannt. Als Problemlösung wurde daher recht schnell die Aussprache von Alkoholverboten in öffentlichen Verkehrsmitteln präsentiert.⁴⁴⁵ 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.⁴⁴⁶

Rechtsgrundlage für Gebote und Verbote im Rahmen der Nutzung von Einrichtungen des öffentlichen Personenverkehrs sind das zivilrechtliche Hausrecht (§ 903 Satz 1, § 1004 BGB) und die Beförderungsbedingungen.⁴⁴⁷ 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 Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (BefBedV).⁴⁴⁸ Hinsichtlich der Eisenbahnen findet das Rechtsregime des AEG Anwendung. Die Beförderungsbedingungen der Eisenbahnen richten sich folglich nach § 12, § 26 Abs. 1 Nr. 1a AEG i.V.m. der Eisenbahn-Verkehrsverordnung (EVO).⁴⁴⁹ Alkoholverbote sind hierin einstweilen nicht vorgesehen.⁴⁵⁰ Gleichwohl können Abweichungen von den Vorschriften (Besondere Beförderungsbedingungen) gestattet werden.⁴⁵¹

Nun könnte man die Auffassung vertreten, dass Alkoholverbote in Bahnhöfen und öffentlichen Verkehrsmitteln rechtlich unproblematisch sind, weil sie der Privatautonomie der privatrechtlich (bspw. als GmbH oder AG) organisierten Verkehrsgesellschaften unterfallen. In Erinnerung gerufen wird der dem Rechtskundigen bekannte Merksatz „Grundrechte sind Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat“. Allerdings greift

⁴⁴⁵ Vgl. Albrecht, NZV 2011, 588.

⁴⁴⁶ Vgl. Albrecht, NZV 2011, 588.

⁴⁴⁷ Hierzu Hilpert, NZV 2007, 288.

⁴⁴⁸ § 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.

⁴⁴⁹ § 8 Abs. 2 EVO entspricht in etwa § 3 Abs. 1 Nr. 1 BefBedV.

⁴⁵⁰ Albrecht, NZV 2011, 588, 589.

⁴⁵¹ Hierzu Hilpert, NZV 2007, 288, 289.

diese Sichtweise zu kurz. Die Freistellung solcher Unternehmen von der Pflicht zu grundrechtsschonendem Verhalten scheint nämlich wenig sachgerecht, wenn der Staat an diesen in der einen oder anderen Form beteiligt ist, was der Regelfall sein dürfte.⁴⁵²

Das BVerfG betont in ständiger Rechtsprechung, dass sich die staatliche Gewalt nicht von ihrer gem. Art. 1 Abs. 3 GG bestehenden Grundrechtsbindung mittels der Nutzung zivilrechtlicher Formen entledigen kann.⁴⁵³ Dies soll sowohl für die Verwendung von zivilrechtlichen Handlungsformen als auch für den Einsatz privatrechtlicher Organisations- und Gesellschaftsformen gelten.⁴⁵⁴ Die „Flucht aus der Grundrechtsbindung in das Privatrecht“ soll dem Staat aufgrund dessen „treuhänderische[n] Aufgabenwahrnehmung für die Bürger“ sowie der bestehenden Rechenschaftspflicht verwehrt bleiben.⁴⁵⁵ Ausnahmen von diesem Grundsatz können auch nicht aus Nützlichkeitsgesichtspunkten oder für staatliche Betätigungen mit weniger hoheitlichem Charakter gestattet werden.⁴⁵⁶

Die Grundrechtbindung privatrechtlich organisierter staatlicher Verkehrsbetriebe hat zur Folge, dass sich Eingriffe in Grundrechte der Nutzer des ÖPNV grundsätzlich an den Maßstäben orientieren müssen, die auch „rein“ staatliche Stellen zu beachten hätten.⁴⁵⁷ Maßstab muss mithin die Eignung des Alkoholverbots zur Bekämpfung einer zumindest abstrakten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung sein.⁴⁵⁸ Dass der Konsum von Alkohol eine Gefahr im Sinne des Polizei- und Ordnungsrechts darstellt, ist aber – wie bereits mehrfach aufgezeigt wurde (vgl. etwa 1.1.1.4 Rechtsprechungsübersicht) – äußerst fraglich. Nicht der Alkoholkonsum führt zu einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, sondern vielmehr weitere Handlungen der Konsumierenden, gegen die einzelfallbezogen vorgegangen werden kann.⁴⁵⁹ Pauschale Alkoholverbote in Bus und Bahn stellen gerade auch den friedliche Bürgerinnen und Bürger unter einen unangemessenen Generalverdacht, nehmen sie oder ihn als Nichtstörenden in Anspruch und sind vor dem Hintergrund der nicht nachweisbaren Kausalität zwischen Alkoholkonsum und Schadenseintritt verfassungsrechtlich bedenklich.⁴⁶⁰

7.3 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.“

⁴⁵² Albrecht, NZV 2011, 588, 589.

⁴⁵³ BVerfG, Urt. v. 22.02.2011 – 1 BvR 699/06, juris Rn. 47 ff.

⁴⁵⁴ BVerfG, Urt. v. 22.02.2011 – 1 BvR 699/06, juris Rn. 47 ff.

⁴⁵⁵ BVerfG, Urt. v. 22.02.2011 – 1 BvR 699/06, juris Rn. 48.

⁴⁵⁶ BVerfG, Urt. v. 22.02.2011 – 1 BvR 699/06, juris Rn. 48.

⁴⁵⁷ Vertiefend Albrecht, NZV 2011, 588, 589 f.

⁴⁵⁸ Vgl. Albrecht, NZV 2011, 588, 590.

⁴⁵⁹ Albrecht, NZV 2011, 588, 590.

⁴⁶⁰ Albrecht, NZV 2011, 588, 590.

(2) In den Fahrzeugen sowie auf den Betriebsanlagen und Haltestellen ist es insbesondere verboten, alkoholhaltige Getränke zu konsumieren oder in Konsumabsicht mitzuführen. Behältnisse mit alkoholischem Inhalt dürfen zudem nur dann mitgeführt werden, wenn die hierfür genutzten Behältnisse fest verschlossen sind.“⁴⁶¹

8. ALKOHOLVERBOTE IM ZUSAMMENHANG

MIT DER BEKÄMPFUNG DER CORONA-PANDEMIE

8.1 Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Corona-Pandemie kann davon ausgegangen werden, dass der Alkoholkonsum bzw. der Alkoholverkauf außer Haus in bestimmten Bereichen einen Beitrag zum Infektionsgeschehen leisten kann.⁴⁶² Vor diesem Hintergrund kann es auf der Grundlage von mit § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG gestattet sein, dass auf bestimmten öffentlichen Plätzen oder in bestimmten öffentlich zugänglichen Einrichtungen umfassende oder auf bestimmte Zeiten beschränkte Verbote der Alkoholabgabe oder des Alkoholkonsums verhängt werden. Diese Maßnahmen müssen sich unter Berücksichtigung des konkreten Infektionsgeschehens vor Ort als notwendig zur Eindämmung der Corona-Pandemie erweisen.

8.2 Rechtsprechungsübersicht

Aus Anlass der Corona-Pandemie hatte sich die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung mit infektionsschutzrechtlichen Alkoholverboten zu befassen. Das Infektionsschutzrecht lässt Grundrechtseingriffe zu, wenn sie zur Erreichung infektionsschutzrechtlicher Ziele objektiv notwendig sind.⁴⁶³ Unbestritten lässt sich hinsichtlich des in diesem Zusammenhang relevanten Infektionsrisikos feststellen, dass Masken beim Essen und Trinken nicht getragen werden können.⁴⁶⁴ Hinzukommen kann, dass Personen, die essen oder trinken, Abstandsregeln bewusst oder unbewusst nicht einhalten.⁴⁶⁵ Vor diesem Hintergrund kann kaum bestritten werden, dass Essen und Trinken zu einer Steigerung der Infektionsrisiken führen kann. Fraglich ist allerdings, ob dies vor allem für den Konsum von Alkohol gelten muss.

Das **VG Düsseldorf** hat darauf hingewiesen, dass jedenfalls ein isoliertes Alkoholverkaufsverbot nicht geeignet ist, Infektionen mit dem Corona-Virus zu vermeiden und damit die Ausbreitung der Krankheit Covid-19 zu verlangsamen.⁴⁶⁶ „Denn weder der Verkauf, noch der Verzehr von Alkohol außer Haus führen

⁴⁶¹ Vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 14 der Beförderungsbedingungen im Gemeinschaftstarif des Hamburger Verkehrsverbundes (HVV).

⁴⁶² VGH München, Beschl. v. 13.08.2020 – 20 CS 20.1821, juris Rn. 31 f.

⁴⁶³ OVG Lüneburg, Beschl. v. 29.10.2020 – 13 MN 393/20, juris Rn. 52.

⁴⁶⁴ BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 – 3 CN 1/21, juris Rn. 70.

⁴⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 22.11.2022 – 3 CN 1/21, juris Rn. 70.

⁴⁶⁶ VG Düsseldorf, Beschl. v. 25.05.2020 – 7 L 903/20, juris Rn. 28.

unmittelbar zu weiteren Infektionen und damit zur Ausbreitung der Krankheit.“⁴⁶⁷ Dem folgt im Ergebnis auch das **VG Bayreuth**, das betont, dass zu der Abgabe von Alkohol regelmäßig weitere autonome Entscheidungen hinzutreten müssen, um überhaupt eine entsprechende (konkrete) Gefahrensituation entstehen zu lassen.⁴⁶⁸ Dieser Gedanke lässt sich auf den Konsum alkoholischer Getränke unzweifelhaft übertragen.

Dementgegen geht der **VGH München** davon aus, dass infektionsrechtliche Beschränkungen nicht von der Feststellung einer konkreten Gefahrensituation seitens der zuständigen Behörden getragen werden müssen, weil diese Voraussetzungen bereits seitens des Gesetzgebenden mit § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG festgestellt bzw. festgeschrieben werden.⁴⁶⁹ Von einem hinreichenden Beitrag des Alkoholkonsums bzw. des Alkoholverkaufs außer Haus zum Infektionsgeschehen könne ausgegangen werden.⁴⁷⁰ Siehe hierzu insbesondere auch die Annahmen des **VG München**:

„Im Hinblick auf die Wirkung von Alkohol ist in der Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Pandemie anerkannt, dass Alkoholkonsum aufgrund seiner enthemmenden Wirkung im Hinblick auf den Infektionsschutz zu problematischen Verhaltensweisen (Schreien, lautes Reden, geringere Distanz zwischen Einzelpersonen etc.) führen [...]. Dies gilt aufgrund der physiologischen Wirkungen des Alkohols nicht nur bezüglich Ansammlungen von Jugendlichen an Hotspots, für Familienfeiern oder sonstige Veranstaltungen oder in den ‚typischen‘ Bars und Kneipen, wo ausschließlich Alkohol konsumiert wird, sondern in jedem gesellschaftlichen Kontext und für alle Altersgruppen, also auch für solche Gruppen von Personen, die zum Genuss von Speisen in Restaurants und Speisewirtschaften zusammenkommen. Dabei sind zwei Aspekte der Wirkung von Alkohol zu sehen. Einerseits senkt die alkoholbedingte Enthemmung die Bereitschaft, sich an Regeln zu halten, andererseits fördert sie auch die gerade in geschlossenen Räumen für die Ausbreitung des SARS-Cov-2-Virus förderliche Entstehung von Aerosolen. Befindet sich eine größere Anzahl von Menschen über einen längeren Zeitraum im selben Raum, so besteht nach derzeitigem Stand wissenschaftlicher Erkenntnis die Gefahr der Bildung von Aerosolen, die beim Sprechen, vor allem beim lauten Sprechen oder Lachen entstehen und die wesentlich zur Ausbreitung des SARS-CoV-2 Virus beitragen. Die Infektionsgefahr ist dabei umso höher einzuschätzen, je mehr Aerosole gebildet werden, je länger die Verweildauer in dem Raum ist und je weniger gelüftet werden kann. Da der Konsum von Alkohol nach allgemeiner Lebenserfahrung die Lautstärke von Gesprächen und Gelächter ansteigen lässt und auch die Verweildauer in einem Lokal verlängert, erscheint es vor dem Hintergrund, dass in der kalten Jahreszeit eine ausreichende Belüftung nicht möglich ist, plausibel und nachvollziehbar, dass eine zeitliche Beschränkung des Alkoholkonsums auch unter diesem Aspekt geeignet ist, zur Verlangsamung des Infektionsgeschehens beizutragen.“⁴⁷¹

Die gesetzliche Grundlage der infektionsschutzrechtlichen Alkoholverbote findet sich in § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG. Hiernach kann ein „umfassendes oder auf bestimmte Zeiten beschränktes Verbot der Alkoholabgabe oder des Alkoholkonsums auf bestimmten öffentlichen Plätzen oder in bestimmten öffentlich zugänglichen Einrichtungen“ eine notwendige Schutzmaßnahme zur Verhinderung der Verbreitung der Corona-virus-Krankheit-2019 (COVID-19) für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler

Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag sein. Ein räumlich unbeschränktes Verbot der Abgabe und des Konsums von Alkohol kann aber nicht angeordnet werden.⁴⁷² Damit sind sowohl landesweite als auch für bestimmte Kommunen greifende Totalverbote ausgeschlossen.⁴⁷³ Zudem lässt die Vorschrift den Erlass eines Verbots des Mitsichführens von Alkohol nicht zu, weil es sich dabei weder um den Lebenssachverhalt der Abgabe noch um den des Konsums von Alkohol im öffentlichen Raum handelt.⁴⁷⁴ Allerdings soll diesbezüglich (nur: Verbot des Mitsichführens) ein Rückgriff auf die Generalklausel des § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in Betracht kommen.⁴⁷⁵ Die Anwendung der Generalklausel bezüglich des Erlasses eines landesweiten Alkoholkonsumverbots ist hingegen ausgeschlossen.⁴⁷⁶

Die Verhängung solcher infektionsschutzrechtlichen Verbote hat sich auf das zwingend notwendige Maß zu beschränken. Das **VG Hamburg** weist darauf hin, dass insbesondere die Festlegung der Zeiten, zu denen solche Verbote gelten sollen, die Feststellung diesbezüglicher hinreichender Personenzahlen erfordert.⁴⁷⁷ Alkoholkonsumverbote sollen nur dann gelten, wenn Orte und Zeiten betroffen sind, an denen mit großen Menschenansammlungen gerechnet werden muss, die in erheblichem Maße Alkohol konsumieren.⁴⁷⁸ Zudem muss das spezifische Infektionsgeschehen die jeweilige Maßnahme rechtfertigen.⁴⁷⁹ Die in diesem Zusammenhang erforderlichen Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit der Maßnahme haben zu berücksichtigen, „dass bei der Beurteilung der insoweit maßgeblichen Frage, ob die Folgen des Verbots für die Adressatinnen und Adressaten in einem vernünftigen Verhältnis zu dem mit der Maßnahme verfolgten Zweck stehen, nicht nur die Intensität des Eingriffs bei einzelnen Grundrechtstragenden, sondern auch die Zahl der hiervon Betroffenen in den Blick zu nehmen ist. Insoweit [gilt], dass das Verbot eine sehr breite Wirkung entfaltet, indem es situations- und personenunabhängig die Handlungsfreiheit einer großen Zahl Betroffener einschränkt.“⁴⁸⁰

Schließlich müssen die Verbotsverfügungen, mit denen auf öffentlichen Verkehrsflächen der Konsum von Alkohol untersagt wird, hinreichend bestimmt sein, also eindeutig erkennen lassen, welche Areale konkret erfasst werden.⁴⁸¹

8.3 Formulierungsvorschlag

Da es sich bei den infektionsschutzrechtlichen Alkoholverboten um keine Maßnahmen auf dem Gebiet der Alkohol-Verhältnisprävention handelt, sondern um Maßnahmen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens, entfällt ein Formulierungsvorschlag.

⁴⁶⁷ VG Düsseldorf, Beschl. v. 25.05.2020 – 7 L 903/20, juris Rn. 28 – im Original mit Hervorhebungen; zustimmend Albrecht, PSP 1/2021, 45, 74.

⁴⁶⁸ VG Bayreuth, Beschl. v. 06.08.2020 – B 7 20.682, juris Rn. 45.

⁴⁶⁹ VGH München, Beschl. v. 13.08.2020 – 20 CS 20.1821, juris Rn. 25.

⁴⁷⁰ VGH München, Beschl. v. 13.08.2020 – 20 CS 20.1821, juris Rn. 31 f.

⁴⁷¹ VG München, Beschl. v. 15.10.2020 – M 26b S 20.5134, juris Rn. 39.; so auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 12.09.2020 – OVG 11 S 81.20, juris Rn. 4.

⁴⁷² ThürVerfGH, Beschl. v. 14.12.2021 – 117/20, juris Rn. 244; OVG Hamburg, Beschl. v. 12.03.2021 – 5 Bs 33/21 u.a., juris Rn. 15; VG Mainz, Beschl. v. 23.02.2021 – 1 L 75/21.MZ; weniger krit. VG Mainz, Urt. v. 12.05.2022 – 1 K 177/21.MZ, juris Rn. 49.

⁴⁷³ Zur Rechtswidrigkeit des Verbots des Konsums alkoholischer Getränke im gesamten Stadtgebiet VGH München, Beschl. v. 01.09.2020 – 20 CS 20.1962, juris Rn. 28; VG München, Beschl. v. 28.08.2020 – M 26b E 20.3956, juris Rn. 11.

⁴⁷⁴ VG Hamburg, Beschl. v. 08.11.2021 – 14 E 4530/21, S. 8 f.

⁴⁷⁵ VG Hamburg, Beschl. v. 08.11.2021 – 14 E 4530/21, S. 8 f.

⁴⁷⁶ VGH München, Beschl. v. 19.01.2021 – 20 NE 21.76, juris Rn. 31.

⁴⁷⁷ VG Hamburg, Beschl. v. 08.11.2021 – 14 E 4530/21, S. 19.

⁴⁷⁸ VG Hamburg, Beschl. v. 08.11.2021 – 14 E 4530/21, S. 19.

⁴⁷⁹ OVG Lüneburg, Beschl. v. 29.10.2020 – 13 MN 393/20, juris Rn. 60; vgl. VG Bremen, Beschl. v. 25.06.2020 – 5 V 1172/20, juris Rn. 24 ff.

⁴⁸⁰ VGH München, Beschl. v. 01.09.2020 – 20 CS 20.1962, juris Rn. 33.

⁴⁸¹ VGH München, Beschl. v. 19.02.2021 – 20 NE 21.458, juris Rn. 23; VG Ansbach, Beschl. v. 08.07.2021 – AN 18 S 21.01179, juris Rn. 41; VG Würzburg, Beschl. v. 12.04.2021 – W 8 S 21.455, juris Rn. 22 ff.



**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**. Das heißt, dass nicht nur der Polizeivollzugsdienst, sondern auch die zur Gefahrenabwehr zuständigen Verwaltungsbehörden „Polizei“ im gefahrenabwehrrrechtlichen Sinne sind. 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 §§ 104 ff. PolG BW.

Nach §§ 106 Abs. 1 Nr. 4, 107 Abs. 4 Satz 1 PolG BW gelten als allgemeine Polizeibehörden auch die **Ortspolizeibehörden**, also die **Gemeinden** einschließlich der **Stadtkreise** und **großen Kreisstädte**.⁴⁸² Ist der Aufgabenbereich der Polizei eröffnet, sind zunächst grundsätzlich die Ortspolizeibehörden sachlich zuständig und zum Handeln berufen und damit sachlich zuständig (§ 111 Abs. 2 PolG BW). Etwas anderes gilt nach § 105 Abs. 2 PolG BW dann, wenn Gefahr im Verzug vorliegt (= „Eilfall“). Dies ist der Fall, wenn die zuständigen (kommunalen) Polizeibehörden für ein rechtzeitiges Tätigwerden nicht erreichbar sind. In einem solchen Fall ist der sog. Polizeivollzugsdienst (und damit „die Polizei“ im Sinne des herkömmlichen Sprachgebrauchs) zuständig.⁴⁸³ Sofern es um die Bekämpfung konkreter Gefahren im öffentlichen Raum geht, ist dies die Regel.

Die Ortspolizeibehörden bzw. die sog. Ordnungsämter werden in Sachen Gefahrenabwehr normalerweise „vom Schreibtisch aus“ tätig. Ihnen obliegt insbesondere der **Erlass von Polizeiverordnungen**, der **Erlass von Polizeiverfügungen** im Einzelfall (darunter fällt auch die sog. Allgemeinverfügung) sowie die Ausübung des fachlichen Weisungsrechtes gegenüber dem Polizeivollzugsdienst.⁴⁸⁴

1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Trotz der Schaffung einer speziellen Verordnungsermächtigung zur Regelung von Alkoholkonsumverboten im öffentlichen Raum (§ 18 PolG BW) ist den zuständigen Stellen ein Rückgriff auf die allgemeine Verordnungsermächtigung (§ 17 PolG BW) voraussichtlich nicht versperrt.⁴⁸⁵ Der VGH Mannheim hat darauf hingewiesen, dass § 17 PolG BW (= abstrakte Gefahr) und § 18 PolG BW (= Gefahrenvorfeld) unterschiedliche Voraussetzungen aufweisen. Sofern die strengeren Anforderungen des § 17 PolG BW erfüllt werden können,

⁴⁸² Sander, in: Belz/Mussmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 9. Auflage 2022, § 107 Rn. 2.

⁴⁸³ Vgl. Schatz, in: Möstl/Trurnit, BeckOK Polizeirecht Baden-Württemberg, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, § 105 Rn. 5; Sander, in: Belz/Mussmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 9. Auflage 2022, § 105 Rn. 5 f.

⁴⁸⁴ Schatz, in: Möstl/Trurnit, BeckOK Polizeirecht Baden-Württemberg, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, § 107 Rn. 14.

⁴⁸⁵ VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 169.

bleibt auch auf dieser Grundlage die Aussprache von Alkoholverboten im öffentlichen Raum möglich.⁴⁸⁶ Allerdings wurde § 18 PolG BW in das Polizeigesetz aufgenommen, weil im Zusammenhang mit der Abwehr alkoholspezifischer Verfahren die Hürde der „abstrakten Gefahr“ regelmäßig nicht genommen werden kann.⁴⁸⁷

1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

1.1.2.1 Zusammenfassung

Mit § 18 PolG BW haben die Kommunen in Baden-Württemberg ein Instrument an die Hand bekommen, das zur Aussprache von Alkoholkonsumverboten an örtlichen „Brennpunkten“ ermächtigt. Die diesbezügliche Darlegungslast ist allerdings hoch. Erst wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 18 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 4 PolG BW kumulativ erfüllt sind, was hinreichend sicher nachgewiesen werden muss, kann eine Verbotserordnung in Kraft treten. Im Schrifttum wird angesichts dieser hohen Anforderungen der Norm vertreten, „dass dieses Instrument für die kommunale Praxis in der ganz überwiegenden Anzahl der Fälle völlig untauglich sein dürfte.“⁴⁸⁸

1.1.2.2 Rechtliche Bewertung

Mittels Gesetzes vom 28.11.2017⁴⁸⁹ wurde in Baden-Württemberg mit § 10a PolG BW-alt eine besondere Verordnungsermächtigung über den Erlass örtlicher Alkoholkonsumverbote geschaffen.⁴⁹⁰ Im Zuge der Reform des Polizeirechts wurde dies Vorschrift mit dem „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 für die Polizei in Baden-Württemberg und zur Änderung weiterer polizeirechtlicher Vorschriften vom 06.10.2022“⁴⁹¹ mit Wirkung zum 17.01.2021 in **§ 18 PolG BW** überführt.⁴⁹² Ziel der Regelung ist es, die Polizei an durch alkoholbedingte Straftaten besonders belasteten Örtlichkeiten in die Lage zu versetzen, frühzeitig gegen exzessiven Alkoholkonsum und daraus resultierende Störungen der öffentlichen Sicherheit vorzugehen und dadurch eine Eskalation auf niedriger Eingriffsschwelle abzuwenden.⁴⁹³ Der Gesetzgebende reagiert damit zugleich auf eine Entscheidung des VGH Baden-Württemberg aus dem Jahre 2010 – in denen das Gericht die Alkoholverbotsverordnung der Stadt Freiburg für nichtig erklärt hatte.⁴⁹⁴

„Das Gericht [erkennt] [...] für den Bereich der Gefahrenvorsorge das Bedürfnis, zum Schutz gefährdeter Rechtsgüter Freiheitsbeschränkungen anzuordnen. Dies setze aber eine Risikobewertung vor-

aus, zu der nur der Gesetzgeber berufen sei. Nur er sei befugt, unter Abwägung der widerstreitenden Interessen und unter Beachtung grundrechtlicher Vorgaben die Rechtsgrundlagen für abstrakt-generelle Grundrechtseingriffe zu schaffen, mit denen an einzelnen betroffenen Örtlichkeiten Risiken vermindert werden sollen. Der Gesetzgeber müsse also tätig werden, wenn schon im Vorfeld dem Alkoholmissbrauch an städtischen ‚Brennpunkten‘ entgegengewirkt werden soll. Der Gesetzentwurf enthält diese Rechtsgrundlage.“⁴⁹⁵

Das seit März 2010 in Baden-Württemberg geltende nächtliche Alkoholverkaufsverbot zur Abwehr entsprechender Gefahren wurde gleichzeitig mit der erstmaligen Neuregelung in 2017 aufgehoben.⁴⁹⁶ Durch den Erlass entsprechender Alkoholkonsumverbote an besonders belasteten Örtlichkeiten sollen die Ortspolizeibehörden nunmehr gezielt gegen alkoholbedingte Störungen der öffentlichen Sicherheit vorgehen, weswegen die Erforderlichkeit eines flächendeckenden Verkaufsverbotes entfalle.⁴⁹⁷

§ 18 PolG BW lautet:

„(1) Die Ortspolizeibehörden können durch Polizeiverordnung untersagen, an öffentlich zugänglichen Orten außerhalb von Gebäuden und Außenbewirtschaftungsflächen 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 § 18 PolG BW sind die **Ortspolizeibehörden**, also die Gemeinden, einschließlich der sog. Stadtkreise und der Großen Kreisstädte. Die Ortspolizeibehörden sind für die geltenden Polizeiverordnungen auch gleichzeitig Bußgeldbehörden im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 OWiG gem. § 26 Abs. 4 PolG BW. Für den Erlass von Polizeiverordnungen nach § 18 PolG BW ist nach § 44 Abs. 3 Satz 1 der Gemeindeordnung (GemO) der **Gemeinderat** zuständig.⁴⁹⁸

⁴⁹⁵ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 23.

⁴⁹⁶ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 25; kritisch zur Abschaffung der Regelung über die Alkoholverkaufsverbote Braun, BWGZ 2018, 76, 82, dort Fn. 1 und auch Kahlert, in: Belz/Mussmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 9. Auflage 2022, § 18 Rn. 1.

⁴⁹⁷ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 25.

⁴⁹⁸ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 28.

⁴⁸⁶ VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 169.

⁴⁸⁷ VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 – 1 S 2200/08, juris Rn. 52 f.; vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 162.

⁴⁸⁸ Braun, BWGZ 2018, 76.

⁴⁸⁹ GBL BW 2017, S. 631.

⁴⁹⁰ Zur Entstehungsgeschichte der Norm Braun, BWGZ 2018, 76 f.

⁴⁹¹ GBL BW 2020, S. 735.

⁴⁹² Zur Gesetzgebung siehe insbesondere LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/8484.

⁴⁹³ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 23.

⁴⁹⁴ VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 – 1 S 2200/08 = NVwZ-RR 2010, 55; zur Gesetzgebungshistorie siehe VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 162.

1.1.2.3 Tatbestandsvoraussetzungen

Die Ortspolizeibehörden werden in § 18 Abs. 1 PolG BW dazu ermächtigt, den Konsum oder das Mitführen alkoholischer Getränke zum Konsum an örtlichen „Brennpunkten“ durch Polizeiverordnung zu verbieten.⁴⁹⁹

HINWEIS

Da allein das Mitführen der alkoholischen Getränke „zum Konsum“ untersagt werden kann, bleiben das Durchqueren der Verbotszone mit alkoholischen Getränken und auch das dauerhafte Mitführen ohne Konsumabsicht weiterhin erlaubt.⁵⁰⁰

Räumlich ist die Verordnungsermächtigung auf öffentlich zugängliche Orte außerhalb von Gebäuden und Außenbewirtschaftungsflächen von Gewerbebetrieben, für die eine Erlaubnis oder Gestattung nach gaststättenrechtlichen Vorschriften vorliegt, beschränkt. Dadurch soll klargestellt werden, dass in nicht-öffentlichen Bereichen innerhalb des Geltungsbereichs der Polizeiverordnung, also beispielsweise in Wohnungen oder auch Gaststätten und den zugehörigen genehmigten Außenbewirtschaftungsflächen, weiterhin Alkohol konsumiert werden darf.⁵⁰¹ Die Verbotszonen müssen aber nicht in räumlicher Nähe zu solchen Gewerbebetrieben angesiedelt sein, sondern können auch etwa Parkanlagen oder öffentliche Plätze umfassen, sofern die Voraussetzungen der § 18 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 4 PolG BW festgestellt sind. Die dort genannten Kriterien müssen alle gleichzeitig – also kumulativ – erfüllt sein („und“).

Der VGH Mannheim hat hinsichtlich der Voraussetzungen der Norm darauf hingewiesen, dass es dem Gesetzgebenden eigentlich auf eine Verlagerung der Befugnisse bezüglich des Erlasses von Alkoholverbotsverordnungen in das Gefahrenvorfeld angekommen ist.⁵⁰² Allerdings seien die Voraussetzungen des § 18 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 4 PolG BW dem ersten Anschein nach doch sehr stark an den Gefahrenbegriff angelehnt.⁵⁰³ Ohne dass dies näher erläutert wird, stellt der Verwaltungsgerichtshof dann aber fest, dass von der Norm zum Zwecke der Gefahrenvorsorge Gebrauch gemacht werden könne.⁵⁰⁴

Nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW richtet sich die Feststellung eines örtlichen „Brennpunktes“. Dort 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“ (bedeutsam sind vor allem besonders schwere Straftaten) ausdrücken. Dies ist anhand von polizeilichen Erkenntnissen zu belegen.⁵⁰⁵ Die Gesetzesbegründung gibt für diesen Beleg bestimmte Schwellenwerte vor, die im Einzelfall als Ori-

entierungsrahmen dienen können. Diese Kriterien dürfen aber keinesfalls rein schematisch angewandt werden, sondern bedürfen einer ergänzenden Absicherung und Bewertung anhand qualitativer Faktoren.⁵⁰⁶

Zunächst soll es vor allem auf die tatsächliche Belastung der betroffenen Fläche mit einer bestimmten Anzahl von typischerweise alkoholbedingten Straftaten im Jahr ankommen.

„Ein ‚Brennpunkt‘ setzt danach 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.“⁵⁰⁷

Nach Auffassung von Braun ist über das Vorliegen eines Brennpunktes immer anhand einer Gesamtbeurteilung aller relevanten Umstände des Einzelfalles zu befinden.⁵⁰⁸ Dabei seien die Tatbestandsmerkmale der „Belastung“ und „Häufigkeit“ unter Berücksichtigung der Gesetzesbegründung auszulegen. Berücksichtigung finden können so bspw. die „Anziehungskraft“, die eine Gemeinde mit ihren Infrastrukturen auf „szeneaffine Personen“ ausübt, das räumliche Umfeld (bspw. sei eine Nähe zu Schulen, Kindergärten und ähnlich sensiblen Einrichtungen besonders zu beachten) und die räumliche Ausdehnung der betroffenen Fläche.⁵⁰⁹ Als weitere Indizien für das Vorliegen eines „Brennpunktes“ im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW sollen – so der Gesetzgebende – ein regelmäßig hoher Personenverkehr sowie das Ausmaß der Belastung in zeitlicher Hinsicht, also ob die Situationen häufig oder regelmäßig eintreten, die typischerweise zu den festgestellten Belastungen führen, gelten.⁵¹⁰

Zutreffend wird man über die „Belastung“ eines möglichen Brennpunktes nur dann entscheiden können, wenn man auf eine geeignete Vergleichsfläche zurückgreifen kann.⁵¹¹ Braun geht von einer „relativen Mehrbelastung“ dann aus, „wenn eine vier- bis fünffach höhere Belastung als auf der Vergleichsfläche vorliegt.“⁵¹² Dabei muss aber auch 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.“⁵¹³

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

⁴⁹⁹ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 26.

⁵⁰⁰ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 26.

⁵⁰¹ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 26.

⁵⁰² VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 168.

⁵⁰³ VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 168.

⁵⁰⁴ VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 169; Reinhardt, in: Möstl/Trurnit, BeckOK Polizeirecht Baden-Württemberg, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, § 18 Rn. 1.

⁵⁰⁵ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 26.

⁵⁰⁶ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 27.

⁵⁰⁷ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 26 f.

⁵⁰⁸ Braun, BWGZ 2018, 76, 78.

⁵⁰⁹ Braun, BWGZ 2018, 76, 78.

⁵¹⁰ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 27.

⁵¹¹ Braun, BWGZ 2018, 76, 78; Kahlert, in: Belz/Musmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 9. Auflage 2022, § 18 Rn. 8.

⁵¹² Braun, BWGZ 2018, 76, 78.

⁵¹³ Braun, BWGZ 2018, 76, 78.

HINWEIS

Nachdem der Gesetzgebende hinsichtlich der Feststellung der Kriminalitätsbelastung auf den Zusatz – „soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ – verzichtet hat, wie er sich etwa in § 18 Abs. 1 Nr. 4 PolG BW wiederfindet, muss davon ausgegangen werden, dass für die zu treffende Feststellung der Kriminalitätsbelastung hohe Anforderungen gelten. Die Vorschrift scheint den Kommunen hinsichtlich des Nachweises der Alkoholbedingtheit der Straftaten einen „Vollbeweis“ abzuverlangen.⁵¹⁴ Dass nach Sinn und Zweck der Regelung ein solcher uneinheitlicher Bewertungsmaßstab wohl kaum gewollt war, ist mit Blick auf den Wortlaut der Norm und die sich hieraus ergebende Auslegungsgrenze eher unbeachtlich.

Ausreichend für den Nachweis der Alkoholbedingtheit einer Straftat ist die Feststellung, dass „der Täter alkoholisiert war und der Alkoholkonsum eine, wenn auch nicht zwingend die einzige Ursache war“.⁵¹⁵ Von einem mitursächlichen Zusammenhang zwischen Alkoholeinwirkung und Straftat kann allerdings nicht bei jeder Straftat ausgegangen werden, bei der eine Alkoholeinwirkung zur Tatzeit feststeht.⁵¹⁶ „Für die Bejahung der unter § 18 Abs. 1 Nr. 1 genannten Voraussetzungen müssen aussagekräftige Statistiken vorliegen. Für die Gewinnung derartiger Statistiken dürfte es erforderlich sein, im Vorfeld den Polizeivollzugsdienst oder den Ordnungsdienst zu bitten, auf diese Punkte an den einschlägigen Örtlichkeiten zu achten und bei Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren zu vermerken, ob die Tat alkoholbedingt war“.⁵¹⁷ Selbst wenn sich die handelnde Kommune also an den Kriterien und Richtwerten des Gesetzgebenden orientiert, wird der erforderliche Nachweis der Mitursächlichkeit des Alkoholkonsums bezüglich der Tatbegehung in der Praxis einen sehr hohen Aufwand erfordern.

Eine Alkoholverbotsverordnung darf nach § 18 Abs. 1 Nr. 2 PolG BW nur erlassen werden, wenn im Geltungsbereich der Verordnung regelmäßig eine **Menschenmenge** anzutreffen ist. Eine solche Menschenmenge soll insbesondere dann festzustellen sein, 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.⁵¹⁸ Bei Personenzahlen zwischen 50 und 100 kommt es auf die Umstände im Einzelfall an.⁵¹⁹ Der Begriff der Menschenmenge bzw. Menschenansammlung wird bereits in den §§ 66 Abs. 1 Satz 4, 68 Abs. 3 PolG BW verwendet und ist auch sonst im Polizei- und Strafrecht gängig. Nach § 68 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.⁵²⁰ Hilfreich ist in diesem Zusammenhang die Auslegung des Begriffs durch den Bundesgerichtshof (BGH), nach dessen Rechtsprechung eine Menschenmenge eine nicht notwendigerweise ungezählte, aber doch so große Perso-

nenmehrheit ausmacht, dass die Personenzahl nicht sofort überschaubar ist.⁵²¹ Wesentlich ist nach Auffassung des BGH, dass die Personen einen solchen räumlichen Zusammenhang herstellen, dass bei Außenstehenden die Vorstellung einer Menschenmenge als räumlich verbundenes Ganzes entsteht.⁵²² Braun weist in diesem Zusammenhang wieder auf die zu berücksichtigenden Umstände des Einzelfalles hin. So könne von einer Menschenmenge auch bei einer relativ geringen Personenzahl ausgegangen werden, wenn die Örtlichkeit verwinkelt, dunkel, zugewachsen oder unübersichtlich ist.⁵²³

Nach § 18 Abs. 1 Nr. 3 PolG BW hat die Kommune zu prüfen, ob sich an den festgestellten Brennpunkten nicht mit **anderen polizeilichen Maßnahmen** nachhaltige Entlastung erreichen lassen. Die Kommunen haben im Rahmen der Ausübung ihres Ermessens also auch der Frage nachzugehen, ob es nicht mildere, ebenso effektive Mittel gibt, um die Situation an einem örtlichen „Brennpunkt“ zu entschärfen. Die „milderen Mittel“ sind zu erproben.⁵²⁴ Da dieser Grundsatz ohnehin bei jeder sicherheitsrechtlichen Maßnahme zu beachten ist, handelt es sich nur um eine „Klarstellung“ des Gesetzgebenden ohne eigene normative Bedeutung. Als milderes Mittel kommt insbesondere vorzugsweise die Inanspruchnahme der Störenden in Betracht – also derjenigen Personen, die auf Grund des Alkoholkonsums die öffentliche Sicherheit und Ordnung in den genannten Bereichen (konkret) beeinträchtigen.⁵²⁵ Nur wenn ein Vorgehen gegen die Störenden die Situation nicht verbessert, kann aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ein vollständiges Alkoholverbot unter Inanspruchnahme sämtlicher Gemeindebürgerinnen und -bürger (und darüber hinaus) in Betracht kommen. An die Praxis ist folgender Ratschlag zu richten:

„Es empfiehlt sich ein stufenweises Vorgehen, bei dem die Intensität der einzelnen Maßnahmen gesteigert wird, wenn bisherige Maßnahmen nicht zum Erfolg führen. Eine aussagekräftige und nachvollziehbare Dokumentation dieser Maßnahmen und deren Ergebnisse sind letztendlich Voraussetzung für die Entscheidung ob als ultima ratio ein Alkoholkonsum- und –mitführverbot per Polizeiverordnung erlassen werden kann.“⁵²⁶

Zuletzt müssen nach § 18 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**. An die Feststellung der künftigen Kriminalitätsbelastung ist wegen des Zusatzes „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ kein strenger Maßstab anzulegen.⁵²⁷ Es genügen konkrete Anhaltspunkte, die eine zukünftige Begehung alkoholbedingter Straftaten objektiv vermuten lassen.⁵²⁸ Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass dann, wenn die Voraussetzungen von § 18 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 3 PolG BW gegeben sind, in der Regel die des § 18 Abs. 1 Nr. 4 PolG BW ebenfalls festgestellt sind.⁵²⁹ Allerdings muss in diesem Zusammenhang geprüft werden, ob nicht ausnahmsweise doch von einer Beruhigung der Verhältnisse vor Ort ausgegangen werden kann, weil bspw. relevante Störende die Örtlichkeit nicht mehr aufsuchen (können).⁵³⁰

⁵¹⁴ Vgl. insoweit OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 28 f.; Braun, BWGZ 2018, 76, 78 mildert die Darlegungserfordernisse etwas ab und stellt fest, dass der notwendige Zusammenhang „anhand konkreter örtlicher Erkenntnisse begründet werden“ kann.

⁵¹⁵ Kahlert, in: Belz/Mussmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 9. Auflage 2022, § 18 Rn. 8; Reinhardt, in: Möstl/Trurnit, BeckOK Polizeirecht Baden-Württemberg, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, § 18 Rn. 8.

⁵¹⁶ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 25.

⁵¹⁷ Reinhardt, in: Möstl/Trurnit, BeckOK Polizeirecht Baden-Württemberg, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, § 18 Rn. 8.

⁵¹⁸ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 27.

⁵¹⁹ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 27.

⁵²⁰ Kastner, in: Möstl/Trurnit, BeckOK Polizeirecht Baden-Württemberg, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, § 68 Rn. 49.

⁵²¹ BGH, Urt. v. 31.05.1994 – 5 StR 154/94 = NStZ 1994, 483.

⁵²² BGH, Urt. v. 31.05.1994 – 5 StR 154/94 = NStZ 1994, 483.

⁵²³ Braun, BWGZ 2018, 76, 78.

⁵²⁴ Vgl. Braun, BWGZ 2018, 76, 79.

⁵²⁵ Vgl. Kahlert, in: Belz/Mussmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 9. Auflage 2022, § 18 Rn.11.

⁵²⁶ Braun, BWGZ 2018, 76, 79.

⁵²⁷ Vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 29.

⁵²⁸ Vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 29.

⁵²⁹ Reinhardt, in: Möstl/Trurnit, BeckOK Polizeirecht Baden-Württemberg, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, § 18 Rn. 11.

⁵³⁰ Vgl. Reinhardt, in: Möstl/Trurnit, BeckOK Polizeirecht Baden-Württemberg, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, § 18 Rn. 11.

Insbesondere kleinere Gemeinden werden die Darlegungshürden, die die Vorschrift errichtet, nur schwer überwinden können. Im Schrifttum wird kritisiert, der Gesetzgebende habe verkannt, dass bereits sehr kleine Gruppierungen für ganz erhebliche Störungen sorgen können, wenn sie den einzigen, in einer Gemeinde zur Verfügung stehenden Platz „in Beschlag nehmen“.⁵³¹ Eine Belastung durch eine Menschenmenge, bestehend aus 50 bis 100 Personen, wird hier aber sicherlich nicht erreicht werden.⁵³² Braun empfiehlt daher einen flexiblen Umgang mit der Vorschrift. So müsse ein Alkoholverbot grundsätzlich in jeder Gemeinde möglich sein, auch wenn dort die regelmäßig zu beachtenden Schwellenwerte unterschritten werden.⁵³³

1.1.2.4 Rechtsfolge

Sofern ein Verbot des öffentlichen Alkoholkonsums gem. § 18 PolG BW ausgesprochen wird, ist Abs. 2 der Norm zu beachten. Hiernach ist das Verbot auf bestimmte Tage und an diesen zeitlich zu beschränken. Diese Vorgabe trägt den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Rechnung, wonach insbesondere 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.“⁵³⁴ Entscheidend ist in diesem Zusammenhang das polizeiliche Lagebild.⁵³⁵ Ein Verbot „rund um die Uhr“ wird es unter diesen Voraussetzungen kaum geben können.⁵³⁶

Zudem sieht § 18 Abs. 3 PolG BW eine Befristung der Verbotsverordnung vor. Daher wird vorgeschlagen, dass das Alkoholverbot bspw. zunächst zeitlich auf ein Jahr begrenzt wird.⁵³⁷ Nach Zeitablauf könne man dann prüfen „ob die Voraussetzungen für eine Verlängerung noch gegeben sind“.⁵³⁸ Diese Vorgehensweise scheint wenig praktikabel. So würde etwa mittels eines wirksamen Alkoholverbots, das für entsprechende „Entlastungen“ sorgt (weil sog. Szeneangehörige bspw. verdrängt werden), der Nachweis geführt, dass sich die Lage „beruhigt“ hat, weswegen man das Verbot dann künftig nicht mehr benötigt. Hebt man das Alkoholverbot auf, führt das aber möglicherweise in einen Rückfall zu den ursprünglichen Verhältnissen.

1.1.2.5 Formulierungsvorschlag

Hinsichtlich der Anwendung des § 18 PolG BW (damals noch § 10a PolG BW-alt) in der ordnungsbehördlichen Praxis wurde seitens der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg kostenlos ein Leitfaden mit Stand 23.12.2017 bereitgestellt.⁵³⁹ Leider wurde dieser Leitfaden – soweit ersichtlich – nicht fortgeschrieben und aus dem Internet genommen. Ab Seite 32 fand sich dort folgende Musterverordnung:

⁵³¹ Braun, BWGZ 2018, 76, 80.
⁵³² Braun, BWGZ 2018, 76, 80.
⁵³³ Braun, BWGZ 2018, 76, 80.
⁵³⁴ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 16/2741, S. 27.
⁵³⁵ Braun, BWGZ 2018, 76, 79.
⁵³⁶ Braun, BWGZ 2018, 76, 79.
⁵³⁷ Braun, BWGZ 2018, 76, 79.
⁵³⁸ Braun, BWGZ 2018, 76, 79.
⁵³⁹ Leitfaden Fachprojekt "Alkoholverbot auf öffentlichen Straßen und Plätzen", Hochschule Ludwigsburg, 2018 (Link nicht mehr verfügbar).

„§ 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 Geltungsber 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.“

1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass polizeilicher Allgemeinverfügungen findet sich in § 3 PolG BW. Hiernach hat die Polizei innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihr nach pflichtmäßigem Ermessen erforderlich erscheinen. Ein Einschreiten mittels Allgemeinverfügung dürfte allerdings in aller Regel nicht in Betracht kommen (siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung). Insbesondere wird es im Einzelfall nur schwerlich möglich 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 gemeindliche Allgemeinverfügung für unzulässig erklärt, die während eines lokalen Volksfestes innerorts das Mitführen und den Verzehr alkoholischer Getränke in der Öffentlichkeit untersagt hatte, um Ruhestörungen, Sachbeschädigungen und sonstigen Ausschreitungen durch alkoholisierte Besucherinnen und Besucher des Festes vorzubeugen.⁵⁴⁰ Eine hierfür erforderliche konkrete Gefahr setzt eine Sachlage voraus, die bei ungehindertem, nach der Prognose der Polizei zu erwartendem Geschehensablauf in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führt.⁵⁴¹ Eine solche Gefahr könne der zu erwartende Konsum von Alkohol allerdings nicht begründen.

*„Es ist 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. Ein solch allgemeiner Verdacht kann nicht als konkrete Gefahr allein damit begründet werden, dass die Ag. in den zurückliegenden Jahren während der Ortsfeste verstärkt Ruhestörungen und Sachbeschädigungen in einer Parkanlage festgestellt hat. Dies rechtfertigt es offenkundig nicht, auch den Ast. als unbescholtenen Bürger wie einen mutmaßlichen Störer zu behandeln, sollte er in den obengenannten Tagen im Ortskern von N. Alkohol erwerben und nach Hause bringen oder umgekehrt auf einer Parkbank eine mitgebrachte Flasche Bier austrinken.“*⁵⁴²

An dieser Rechtsprechung hält das VG Karlsruhe fest.⁵⁴³ In Baden-Württemberg dürfte demnach der Erlass eines kommunalen Alkoholverbotes im Wege der Allgemeinverfügung wegen des Erfordernisses der konkreten Gefahr in der Regel ausscheiden.

Weitere landesrechtliche Besonderheiten sind 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 §§ 27 ff. PolG BW sowie nach der Allgemeinklausel in §§ 1, 3 PolG BW.⁵⁴⁴ Freilich ist aber auch hier ein Einschreiten „vom Schreibtisch aus“ durch

⁵⁴⁰ VG Karlsruhe, Beschl. v. 12.09.2008 – 1 K 2593/08 = NVwZ-RR 2009, 22.

⁵⁴¹ VG Karlsruhe, Beschl. v. 12.09.2008 – 1 K 2593/08 = NVwZ-RR 2009, 22.

⁵⁴² VG Karlsruhe, Beschl. v. 12.09.2008 – 1 K 2593/08 = NVwZ-RR 2009, 22.

⁵⁴³ Vgl. VG Karlsruhe, Beschl. v. 27.08.2010 – 5 K 2156/10 = JurionRS 2010, 28242.

⁵⁴⁴ Vertiefend hierzu Würtenberger/Heckmann/Tanneberger, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 7. Auflage 2017, § 5 Rn. 34.

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 ein auf § 3 PolG BW gestütztes Trinkverbot im Einzelfall. Zudem sind vor allem die Verhängung von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten nach §§ 30, 31 PolG BW (etwa gegenüber den regelmäßig alkoholisierten „Randalierenden“)⁵⁴⁵, Durchsuchungen von Personen und Sachen (etwa eines Rucksacks auf Glasflaschen) gem. §§ 34 f. PolG BW sowie die Sicherstellung von Alkohol nach § 37 PolG BW in Betracht zu ziehen.

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.⁵⁴⁶ Vielmehr bewegt sich der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit nach dessen Dafürhalten ganz eindeutig und regelmäßig in den Grenzen des kommunikativen Gemeingebrauchs und beeinträchtigt auch nicht unzumutbar den ggf. anders gearteten Gemeingebrauch anderer. Im Einzelfall kann die Grenze des Gemeingebrauchs auch überschritten werden; dies mag insbesondere im Zusammenhang mit dem Sichniederlassen zum Zwecke des Alkoholkonsums der Fall sein.

*„Der mit dem Konsum alkoholischer Getränke verbundene Aufenthalt auf einer – den Fußgängern vorbehaltenen – öffentlichen Straße hält sich ebenfalls in den Grenzen des kommunikativen Gemeingebrauchs. Gerade der Marienplatz, der nach dem Vortrag der Antragsgegnerin in den letzten Jahren oftmals der bevorzugte Platz für Punkertreffen mit erheblichem Alkoholkonsum war, ist nicht nur Geschäfts- und Einkaufszentrum, sondern auch Treffpunkt der Bürger [...]. Der Senat zweifelt nicht daran, daß durch das Sichniederlassen zum Zwecke des Alkoholgenusses anlässlich solcher Treffen die Grenzen des zulässigen Gemeingebrauchs überschritten und zum Anlaß polizeilicher Einzelmaßnahmen gemacht werden können. Die Abgrenzung, wo dieser zulässige Gemeingebrauch endet, kann jedoch nur im Einzelfall getroffen werden.“*⁵⁴⁷

Vom Gemeingebrauch erfasst ist der Alkoholkonsum nach Ansicht des VGH Mannheim auch dann, wenn er in Grün- und Erholungsanlagen stattfindet. Denn auch diese Anlagen dienen grundsätzlich (auch) dem Sichniederlassen zum Verweilen, wobei es unter straßenrechtlichen Aspekten, die für die Abgrenzung von Gemeingebrauch und Sondernutzung allein maßgeblich sind, keinen Unterschied machen kann, ob in diesen Anlagen alkoholische oder sonstige Getränke verzehrt werden.⁵⁴⁸ Dementsprechend kann in solchem Tun auch keine Gefahr für die öffentliche Ordnung gesehen werden.

„Angesichts der Tatsache, daß Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit allgemein toleriert wird – und in Freiausschankflächen weit verbreitet ist –, kann nicht davon ausgegangen werden, daß eine Person,

⁵⁴⁵ Vgl. Kahlert, in: Belz/Mussmann/Kahlert/Sander, Polizeigesetz für Baden-Württemberg, 9. Auflage 2022, § 18 Rn. 11.

⁵⁴⁶ VGH Mannheim, Beschl. v. 06.10.1998 – 1 S 2272/97 = VBIBW 1999, 101.

⁵⁴⁷ VGH Mannheim, Beschl. v. 06.10.1998 – 1 S 2272/97, juris Rn. 36.

⁵⁴⁸ VGH Mannheim, Beschl. v. 06.10.1998 – 1 S 2272/97, juris Rn. 35.

die sich in einer Grünanlage oder auf einer Bank in der Innenstadt niederläßt, um dort mitgebrachte alkoholische Getränke zu konsumieren, den herrschenden sozialen Anschauungen widerspricht; dieses Erscheinungsbild kann folglich nicht – generell – als ein sozial abträglicher und damit polizeiwidriger Zustand gewertet werden. Das gilt auch in Gemeinden, die wegen ihrer wirtschaftlichen Struktur besonderen Wert auf die Erhaltung ihrer Anziehungskraft für Besucher und Gäste legen [...]. Gruppen, die sich gerade an zentralen Plätzen des städtischen Lebens zum Alkoholgenuß niederlassen, mögen zwar für die Kommunen ein Ärgernis darstellen, weil hierdurch der gute Eindruck, den die Stadt auf Bürger, Touristen und Besucher aus dem Umland machen will, beeinträchtigt wird. Das Vermeiden bloßer Ärgernisse für die Kommunen stellt aber kein polizeiliches Schutzgut dar.“

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 Mitsichführens von Alkohol im öffentlichen Raum ergeben sich aus § 18 PolG BW; siehe hierzu Teil 3, Baden-Württemberg: 1.1.2 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. Als Besonderheit ist allerdings zu beachten, dass nach § 8a GastVO neben den Straußenwirtschaften (§§ 5 bis 8 GastVO) auch der Ausschank von selbsterzeugtem Apfelwein grundsätzlich erlaubnisfrei gestellt ist.

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, soweit keine der abweichenden Zuständigkeiten nach § 1 Abs. 2 bis Abs. 6 GastVO BW vorliegt. 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.

Der VGH Mannheim hat im Jahr 2004 entschieden, dass eine gaststättenrechtliche Auflage, wonach es einer Betreiberin oder einem Betreiber eines Kiosks im Nahbereich eines Fußballstadions aufgegeben ist, in den Zeiten unmittelbar vor Beginn und nach Beendigung eines Spiels nur Leichtbier (max. Alkoholgehalt 3 %) auszuschenken, rechtlich unbedenklich ist.⁵⁴⁹ Allerdings handelte es sich hierbei um einen Fall, in dem es gelungen war, „hinreichend zu belegen“, dass der „unbeschränkt zulässige Alkoholausschank wesentliche Ursache des Sicherheitsrisikos im Kioskbereich war.“⁵⁵⁰

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.

⁵⁴⁹ VGH Mannheim, Beschl. v. 14.09.2004 – 6 S 21/04.

⁵⁵⁰ VGH Mannheim, Beschl. v. 14.09.2004 – 6 S 21/04, juris Rn. 4.

3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

Mit § 2 LGastG BW wurde in Baden-Württemberg eine spezielle Regelung über begrenzte Werbeverbote hinsichtlich des Angebots von Alkohol in Gaststätten geschaffen. Der Landesgesetzgebende geht davon aus, dass ein solches gaststättenspezifisches (!) Werbeverbot noch von seiner Gesetzgebungskompetenz gedeckt ist.⁵⁵¹ 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 nach der Gesetzesbegründung neben den bereits vorhandenen gaststättenrechtlichen Instrumentarien im GastG des Bundes (welches in Baden-Württemberg nach § 1 LGastG BW fort gilt) – zum einen ein eindeutiges Zeichen gegen den übermäßigen Alkoholkonsum fördernde Angebote wie Flatrate-Partys und „Billig-Alkohol-Veranstaltungen“ setzen und zum anderen den Behörden ein effektives Handlungsinstrumentarium dagegen zur Verfügung stellen.⁵⁵² Die Regelung nimmt damit bestimmte Vermarktungskonzepte (bspw. „Koma“- oder „Ballermannpartys“, Trinkwettbewerbe wie „Wettsaufen“ oder „Würfelsaufen“, „Flatrate“- oder „All-inclusive“-Partys) ins Visier.⁵⁵³

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Vorschrift insgesamt ziemlich unbestimmt und daher interpretationsbedürftig ist. Nach den Gesetzgebungsmaterialien steht das Verbot der Vermarktung (hierbei dürfte es sich um die Bewerbung handeln) in unmittelbarem Zusammenhang mit der Durchführung verbotener Trinkveranstaltungen (bspw. Flatrate-Partys, siehe hierzu Teil 2: 3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen).⁵⁵⁴ Es soll demnach primär dann greifen, wenn eine solche verbotene Veranstaltung beworben wird. Von dem Verbot nicht erfasst werden hingegen „Angebote der Werbung, wie Eröffnungsangebote zu besonders günstigen, nicht kostendeckenden Preisen, wie ‚erstes Getränk kostenlos oder nur die Hälfte‘, Gutscheinkaktionen, Happy-Hour-Aktionen und ähnlich vergleichbare Maßnahmen von Werbung und Marketing“.⁵⁵⁵

3.2.3 Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

In Baden-Württemberg werden Alkoholtestkäufe durch die Polizei, das Jugendamt und jugendliche Testkäufer offenbar regelmäßig durchgeführt.⁵⁵⁶ Das Landesministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg hat hierzu auch ein Merkblatt mit den Voraussetzungen für die Durchführung von Testkäufen durch Jugendliche nach dem Jugendschutzgesetz veröffentlicht.⁵⁵⁷ Zu den speziellen rechtlichen Anforderungen an solche Testkäufe siehe Teil 2: 3.2.3 Alkoholtestkäufe durch Minderjährige.

⁵⁵¹ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 14/4850, S. 9.

⁵⁵² LT-Drs. (Baden-Württemberg) 14/4850, S. 17.

⁵⁵³ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 14/4850, S. 17.

⁵⁵⁴ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 14/4850, S. 16 f.

⁵⁵⁵ LT-Drs. (Baden-Württemberg) 14/4850, S. 17.

⁵⁵⁶ <https://www.main-tauber-kreis.de/Landratsamt/Aktuelles/Pressemitteilungen/Alkoholtestka%C3%A4ufe-Beanstandungsquote-von-30-auf-52-Prozent-gestiegen.php?ModID=255&FID=2894.27261.1> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

⁵⁵⁷ Abrufbar unter: https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Sucht/Information_Testkaeufe.pdf [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

3.3 Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

Das noch bis Ende 2017 geltende zeitlich begrenzte Verbot des Alkoholverkaufs nach § 3a LadÖG BW wurde mittlerweile aufgehoben. Die damit zusammenhängenden rechtlichen Fragen sind damit obsolet geworden.⁵⁵⁸ Ansonsten richten sich die allgemeinen Ladenöffnungszeiten nach § 3 LadÖG BW. Die Regelung lautet wie folgt:

„(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 Vergnügungstätigkeiten beginnt danach grundsätzlich nach § 9 Abs. 1 GastVO BW 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.

⁵⁵⁸ Vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 29.09.2010 – 1 BvR 1789/10 = NVwZ 2011, 355.

Nach § 11 GastVO BW kann bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse die Sperrzeit durch Rechtsverordnung allgemein verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden.⁵⁵⁹ 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 zudem eine Sperrzeitverlängerung- bzw. Verkürzung für einzelne Betriebe möglich, sofern dies aufgrund eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse erforderlich ist. Nach § 1 Abs. 6 GastVO sind die Gemeinden für die Sperrzeitenverkürzung an einzelnen Tagen für einzelne Betriebe zuständig.

HINWEIS

Da diese Vorschriften dritt- bzw. nachbarschützend sind, kann im Einzelfall auch ein Anspruch auf Verkürzung der Sperrzeiten durch betroffene Dritte geltend gemacht werden, sofern die Voraussetzungen hierfür vorliegen. Die betroffene Kommune kann also im Einzelfall auch wegen der örtlichen Verhältnisse dazu verpflichtet sein, die allgemeinen Sperrzeiten zu verkürzen.⁵⁶⁰

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.4.3 Formulierungsvorschlag.

4. MASSNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

§ 2 LGastG BW ist als gaststättenspezifische Vorschrift über die Alkoholvermarktung in Gaststätten zu beachten (siehe hierzu Teil 3, Baden-Württemberg: 3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen). Weitere landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich, siehe hierzu im Übrigen Teil 2: 4 Maßnahmen gegen Alkoholvermarktung.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

Landesspezifischen Besonderheiten sind nicht ersichtlich, siehe hierzu Teil 2: 5 Kommunales Informationshandeln gegen Alkohol.

⁵⁵⁹ Zu den Voraussetzungen im Einzelnen VGH Mannheim, Urt. v. 27.06.2002 – 14 S 2736/01, juris Rn. 47 ff.

⁵⁶⁰ Zu einer solchen Konstellation vgl. VG Freiburg, Urt. v. 07.05.2007 – 4 K 925/06.

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. Ein Verbot der Erhebung einer Getränkesteuer kennt das Landesrecht nicht.

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

Landesspezifischen Besonderheiten sind nicht ersichtlich, siehe hierzu Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV.



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). Während die Regelungen für die Polizeibehörden dem Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (PAG) zu entnehmen sind, folgt die gefahrenabwehrrechtliche Betätigung der kommunalen Ordnungsbehörden dem Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (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 einschlägige LStVG enthält keine Generalklausel, die den Erlass von Alkoholverbotsverordnungen gestatten würde.⁵⁶¹ Mithin ist die Anordnung eines Alkoholkonsumverbots in der Öffentlichkeit auf Grundlage einer allgemeinen Verordnungsermächtigung im Freistaat Bayern nicht möglich. Ein diesbezüglicher Formulierungsvorschlag ist entbehrlich.

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)

1.1.2.1 Zusammenfassung

Der bayerische Gesetzgebende hat den Kommunen mit Art. 30 LStVG ein Mittel zur Bekämpfung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit mittels einer Rechtsverordnung an die Hand gegeben. Ob hiervon Gebrauch gemacht wird, steht im Ermessen der jeweiligen Kommune. Der VGH München hat sich zwischenzeitig zu der Vorschrift geäußert und darauf hingewiesen, dass den Kommunen ein wirkungsvolles Instrument zur Bekämpfung der alkoholspezifischen Gefahren zur Verfügung gestellt werden soll, weswegen keine überzogenen Anforderungen an die Erfüllung der Tatbestandsvoraussetzungen gestellt werden dürfen.⁵⁶²

⁵⁶¹ Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 23 Rn. 3.

⁵⁶² VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 23.

Verfassungsrechtliche Bedenken, die im Schrifttum hinsichtlich der Norm geäußert werden, teilt der VGH München nicht.⁵⁶³ Im Rahmen der Ermessensausübung wird dennoch zu beachten sein, dass Art. 30 LStVG verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist. Daher ist ein eher zurückhaltendes Vorgehen angezeigt.

1.1.2.2 Rechtliche Bewertung

Der bayrische Gesetzgebende geht davon aus, dass sich gefährliche und schwerer Körperverletzungen, Sachbeschädigungen und die Straßenkriminalität im Allgemeinen mittels einer Reglementierung des Alkoholkonsums auf öffentlichen Flächen zumindest stark reduzieren lassen, sofern die Kommunen gleichlaufend mit der Befugnis ausgestattet werden, mittels entsprechender Ordnungswidrigkeitentatbestände rasch („umgehend“) gegen Verstöße vorzugehen.⁵⁶⁴ Als Konsequenz wurden die Kommunen mit Art. 30 LStVG ermächtigt, durch Verordnung den Verzehr sowie das Mitführen alkoholischer Getränke zum Zwecke des Verzehrs auf bestimmten öffentlichen Flächen zu verbieten.⁵⁶⁵ Solche Verordnungen sollen der Verhütung von alkoholbedingten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung dienen.⁵⁶⁶ Die Vorschrift, die erstmals am 01.08.2013 in Kraft getreten ist, wurde mit dem Gesetz zur Neuordnung des bayerischen Polizeirechts⁵⁶⁷ mit Wirkung zum 25.05.2018 überarbeitet und flexibler gestaltet.⁵⁶⁸

Art. 30 LStVG (Verzehr alkoholischer Getränke auf öffentlichen Flächen) lautet:

„(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 steht fest, dass mittels Art. 30 LStVG künftige Straftaten und Ordnungswidrigkeiten verhindert werden sollen.⁵⁶⁹ Damit ist die Vorschrift dem Bereich der Gefahrenvorsorge (siehe hierzu Teil 2: 1.1.2.2 Verlagerung der Eingriffshürden in das Gefahrenvorfeld) zuzuordnen.⁵⁷⁰ Der Erlass einer auf Art. 30 LStVG beruhenden Rechtsverordnung ist folglich bereits im Vorfeld der abstrakten Gefahr möglich.⁵⁷¹ Es genügt

bereits der **Verdacht einer Gefahr**.⁵⁷² Weil mit der Norm polizeiliche Eingriffsbefugnisse weit in das Gefahrenvorfeld verlagert werden und weil Zweifel hinsichtlich der Wirksamkeit solcher Rechtsverordnungen bestehen, werden im Schrifttum Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit der Norm mit Art. 2 Abs. 1 GG geäußert.⁵⁷³ Der VGH München teilt diese Bedenken ausdrücklich nicht.⁵⁷⁴

1.1.2.3 Tatbestandsvoraussetzungen

Die gesetzlichen Anforderungen, die unter Geltung von Art. 30 LStVG zu beachten sind, werden nachfolgend anhand der einschlägigen Tatbestandsmerkmale vorgestellt und erläutert. Hierbei ist zu beachten, dass die vorliegende Expertise die zahlreichen Probleme des Gesetzes, das zwischenzeitig wiederholt und umfangreich kommentiert wurde, nicht gänzlich abbilden kann. Der Fußnotenapparat erfüllt daher ausdrücklich auch die Funktion als Ratgeber und dient der gebotenen Vertiefung.

Das Tatbestandsmerkmal „**auf bestimmten öffentlichen Flächen**“ regelt den örtlichen Geltungsbereich einer Alkoholverbotsverordnung. „Unter den Begriff der ‚öffentlichen Flächen‘ fallen insbesondere die dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wege und Plätze im Sinn des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes sowie (sonstige) im Eigentum der öffentlichen Hand stehende Flächen, die öffentlich zugänglich sind.

HINWEIS

Darüber hinaus können im Privateigentum stehende Flächen nur in den Geltungsbereich einer Verordnung einbezogen werden, wenn sie für den öffentlichen Verkehr freigegeben sind. Dies ist regelmäßig etwa bei Kundenparkplätzen von Einkaufsmärkten, Tankstellengeländen sowie sonstigen Flächen der Fall, die dem Zugang für jedermann freigegeben sind.“⁵⁷⁵

Die öffentliche Fläche muss in der Verordnung genau bestimmt werden.⁵⁷⁶ Münkler weist zutreffend darauf hin, dass zur näheren Bezeichnung die Angabe der Namen der betroffenen Straßen und/oder Plätze „unter genauer Bezeichnung der Abschnitte, welche vom Alkoholverbot erfasst werden sollen“, genügt.⁵⁷⁷ Insoweit dürfte der Verweis auf einen beigefügten Lageplan (Kartenausschnitt mit entsprechenden Markierungen) zweckdienlich sein.⁵⁷⁸

⁵⁶³ VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 19.

⁵⁶⁴ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 1.

⁵⁶⁵ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 2.

⁵⁶⁶ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 2.

⁵⁶⁷ LT-Drs. (Bayern) 17/20425, S. 100.

⁵⁶⁸ Vgl. Schmid, KommP BY 2018, 258, 260.

⁵⁶⁹ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 2.

⁵⁷⁰ VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 21; Körner/Mehringer/Johannsen/Lerm, LStVG, 16.

Nachlieferung mit Stand Januar 2023, Art. 30 Ziffer 3.4 Abs. 2.

⁵⁷¹ Körner/Mehringer/Johannsen/Lerm, LStVG, 16. Nachlieferung mit Stand Januar 2023, Art. 30 Ziffer 3.4 Abs. 2.

⁵⁷² Kikut, KommP BY 2013, 305, 207; Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 LStVG Rn. 25.

⁵⁷³ Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 LStVG Rn. 52; vgl. Schieder, BayVBL. 2015, 439, 444.

⁵⁷⁴ VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 19.

⁵⁷⁵ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 4; Körner/Mehringer/Johannsen/Lerm, LStVG, 16. Nachlieferung mit Stand Januar 2023, Art. 30 Ziffer 3.3.

⁵⁷⁶ Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 Rn. 62.

⁵⁷⁷ Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 Rn. 62.

⁵⁷⁸ Vgl. Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 Rn. 62; Weißenberger, BayVBL. 2014, 488, 492.

Die Verordnungsermächtigung grenzt sich mittels des Tatbestandsmerkmals „**außerhalb von Gebäuden und genehmigten Freischankflächen**“ vom Anwendungsbereich des Gaststättengesetzes (GastG) ab. Zudem werden private **Gebäude** und Räume, die von der Allgemeinheit abgeschildert sind, dem Anwendungsbereich des Gesetzes entzogen.⁵⁷⁹

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

Die Gesetzgebungsmaterialien kann man so verstehen, dass Gebäude solche nach der Bayerischen Bauordnung (BayBO) sein sollen,⁵⁸⁰ also „selbständig benutzbare, überdeckte bauliche Anlagen, die von Menschen betreten werden können“ (Art. 2 Abs. 2 BayBO). Dies könnte zur Folge haben, dass überdachte Bereiche (bspw. Tankstellen, Wartehäuschen und Unterstände) dem Regelungsbereich des Art. 30 LStV entzogen sind.⁵⁸¹ Eine solche Gesetzesinterpretation würde aber der Zielsetzung des Gesetzes entgegenlaufen, das gerade auch solche Bereiche in den Anwendungsbereich einschließen möchte.⁵⁸² Im Schrifttum wird daher für einen von der BayBO unabhängigen „Gebäudebegriff“ plädiert, der allein „vollkommen umschlossene baulichen Anlagen [einbezieht], die selbständig benutzbar sind“.⁵⁸³ Unter „genehmigten Freischankflächen“ sind all jene Bereiche zu verstehen, in denen alkoholhaltige Getränke mit behördlicher Erlaubnis ausgeschenkt werden.⁵⁸⁴

Die „**tatsächlichen Anhaltspunkte**“, die seitens der Gemeinde zur Nachweisführung verwendet werden, müssen „hinreichend sicher“ sein.⁵⁸⁵ „Allerdings dürfen an die Darlegung der ‚tatsächlichen Anhaltspunkte‘ [...] keine Anforderungen gestellt werden, die von den Gemeinden mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht erfüllt werden können.“⁵⁸⁶ Der **VGH München** stellt diesbezüglich fest:

„Notwendig, aber auch ausreichend für den erforderlichen Gefahrenverdacht ist dabei das Vorliegen hinreichender Anhaltspunkte für den Schadenseintritt (die Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten). Das Tatbestandsmerkmal ist regelmäßig erfüllt, wenn an dem betreffenden öffentlichen Ort mit einer gewissen Häufigkeit Rechtsverletzungen eintreten, die unter Alkoholeinfluss begangen werden [...]. Für die erforderliche Kausalität zwischen dem Konsum von Alkohol und der Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten genügt, dass der Alkoholkonsum als möglicher Mitauslöser dieses Verhaltens identifiziert werden kann [...].“⁵⁸⁷

Ausgangslage des Tatbestandsmerkmals „**die Annahme rechtfertigen**“ sind „belastbare Erhebungen“.⁵⁸⁸ Andere Erhebungen sind ersichtlich nicht in der Lage, irgendwelche Annahmen zu rechtfertigen, ausgenommen diejenige, dass die Gemeinde nicht ordnungsgemäß gearbeitet hat. „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 im Vergleich zu den übrigen Teilen des Gemeindegebiets herangezogen werden.“⁵⁸⁹ Allerdings darf einer Gemeinde auf der Grundlage dieser Tatbestandsvoraussetzung nicht abverlangt werden, den empirischen Nachweis zu führen, „dass für alkoholbedingte Ordnungswidrigkeiten und Straftaten nicht bereits auf dem Weg zu dem in der Verordnung bezeichneten ‚Brennpunktgebiet‘ oder in umliegenden Gaststätten konsumierter Alkohol mitursächlich gewesen sein könnte.“⁵⁹⁰ Der VGH München hält diesbezügliche Anforderungen an Erhebungen und Nachweisführungen der Gemeinden für überzogen, wenn diese nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand erfüllt werden können.⁵⁹¹ Aus einem verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutzverfahren stammt nachfolgendes Beispiel für Feststellungen einer Gemeinde, die möglicherweise⁵⁹² schon genügen:

„In der Behördenakte ist neben einer größeren Anzahl schriftlicher (per E-Mail) Bürgerbeschwerden über gravierende Lärmbelästigungen der Allgemeinheit bzw. der Nachbarschaft durch stark alkoholisierte (Groß-)Gruppen, erhebliche Verunreinigungen der betroffenen öffentlichen (Bade-)Flächen durch hinterlassenen Müll, (teilweise zerschlagene) Flaschen, Essensreste etc. und Sachbeschädigungen mit den entsprechenden Fotos vor allem auch eine Übersicht bzw. Auflistung der Polizeinspektion Starnberg über relevante Vorkommnisse bzw. Ereignisse im Geltungsbereich der Alkoholverbotsverordnung im Zeitraum 1. Juni 2020 bis 17. August 2020 dokumentiert. In dieser polizeilichen Übersicht [...] sind Straftatbestände wie Körperverletzung, Bedrohung, Beleidigung, Diebstahl, Sachbeschädigung sowie ‚sonstige relevante Ereignisse‘ wie alkoholisierte/betrunkene feiernde und lärmende Jugendliche, laute Musik, Ruhestörungen durch laute Musik und Feiern und Streitigkeiten zwischen größeren Gruppen vermerkt. Darüber hinaus sind aus der Behördenakte wiederholte (wohl) alkoholbedingte Verstöße gegen die Infektionsschutzregeln im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ersichtlich. Der von der Antragsgegnerin festgestellte Zusammenhang zwischen dem (erhöhten) Alkoholkonsum und den dokumentierten Ordnungsverstößen ist auf der Grundlage dieser Erhebungen und Unterlagen nachvollziehbar bzw. schlüssig und rechtfertigt somit die Annahme, dass übermäßiger Alkoholkonsum auf den betreffenden öffentlichen Flächen die Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten jedenfalls mitverursacht hat.“⁵⁹³

Gefordert ist mithin kein Beweis oder Nachweis, sondern lediglich die Darlegung eines **Gefahrenverdachts**.⁵⁹⁴ Zudem hat der **Bayerische Verfassungsgerichtshof** im Oktober 2018 unter Bezugnahme auf die sog. je-desto-Formel⁵⁹⁵ darauf hingewiesen, dass bereits die entferntere Möglichkeit eines Schadensein-

⁵⁷⁹ Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 Rn. 8.

⁵⁸⁰ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 3.

⁵⁸¹ Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 Rn. 9.

⁵⁸² Vgl. LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 4.

⁵⁸³ Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 Rn. 9; Körner/Mehringner/Johannsen/Lerm, LStVG, 16. Nachlieferung aus Januar 2023, Art. 30 Ziffer 3.3; Weißenberger, BayVBl. 2014, 488, 492.

⁵⁸⁴ Vgl. Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 Rn. 10; vgl. Körner/Mehringner/Johannsen/Lerm, LStVG, 16. Nachlieferung aus Januar 2023, Art. 30 Ziffer 3.3.

⁵⁸⁵ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 4.

⁵⁸⁶ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 4.

⁵⁸⁷ VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 22.

⁵⁸⁸ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 4; VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 22.

⁵⁸⁹ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 4.

⁵⁹⁰ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 4; Schmid, KommP BY 2018, 258, 269.

⁵⁹¹ VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 23.

⁵⁹² So VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 27.

⁵⁹³ VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 23.

⁵⁹⁴ VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 22; Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 Rn. 26.

⁵⁹⁵ Diese besagt: 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.

tritts zum Erlass einer sicherheitsrechtlichen Verordnung ausreichen kann, wenn besonders hochwertiger Rechtsgüter, wie etwa Leben und Gesundheit von Menschen in Gefahr gesehen werden.⁵⁹⁶ Nach hier ver- tretener Auffassung sind solche Maßgaben kritisch zu sehen, weil die bloße Möglichkeit einer Mitursäch- lichkeit des Alkohols für ein bestimmtes Verhalten bzw. die Möglichkeit eines Schadens so gut wie immer gegeben ist. Möglich ist nämlich fast alles.⁵⁹⁷ Ungeachtet dieser Kritik wird man davon ausgehen können, dass nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Freistaats Bayern etwas großzügiger von Gefahren- abwehrverordnungen Gebrauch gemacht werden kann.

Nach hier vertretener Auffassung setzt der Erlass einer Alkoholverbotsverordnung nach Art. 30 LStVG zumindest Erhebungen der Gemeinden voraus, mit denen hinreichend präzise und belastbar dargelegt wird, dass der Alkoholkonsum als möglicher Mitauslöser von Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten in Betracht kommt.⁵⁹⁸ Die behördliche Praxis kann vor diesem Hintergrund für mehr Rechtssicherheit sorgen, wenn sie sich in die Lage versetzt, bezüglich ihrer Gefahrenbewertung und der diesbezüglichen Annahmen hinreichend konkret vorzutragen, was beispielsweise die Einbeziehung polizeilicher Daten voraussetzt, die „Auskunft über den Begehungsort, die Tatzeit sowie den genauen Alkoholisierungsgrad geben“.⁵⁹⁹ Als ein maßgebliches Kriterium wird auch die Darstellung und Erläuterung der genauen Tatumstände in Blick genommen werden müssen.⁶⁰⁰ Entscheidend ist zudem, dass „dort“, also in dem örtlichen Geltungsbereich der Verordnung, der Anteil von Taten im Sinne des Art. 30 Abs. 1 Satz 1 LStVG besonders hoch ist. Der örtliche Geltungsbereich bezieht sich demnach also auf ausgewählte „Brennpunktgebiete“.⁶⁰¹

Regelmäßig meint nicht nur vereinzelt oder gelegentlich.⁶⁰²

Hinsichtlich der für die Gefährdungsbewertung maßgeblichen Ordnungswidrigkeiten wurde das Tatbe- standsmerkmal deren „**erheblicher Bedeutung**“ mit Wirkung zum 25.05.2018 aus dem Gesetz gestrichen. Mittels der Gesetzesänderung sollen Abgrenzungsprobleme (zwischen bedeutsamen und weniger bedeut- samen Ordnungswidrigkeiten) beseitigt werden.⁶⁰³ Tatsächlich war das Tatbestandsmerkmal auch im Schrift- tum mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz in Kritik geraten.⁶⁰⁴ Der Gesetzge- bende geht nunmehr davon aus, dass es einer solchen Präzisierung auch überhaupt nicht bedurft hätte, da sich aufgrund der stets zu wahrenen Verhältnismäßigkeit ein Vorgehen gegen Ordnungswidrigkeiten von geringer Bedeutung sowieso verbietet.⁶⁰⁵ Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist eine Differenzierung zwischen bedeutsamen und weniger bedeutsamen Ordnungswidrigkeiten mithin unverändert geboten.⁶⁰⁶ Diese wirkt sich dann auf die Entscheidung aus, ob von Art. 30 LStVG Gebrauch gemacht werden kann oder nicht.

⁵⁹⁶ BayVerfGH, Entsch. v. 29.10.2018 – Vf. 21-VII-17, juris Rn. 40.

⁵⁹⁷ Vgl. Sponsel/Albrecht, Kriminalistik 2017, 252, 255.

⁵⁹⁸ Vgl. VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 22.

⁵⁹⁹ Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 Rn. 32.

⁶⁰⁰ Vgl. Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 Rn. 32.

⁶⁰¹ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 4.

⁶⁰² LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 4.

⁶⁰³ LT-Drs. (Bayern) 17/20425, S. 100.

⁶⁰⁴ Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 Rn. 18.

⁶⁰⁵ LT-Drs. (Bayern) 17/20425, S. 100.

⁶⁰⁶ Vgl. Schmid, KommP BY 2018, 258, 261.

Der **VGH München** hat zuletzt klargestellt, dass insbesondere die Verursachung unzulässigen Lärms (§ 117 OWiG), zum Beispiel bei nächtlichen Ruhestörungen, sowie die Belästigung der Allgemeinheit im Sinne von § 118 OWiG, wenn diese Belästigung ein erhebliches Ausmaß erreicht, den Erlass einer Alkoholverbotsverord- nung grundsätzlich zu rechtfertigen vermögen.⁶⁰⁷ Hingegen werden „diffuse Ängste vor einem Verfall der Sitten [...] eine Alkoholverbotsverordnung nicht rechtfertigen können.“⁶⁰⁸ Im Ergebnis wird es darauf ankom- men, dass Ordnungswidrigkeiten vorliegen, die die Sicherheit in der Öffentlichkeit sowie sonstige bedeutsame Interessen der Allgemeinheit in besonderer Weise beeinträchtigen. Nur so lässt sich die Verhältnismäßigkeit der Verbotsverordnung gewährleisten. Münkler fasst vor diesem Hintergrund zusammen, dass eine tatbe- standsmäßige Ordnungswidrigkeit Breitenwirkung aufweisen muss (1), die Beeinträchtigung muss ein beson- deres Maß aufweisen (2) und zudem muss sie auf bedeutsame Schutzgüter zielen (3).⁶⁰⁹ Ob Verschmutzun- gen, Lärm und andere Belästigungen der Ansatzpunkt für eine Verbotsverordnung sein können, wird mithin maßgeblich von der Dauer und der Intensität der festgestellten Ordnungswidrigkeiten abhängen.⁶¹⁰

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

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

1.1.2.4 Rechtsfolge

Als Rechtsfolge kann seitens der 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 3 LStVG) auf bestimmten öffentlichen Flächen angeordnet werden. Solche Verbotsverordnungen müssen gem. Art. 30 Abs. 1 Satz 2 LStVG auf längstens vier Jahre befristet werden. Auf die in der ursprünglichen Fassung der Regelung enthaltene Beschränkung „in der Zeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr“ wurde anlässlich der Geset- zesreform im Jahre 2018 verzichtet: Der begrenzende Zeitraumen von 22 Uhr bis 6 Uhr wurde in der sicher- heitsbehördlichen 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.⁶¹¹ Die Regelung soll vor diesem Hintergrund künftig auch zum Einschreiten gegen „Vorglüher“ und „Stammsteher“ berechtigen.⁶¹²

Allerdings ist diesbezüglich zu beachten, dass jeweils nur der Eingriff gestattet werden kann, der erforder- lich (sog. mildestes Mittel) und nicht unangemessen ist (sog. Zweck-Mittel-Relation). In zeitlicher Hinsicht ist daher zu beachten, dass sich eine Verbotsverordnung selbstverständlich auf die Zeiten zu beschränken hat, in denen sich relevante Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten häufen.⁶¹³ Betroffen sein können folglich

⁶⁰⁷ VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 22.

⁶⁰⁸ Schmid, KommP BY 2018, 258, 261.

⁶⁰⁹ Münkler, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 22. Edition mit Stand: 15.04.2023, Art. 30 Rn. 20; Schmid, KommP BY 2018, 258, 261.

⁶¹⁰ Schmid, KommP BY 2018, 258, 261.

⁶¹¹ LT-Drs. (Bayern) 17/20425, S. 100.

⁶¹² LT-Drs. (Bayern) 17/20425, S. 100.

⁶¹³ Schmid, KommP BY 2018, 258, 260.

bestimmte Tageszeiten oder auch bestimmte Wochentage.⁶¹⁴ Unzulässig sein dürften hingegen völlig undifferenzierte Dauerverbote.⁶¹⁵ Die Vorgaben des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sind zudem auch dann zu beachten, wenn es darum geht, die Art des verbotenen Getränks und die Verbotsdauer zu konkretisieren.

Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass der Erlass einer Alkoholverbotsverordnung im Ermessen der betroffenen Kommunen steht. Im Sicherheitsrecht gilt nämlich das Opportunitätsprinzip (also besteht kein Zwang zum Einschreiten), wonach darüber entschieden werden kann „ob“ gegen übermäßigen Alkoholkonsum vorgegangen wird (sog. Entschließungsermessen) und auch festgelegt werden muss, „wie“ dann das Vorgehen ausgestaltet ist (sog. Auswahlermessen).⁶¹⁶ Schmid weist darauf hin, dass Verbotsverordnungen jedenfalls in ganzheitliche Konzepte eingebunden sein sollten, die auch weitere Möglichkeiten zur Bekämpfung des exzessiven Alkoholkonsums beinhalten.⁶¹⁷

1.1.2.5 Formulierungsvorschlag

Die gefahrenabwehrrechtlichen Ausführungen von Heckmann machen deutlich, dass es eine „Musterverbotsverfügung“, die den Anforderungen des Art. 30 LStVG gerecht wird, kaum geben kann. Vielmehr „obliegt [es] den Gemeinden, unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes den konkreten Umfang von Verboten des Konsums alkoholischer Getränke festzulegen. Hierbei sind zahlreiche Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die von Gemeinde zu Gemeinde differieren können.“⁶¹⁸ Der nachfolgende Formulierungsvorschlag ist mithin im Einzelfall besonders kritisch zu hinterfragen.

„§ 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 [...].

Umfasst werden die in dem genannten Bereich liegenden [...].

Die genauen Grenzen für das Verbot des Verzehrs und des Mitführens von alkoholischen Getränken auf öffentlichen Flächen im Bereich des Hauptbahnhofes im Sinne dieser Verordnung ergeben sich aus der beigefügten Karte im Maßstab von 1 : 3750, ausgefertigt am 4. Januar 2023, die als Anlage Bestandteil dieser Verordnung ist..

(2) Die in § 2 dieser Verordnung geregelten Verbote gelten täglich in der Zeit von 00:00 Uhr bis 24:00 Uhr.

⁶¹⁴ Vgl. Schmid, KommP BY 2018, 258, 260.

⁶¹⁵ Vgl. Braun, BWGZ 2018, 76, 79.

⁶¹⁶ Hof, apf by 2017, 65, 68.

⁶¹⁷ Vgl. Schmid, KommP BY 2018, 258, 259.

⁶¹⁸ Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Auflage 2022, 3. Teil Rn. 516a.

§ 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.“⁶¹⁹

Ergänzend verwiesen wird zudem auf die Verordnung der Stadt Starnberg über das Verbot des Verzehrs und des Mitführens alkoholischer Getränke auf öffentlichen Flächen (Alkoholverbotsverordnung) vom 18.08.2020, die im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes einer Prüfung durch den VGH München Stand gehalten hat⁶²⁰ und die auf der Homepage der Stadt Starnberg aufgerufen werden kann.⁶²¹

1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

1.1.3.1 Zusammenfassung

Von einem Vorgehen gegen den Alkoholkonsum mit dem Mittel der Allgemeinverfügung ist im Freistaat Bayern grundsätzlich abzuraten. Das diesbezüglich maßgebliche Argument ist, dass sich der Gesetzgebende mit Art. 30 LStVG auf den Verordnungsweg festgelegt und in diesem Zusammenhang auch die Eingriffshürden abgesenkt hat. Gleichwohl können in der kommunalen Praxis auch Alkoholverbotsverfügungen festgestellt werden, die dann allerdings regelmäßig an spezifischen Anforderungen des Gefahrenabwehrrechts in Bayern scheitern.

1.1.3.2 Rechtliche Bewertung

Hinsichtlich der Rechtslage im Freistaat Bayern ist zunächst zu beachten, dass die Gemeinden als Sicherheitsbehörden gem. Art. 6 LStVG nur Maßnahmen aussprechen können, die im LStVG geregelt sind. Nach der Systematik des bayerischen Polizei- und Ordnungsrechts ergänzen sich beide Typen von Sicherheitsbehörden.⁶²² Während die Polizeibehörden „rund um die Uhr“ personell besetzt und für Maßnahmen „vor Ort“ erreichbar sind, leisten die Kommunen ihren Beitrag zur Sicherheit regelmäßig zu den üblichen Dienstzeiten „vom Schreibtisch“ aus.⁶²³

⁶¹⁹ 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 04.01.2023, MüABL. 2023, 22.

⁶²⁰ VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437. Der VGH München weist bei juris Rn. 24 der Entscheidung allerdings auf die „sprachlich missglückte Formulierung“ des Verbots des Mitsichführens von Alkohol hin.

⁶²¹ <https://www.starnberg.de/buergerservice-verwaltung/stadtverwaltung/satzungen-und-verordnungen> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

⁶²² Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Auflage 2022, 3. Teil Rn. 20.

⁶²³ Vgl. Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Auflage 2022, 3. Teil Rn. 18.

HINWEIS

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Kommunen gegenüber den Dienststellen der Polizei weisungsbefugt sind (Art. 9 Abs. 2 POG, Art. 10 Satz 2 LStVG). Handeln Polizeibehörden auf der Grundlage einer Weisung einer Gemeinde, so handeln sie gleichwohl nicht unter Beachtung der Vorgaben des LStVG, sondern vielmehr des PAG (vgl. Art. 2 Abs. 1 PAG).⁶²⁴ Die vorliegende Expertise bezieht sich allein auf die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Kommunen. Ein „Stellvertreterhandeln“ durch Polizeibehörden muss hiernach von der Untersuchung ausgeschlossen bleiben, ist gleichwohl aber möglich.

Grundsätzlich wird man davon ausgehen können, dass unabhängig von der landesspezifischen Rechtslage ein Einschreiten gegen Alkoholkonsum mittels von Allgemeinverfügungen regelmäßig unstatthaft ist (vgl. Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung). Untermauert werden kann dies unter Hinweis auf die nach den Bedingungen des LStVG verschärften Anforderungen für ein kommunales Eingreifen im Wege der Allgemeinverfügung. Die insoweit heranzuziehende Generalklausel des Art. 7 Abs. 2 LStVG⁶²⁵ enthält keine Befugnis zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung⁶²⁶ und sieht zudem vor, dass die Sicherheitsbehörden im Einzelfall nur dann Anordnungen treffen dürfen, 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.“

Heckmann stellt daher fest, dass es den Kommunen „auch an der Befugnis zum Schutz verschiedener privater Rechte [mangelt]“ und dass „selbst bei der Abwehr von Gefahren für Sachwerte“ nur eingeschränkte Handlungsspielräume verbleiben.⁶²⁷

Zudem wird man vertreten können, dass mit Art. 30 LStVG der „Sachverhalt“ der Alkoholverbote im öffentlichen Raum „tatbestandsmäßig erfasst“ wurde, was einen Rückgriff auf die Generalklausel des Art. 7 Abs. 2 LStVG ausschließt. Maßgeblich ist insoweit nämlich, dass sich der Gesetzgebende dem Problem konkret angenommen hat und nunmehr auch damit zu rechnen ist, dass von dem ausdrücklich als „Problemlösung“ bereitgestellten Mittel (Verordnungsermächtigung des Art. 30 LStVG) und nicht der unpräzisen Generalermächtigung des Art. 7 Abs. 2 LStVG Gebrauch gemacht wird. Mithin kann die Generalermächtigung des

⁶²⁴ Vgl. Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Auflage 2022, 3. Teil Rn. 482.
⁶²⁵ Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Auflage 2022, 3. Teil Rn. 491.
⁶²⁶ Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Auflage 2022, 3. Teil Rn. 491; a.A. wohl Holzner, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 238. Edition mit Stand: 01.10.2023, Art. 7 LStVG Rn. 18, der gleichwohl darauf hinweist, dass „Schutzlücken im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit oder Ordnung kaum denkbar“ sein sollen – im Original mit Hervorhebungen.
⁶²⁷ Vgl. Holzner, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 23. Edition mit Stand: 01.10.2023, Art. 7 LStVG Rn. 21 f.; Körner/Mehringer/Johannsen/Lerm, LStVG, 16. Nachlieferung aus Januar 2023, Art. 30 Ziffer 3.1 Abs. 1; vgl. Hof, apf by 2017, 65; wohl a. A. VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 169.

Art. 7 Abs. 2 LStVG hinsichtlich des Erlasses von Alkoholverbots (allgemein) verfügungen eine nur sehr eingeschränkte Relevanz aufweisen.

HINWEIS

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang schließlich auch, dass solche Verbotsverfügungen aufgrund ihrer möglicherweise diskriminierenden Wirkung⁶²⁸ auch regelmäßig zum Politikum werden. Umstritten war bspw. eine Allgemeinverfügung der Stadt München, wonach „erkennbar unter dem Einfluss von Alkohol und/oder Substanzen stehenden Personen“ nicht mehr zwischen den Buden und Brunnen des Viktualienmarktes verweilen durften, „soweit diese andere gefährden, schädigen oder mehr“.⁶²⁹ Auf Nachfrage hin teilten die Markthallen München in 2018 mit, dass die Allgemeinverfügung derzeit aber nicht in Kraft gesetzt sei.⁶³⁰ Aus Anlass der Corona-Pandemie wurden dann allerdings erneut infektionsschutzrechtliche Alkoholkonsumverbote in München ausgesprochen, die zahlreiche öffentliche Verkehrsflächen, insbesondere auch den Viktualienmarkt erfassten. Soweit dies ersichtlich ist, wurden diese Alkoholkonsumverbote zwischenzeitig allerdings alle wieder außer Kraft gesetzt.⁶³¹

1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

1.1.4.1 Zusammenfassung

Aufgrund der Trennung zwischen Polizei- und Ordnungsbehörden obliegt es im Freistaat Bayern regelmäßig den Polizeibehörden einzelfallbezogene Maßnahmen auszusprechen. Diese sind gegenüber den Polizeibehörden gem. Art. 10 Satz 2 LStVG weisungsbefugt.

1.1.4.2 Rechtliche Bewertung

Im Freistaat Bayern besteht das Problem, dass die Kommunen bei der Wahrnehmung von Aufgaben auf dem Gebiet der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit und Ordnung regelmäßig „vom Schreibtisch aus“ tätig werden (vgl. Teil 2: 1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit). Bei den vorliegend vorgeschlagenen Einzelfallmaßnahmen ist aber entscheidend, dass Kräfte „vor Ort“ sind und handeln können. Dies macht deutlich, dass es sich bei den gegen alkoholisierte Störende gerichteten einzelfallbezogenen Maßnahmen um Verwaltungshandeln handelt, das grundsätzlich dem Tätigkeitsbereich der Polizeivollzugsbehörden zuzuweisen ist. Zur Erinnerung: Im Gegensatz zu den kommunalen Ordnungsbehörden sind die Polizeivollzugsbehörden „rund um die Uhr“ personell besetzt.⁶³² Sie können daher mit „permanenter Präsenz“ im öffentlichen Raum agieren.⁶³³

⁶²⁸ So Kappler/Strecke, KritV 2021, 61, 69 ff.
⁶²⁹ <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/allgemeinverfuegung-in-der-innenstadt-poebel-bann-am-viktualienmarkt-1.4181279> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].
⁶³⁰ Mitteilung v. 05.11.2018 per E-Mail.
⁶³¹ Mit Widerruf der Allgemeinverfügung der Stadt München vom 30.03.2022 über die „Festlegung der Örtlichkeiten für das Alkoholkonsumverbot gemäß § 14 Abs. 2 der 15. BayIfSMV“ vom 07.12.2021.
⁶³² Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Auflage 2022, 3. Teil Rn. 19.
⁶³³ Vgl. Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Auflage 2022, 3. Teil Rn. 19.

HINWEIS

Allein der Vollständigkeit halber ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass Art. 83 Abs. 1 BV vorsieht, dass seitens der Kommunen neben den kommunalen Ordnungsbehörden auch eine „örtliche Polizei“ geschaffen werden kann. Diese sog. Kommunalpolizei ist in der Praxis des Gefahrenabwehrrechts allerdings ohne praktische Relevanz. Aus Kostengründen ist sie so gut wie nicht existent.⁶³⁴

Bezüglich der einzelfallbezogenen Maßnahmen, die von den kommunalen Gefahrenabwehrbehörden ausgesprochen werden, verbleibt es bei der Anwendung des LStVG. Insoweit kommt wiederum nur ein Gebrauch der in Art. 7 Abs. 2 LStVG zu verortenden Generalklausel in Betracht. Platzverweise und Aufenthaltsverbote⁶³⁵, Gefährderansprachen⁶³⁶ sowie Sicherstellungen⁶³⁷ dürften hiernach bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 2 LStVG (siehe hierzu Teil 2: 1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen) durchaus möglich sein. Allerdings wird es mit Blick auf die personelle Situation der Kommunen diesbezüglich eher bei einer theoretischen Möglichkeit bleiben.

1.1.4.3 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

1.2.1.1 Zusammenfassung

Nach hier vertretener Auffassung (vgl. Teil 2: 1.2.1.1 Zusammenfassung) ist ein satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Konsum von Alkohol auch im Freistaat Bayern wohl eher nicht zulässig. Allerdings ist anzumerken, dass sich der VGH München in einer älteren Entscheidung grundsätzlich für eine solche Option ausgesprochen hat. Die Darstellung geht landesspezifisch mithin von der Zulässigkeit solcher Maßnahmen aus.

⁶³⁴ Vgl. Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Auflage 2022, 3. Teil Rn. 32, der zudem darauf hinweist, dass die Errichtung der Kommunalpolizei rechtliche Probleme nach sich ziehen dürfte, weil die einfachgesetzliche Grundlage, das Gesetz über die Gemeindepolizei, seit 2005 nicht mehr existiert (siehe Fn. 17 der Fundstelle).

⁶³⁵ Hierzu Körner/Mehringner/Johannsen/Lerm, LStVG, 16. Nachlieferung aus Januar 2023, Art. 7 Ziffer 3.2.1. m. w. N.

⁶³⁶ Vgl. Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Auflage 2022, 3. Teil Rn. 531.

⁶³⁷ Hierzu Holzner, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 23. Edition mit Stand: 01.10.2023, Art. 7 LStVG Rn. 177 m. w. N.

1.2.1.2 Rechtliche Bewertung

Im Freistaat Bayern wurde eine rechtliche Bewertung der kommunalen Kompetenzen und Möglichkeiten zur satzungsmäßigen Regelung des Alkoholkonsums auf Grundlage des Straßen- und Wegerechts durch den Gesetzgebende 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 Verwaltungsgerichtshof 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.“⁶³⁸

Festzustellen ist, dass der bayerische Gesetzgebende die dem VGH München in überzeugender Weise entgegentretende Argumentation des OLG Saarbrücken und des OLG Hamm (siehe hierzu Teil 2: 1.2.1.2 Rechtsprechungsübersicht) wohl ergebnisorientiert ausblendet. Dies vermag an der rechtlichen Bewertung, wonach es sich auch beim Niederlassen zum Alkoholkonsum um keine straßen- und wegerechtliche Sondernutzung handelt, nichts zu ändern.

Rechtswidrig dürfte damit etwa eine Satzung über die Benutzung der öffentlichen Plätze, Grünanlagen und Spielplätze einer Gemeinde sein, die besagt, dass „der Aufenthalt zum Zwecke des Alkoholgenusses, soweit dieser geeignet ist, die Allgemeinheit oder einzelne zu belästigen oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu beeinträchtigen“.⁶³⁹ Solche Vorschriften, die als Vorsorgemaßnahmen zur Abwehr möglicher Beeinträchtigungen in das Gefahrenvorfeld hineinreichen und den Gemeingebrauch untersagen, werden durch straßen- und wegerechtliche Kompetenzen der Kommunen nämlich nicht gedeckt.

⁶³⁸ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 4.

⁶³⁹ So bspw. die Satzung über die Benutzung der öffentlichen Plätze, Grünanlagen und Spielplätze des Marktes Schnaittach (Ortsplatz-, Grünanlagen- und Spielplatzsatzung) vom 04.08.2009, zuletzt geändert am 02.12.2009 § 3 Abs. 3 Nr. 6.

Anders hingegen wäre eine Satzung über die Benutzung von öffentlichen Grünanlagen, städtischen Spiel- und Fußballplätzen sowie Freizeitanlagen⁶⁴⁰ zu bewerten, die lediglich klarstellt, dass der Alkoholkonsum durch die Polizei- und Sicherheitsbehörden untersagt werden kann, wenn er eine (konkrete) Gefahr für die Öffentliche Sicherheit und Ordnung hervorruft. Eine solche Regelung gibt lediglich die ohnehin aus der polizeirechtlichen Generalklausel folgenden Befugnisse wieder und hat keinen eigenständigen Regelungsinhalt. Die bestehende Rechtslage wird hierdurch nicht verschärft, Gleichwohl ist sie natürlich rechtskonform.

1.2.1.3 Formulierungsvorschlag

„§ 6 Nicht erlaubnisfähige Sondernutzung

Die Sondernutzungserlaubnis wird insbesondere nicht erteilt,

- a) [...]
- b) für das Niederlassen zum Alkoholgenuss außerhalb zugelassener Freischankflächen,
- c) [...]"⁶⁴¹

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

Die Rechtslage weist im Freistaat Bayern keine Besonderheiten auf. Einschlägig 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. Nach hier vertretener Auffassung kommt mithin 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 Gesetzgebende positioniert hat. Dieser stellt fest:

⁶⁴⁰ So bspw. 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. § 2 Abs. 3 g) im Wortlaut: „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.“
⁶⁴¹ Formulierungsbeispiel nach VGH München, Beschl. v. 27.10.1982 – 8 N 82 A.277 = ZVR-Online Dok. Nr. 4/2018, S. 2 – im Original mit anderen Hervorhebungen.

„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.“⁶⁴²

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.“⁶⁴³

Dieser Rechtsauffassung kann allerdings 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 mittels 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 Besonderheiten sind nicht ersichtlich. Siehe hierzu auch Teil 2: 2 Maßnahmen gegen das Mitsichführen von Alkohol.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 2.3 Formulierungsbeispiel.

⁶⁴² LT-Drs. (Bayern) 16/739, S. 2.
⁶⁴³ LT-Drs. (Bayern) 16/15831, S. 3.

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

§ 1 Abs. 1 BayGastV regelt, dass für den Vollzug gaststättenrechtlicher Vorschriften grundsätzlich die **Kreisverwaltungsbehörden** zuständig sind. Kreisverwaltungsbehörden sind in Bayern die 71 Landratsämter als untere staatliche Verwaltungsbehörden und die 25 kreisfreien Städte, soweit sie im übertragenen Wirkungskreis staatliche Aufgaben, die sonst vom Landratsamt als der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahrzunehmen sind, erfüllen. Die praktische Relevanz des gaststättenrechtlichen Vorgehens der Kommunen gegen übermäßigen Alkoholkonsum wird hierdurch stark eingeschränkt. Sie besteht allerdings noch in den kreisfreien Stäten.

Landesspezifische Besonderheiten ergeben sich gem. § 4 ff. BayGastV für Straußenwirtschaften und altrechtlich erlaubnisfreien Ausschank sowie gem. § 7 ff. BayGastV hinsichtlich der einzuhaltenden Sperrzeiten. Weitere landespezifische 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).⁶⁴⁴ Auf diese Ausnahmen kann allerdings 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. Ansprechpersonen sind in der Regel die **Kreisverwaltungsbehörde** und/oder die Gemeinde. Regelmäßig wird die Aufgabe, Verstöße gegen das LadSchlG zu sanktionieren, von den Landratsämtern wahrgenommen. Dazu das VG München:

*„[...] steht fest, dass der Kläger als Inhaber der Verkaufsstellen den Vorschriften der §§ 3 und 10 LadSchlG zuwidergehandelt hat. Da er damit den Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 24 Abs. 1 Nr. 2 lit. a LadSchlG verwirklicht hat, konnte das Landratsamt ... als zuständige Sicherheitsbehörde (Art. 6 LStVG) von der Befugnis nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG Gebrauch machen und mit den im streitgegenständlichen Bescheid getroffenen Anordnungen [Schließungsanordnung] die Begehung weiterer Ordnungswidrigkeiten unterbinden.“*⁶⁴⁵

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Verlängerung der Sperrzeit

In Bayern richten sich die Sperrzeiten nach § 7 BayGastV. Hiernach gilt:

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

⁶⁴⁴ Hiernach dürfen in den in den Anlage zur LadSchlV aufgeführten Gemeinden oder Gemeindeteilen Badegegenstände, Devotionalien, frische Früchte, alkoholfreie Getränke, Milch und Milcherzeugnisse, Süßwaren, Tabakwaren, Blumen und Zeitungen sowie Waren, die für diese Orte kennzeichnend sind, abweichend von der Vorschrift des § 3 Abs. 1 Nr. 1 LadSchlG an jährlich höchstens 40 Sonn- und Feiertagen bis zur Dauer von acht Stunden verkauft werden.

⁶⁴⁵ VG München, Urt. v. 23.10.2002 – M 16 K 12.3622, juris Rn. 22.

(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 steht es nach § 8 Abs. 2 BayGastV zu, unter den Voraussetzungen, dass es ein öffentliches Bedürfnis gibt oder dass es die besonderen örtlichen Verhältnisse erfordern, „für einzelne Betriebe durch Verwaltungsakt den Beginn der Sperrzeit bis höchstens 19 Uhr vorverlegen.“ Zum Verfahren der Sperrzeitverlängerung gehört gem. Art. 28 BayVwVfG, dass die oder der betroffene Gastwirtin oder Gastwirt anzuhören ist.⁶⁴⁶

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 Alkoholvererbung.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

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

⁶⁴⁶ Vertiefend Dietz, GewArch 2013, 351, 352.

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

§ 4 Abs. 2 Nr. 19 der Allgemeinen Beförderungsbedingungen der im Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVG) zusammenwirkenden Verkehrsunternehmen sieht vor, dass es Fahrgästen untersagt ist, in S-Bahnen, U-Bahnen, Trambahnen, Bussen der MVG und in den Bussen des MVV-Regionalbusverkehrs alkoholische Getränke zu konsumieren.⁶⁴⁷

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

⁶⁴⁷ <https://www.mvv-muenchen.de/ticketshop-preise/tarifstruktur/befoerederungsbedingungen/index.html> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].



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**.⁶⁴⁸ Strukturell sind Polizei- und Sicherheitsbehörden also voneinander getrennt und werden eigenständig tätig. Das Land Berlin nimmt jedoch insoweit eine gewisse Sonderstellung⁶⁴⁹ ein, als dort das Gefahrenabwehrrecht trotz grundsätzlicher Trennung zwischen Vollzugspolizei und Sicherheitsbehörden in einem einheitlichen Gesetz geregelt ist (sog. **Berliner Modell**)⁶⁵⁰, 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), der dazu befugt ist, 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.⁶⁵¹ In Berlin existiert auch keine Verordnungsermächtigung, welche speziell den Alkoholkonsum im öffentlichen Raum regelt. Hinsichtlich des Erlasses einer solchen Verordnung nach den §§ 55 ff. ASOG kann demnach 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 der aus Art. 103 Abs. 2 GG folgende Bestimmtheitsgrundsatz in § 56 Abs. 2 Satz 1 ASOG – dem in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zukommt – nochmals einfachgesetzlich wiederholt wird. Das OVG Magdeburg hatte bezüglich der Unbestimmtheit von Alkoholverboten klargestellt, dass der Bestimmtheitsgrundsatz grundsätzlich dann als strenger Maßstab zu beachten ist, wenn eine bußgeldbewehrte Vorschrift in Kraft gesetzt werden soll.⁶⁵² § 56 Abs. 2 Satz 1 ASOG kann wohl entnommen werden, dass ein solcher Maßstab in gleicher Weise auch dann gelten soll, wenn es um nicht bußgeldbewehrte Rechtsverordnungen geht („müssen“). Seitens der Kommunen wird man in Berlin wohl

⁶⁴⁸ Pewestorf, in: Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Auflage 2022, § 2 ASOG Rn. 2.

⁶⁴⁹ Untypisch ist diese Gesetzeslage allerdings nicht; es gibt auch zahlreiche andere Bundesländer, welche dem Trennungssystem folgen, aber die sicherheitsrechtlichen Befugnisse dennoch in einem einheitlichen Gesetz regeln, bspw. Rheinland-Pfalz.

⁶⁵⁰ Pewestorf, in: Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Auflage 2022, § 2 ASOG Rn. 3.

⁶⁵¹ Vgl. allgemein zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Verordnungserlasses BerlVerfGH, Urt. v. 12.07.2001 – VerfGH 152/00 = NVwZ 2001, 1266.

⁶⁵² Vgl. OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 29.

grundsätzlich die durch das OVG Magdeburg aufgestellten Maßstäbe einzuhalten haben.⁶⁵³ Die Entscheidung, 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 ist im Land Berlin nicht existent. 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 treffen, um eine im einzelnen Falle 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 konkrete Gefahr ist entsprechend der allgemeinen Ausführungen (vgl. hierzu Teil 2: 1.1.3.2 Eingriffshürden) aber insbesondere dann nicht festzustellen, wenn die polizeiliche oder sicherheitsbehördliche Aufgabe darin besteht, im Vorfeld der Gefahrenabwehr Vorsorge im Hinblick auf in der Zukunft eventuell zu erwartende Gefahren, insbesondere die Begehung von Straftaten, zu treffen.⁶⁵⁴ Entsprechend dem allgemeinen Verständnis der konkreten Gefahr fordert demnach auch das **VG Berlin** für Allgemeinverfügungen im Rahmen von § 17 Abs. 1 ASOG eine Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf des zu erwartenden Geschehens in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit führt.⁶⁵⁵ Auch in Berlin wird ein Alkoholkonsumverbot im Wege der Allgemeinverfügung daher wohl regelmäßig ausscheiden.⁶⁵⁶

1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

In Berlin sind die Ordnungsbehörden der Polizei übergeordnet (also weisungsberechtigt). Die Polizei wird im Rahmen der Gefahrenabwehr mit Ausnahme der 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“) gem. § 4 Abs. 1 Satz 1 ASOG in eigener Zuständigkeit nur dann tätig, soweit die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde **nicht oder nicht rechtzeitig möglich** erscheint.

⁶⁵³ Zur Bestimmtheit von Alkoholverbotsverordnungen nach § 56 ASOG vgl. Pewestorf, in: Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Auflage 2022, § 56 Rn. 7.

⁶⁵⁴ BVerwG, Urt. v. 25.07.2007 – 6 C 39/06 = NVwZ 2007, 1439, 1140.

⁶⁵⁵ VG Berlin, Urt. v. 29.08.2013 – VG 1 K 207.11 = BeckRS 2013, 58271.

⁶⁵⁶ VG Berlin, Beschl. v. 31.08.2022 – 24 L 183/22, juris Rn. 30 f.

HINWEIS

Vor diesem Hintergrund können die Ordnungsbehörden nach der Generalklausel in § 17 Abs. 1 ASOG jeweils die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, soweit nicht die §§ 18 bis 51 ASOG ihre Befugnisse besonders regeln. Als besondere Eingriffsbefugnisse kommen im Zusammenhang mit dem Missbrauch von Alkohol etwa Konsumverbote im Einzelfall⁶⁵⁷, Platzverweise nach Art. 29 Abs. 1 Satz 1 ASOG, die Sicherstellung von alkoholhaltigen Getränken nach § 38 ASOG usw. in Betracht, wobei es sich hierbei überwiegend um Maßnahmen handelt, die nicht von den kommunalen Ordnungsbehörden, sondern von der Polizei getroffen werden. Der Anwendungsbereich der Normen ist hinsichtlich der Präventionsarbeit der Kommunen dementsprechend äußerst gering.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2 Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Das seit 1999 noch im Berliner Straßengesetz (BerlStrG) geregelte Verbot des Alkoholkonsums auf öffentlichen Straßen und Wegen wurde bereits im Jahre 2006 aufgehoben. Eine spezielle Vorschrift zum Verbot des Alkoholkonsums auf öffentlichen Straßen und Wegen existiert daher auch in Berlin nicht. Entsprechend der herrschenden Auffassung stellt sich auch nach dem einschlägigen § 10 Abs. 2 Satz 1 BerlStrG der Alkoholkonsum auf den öffentlichen Straßen als Gemeinbrauch dar.⁶⁵⁸

Als Besonderheit ist hinsichtlich der für das Land Berlin relevanten Bestimmungen auf § 6 Abs. 4 GrünanlG hinzuweisen. Die Vorschrift besagt, dass die Bezirksverwaltung für Grün- und Erholungsanlagen oder Anlagenteile Beschränkungen auf bestimmte Öffnungszeiten festlegen und die Benutzung durch Gebote und Verbote regeln kann. Auf der Grundlage dieser Bestimmung werden immer wieder Alkoholverbote in Berlin in Kraft gesetzt, über die dann in den Medien berichtet wird.⁶⁵⁹ Zuletzt bspw. wurde von dem Bezirk Mitte ein nächtliches Alkoholverbot in James-Simon-Park und Monbijoupark erlassen. Dieses im Wege der Allgemeinverfügung erlassene Alkoholverbot wurde seitens des **VG Berlin** dann allerdings aufgehoben.⁶⁶⁰ Das Verwaltungsgericht betont, dass es der Erlass von Ge- und Verbote einem grünanlagenspezifischen Zweck dienen muss.⁶⁶¹ „Nach der Begründung der angegriffenen Allgemeinverfügung soll diese die Erholungsfunktion der genannten Grünanlagen schützen, indem deren „übermäßige Nutzung, starke Lärmentwicklungen zu Nachtzeiten, Vegetationsschäden, starke Vermüllung und Verschmutzung der Grünanlage, insbesondere

⁶⁵⁷ So Mohwinkel, Das Alkoholverbot auf öffentlichen Straßen in Berlin, 2018, S. 42.

⁶⁵⁸ Vgl. insoweit auch zur früheren Rechtslage in Berlin Hecker, NVwZ 2010, 359, 363.

⁶⁵⁹ Vertiefend hierzu Mohwinkel, Das Alkoholverbot auf öffentlichen Straßen in Berlin, 2018, S. 31 ff.

⁶⁶⁰ VG Berlin, Beschl. v. 31.08.2022 – 24 L 183/22.

⁶⁶¹ VG Berlin, Beschl. v. 31.08.2022 – 24 L 183/22, juris Rn. 21.

mit Glasscherben, durch wildes Urinieren und Erbrochenes' verhindert wird.⁶⁶² Dieser Zweck ist durchaus legitim. Allerdings konnten keine hinreichenden tatsächlichen Anhaltspunkte festgestellt werden, wonach gerade „das Mitführen und der Konsum von Alkohol der ‚Hauptkatalysator‘ für die beschriebenen Missstände wäre.“⁶⁶³ Das VG Berlin betont:

„Andererseits gibt es auch keinen Erfahrungssatz, geschweige denn einen Kausalitätsnachweis, wonach Alkoholkonsum, der – auch in öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen – grundsätzlich erlaubt und sozialadäquat ist, zu ‚grünanlagenschädlichem‘ Verhalten führt.“⁶⁶⁴

Vor diesem Hintergrund wird das zuständige Bezirksamt auf ein polizeiliches Vorgehen gegen Störende im jeweiligen Einzelfall verwiesen, weil dadurch all jene geschont werden, „die im Rahmen der widmungsgemäßen Nutzung der Anlagen zu Erholungszwecken in sozialadäquater Weise Alkohol konsumieren, ohne die Anlage in ihrem Bestand oder ihrer widmungsgemäßen Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen.“⁶⁶⁵

1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

Landesspezifischen 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)

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

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

⁶⁶² VG Berlin, Beschl. v. 31.08.2022 – 24 L 183/22, juris Rn. 24.

⁶⁶³ VG Berlin, Beschl. v. 31.08.2022 – 24 L 183/22, juris Rn. 25.

⁶⁶⁴ VG Berlin, Beschl. v. 31.08.2022 – 24 L 183/22, juris Rn. 25.

⁶⁶⁵ VG Berlin, Beschl. v. 31.08.2022 – 24 L 183/22, juris Rn. 27 f.

2. MASSNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOL

Landesspezifischen 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

Landesspezifischen 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 im Wege der Föderalismusreform auf die Länder übertragenen Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Gaststättenrechts bisher nicht Gebrauch gemacht, weshalb sich nur wenige Durchführungsbestimmungen und Sonderregelungen zum GastG aus der einschlägigen Berliner Gaststättenverordnung (BlnGastV) ergeben. Ansonsten gelten die Regelungen des Bundesrechts weiterhin fort, weswegen auf die allgemeinen Ausführungen verwiesen werden kann; siehe hierzu 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf.

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

3.2.1 Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Landesspezifischen 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)

In der bisher einzig bekannt gewordenen Entscheidung eines Berliner Verwaltungsgerichts zu Flatrate-Partys hatte sich das Gericht im konkreten Fall für die grundsätzliche Zulässigkeit einer Verbotsauflage nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG entschieden.⁶⁶⁶ Das VG Berlin geht davon aus, dass es bei dem unbegrenzten Ausschank von Alkohol zu niedrigen Preisen hinreichend wahrscheinlich ist, dass bei ungehindertem Fortgang einer solchen Veranstaltung Personen Alkohol in gesundheitsschädlicher Menge konsumieren. Das Verwaltungsgericht fordert aber wohl im Rahmen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG eine **konkrete Gefahr**, die es bei der in Rede stehenden Flatrate-Party als gegeben erachtete.

„Grundrechte, insbesondere das aus Art. 2 Abs. 1 GG auf körperliche Unversehrtheit, können auch Schutzpflichten des Staates begründen [...], die nicht notwendigerweise am entgegenstehenden freien Willen des erwachsenen Grundrechtsträgers Halt machen müssen, zumal da etwa das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht uneingeschränkt zu seiner Disposition steht [...]. Auszugehen ist davon, dass der Gesetzgeber Alkoholenuss Erwachsener grundsätzlich hinnimmt, auch wenn dies zu Schäden führt. Das weiß auch der Antragsgegner, der mit seiner Auflage nicht etwa den gesetzlich erlaubten Alkoholausschank verbieten will, sondern nur eine bestimmte Form. [...] Diese Form weist auch nach Auffassung des Gerichts Besonderheiten auf, die das Vorgehen rechtfertigen. 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 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.“

HINWEIS

Auch wenn das VG Berlin hier die Zulässigkeit der gaststättenrechtlichen Auflage bestätigte, wird wiederum deutlich, dass es im Einzelnen stets auf die konkrete Form der Veranstaltung ankommt. Im vorliegenden Fall konnten beispielsweise für den Preis von 14 € über einen sehr langen Zeitraum Getränke nach einer Karte, einschließlich hochprozentiger Spirituosen, ohne zusätzlichen Aufschlag konsumiert werden. Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung sollte die zuständige Behörde anlässlich einer Untersagung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG besonders darauf achten und auch ausführlich begründen, inwieweit das (Miss-)Verhältnis zwischen der Gestaltung der Alkoholpreise im Zusammenhang mit der Flatrate-Party und den marktüblichen Alkoholpreisen im Einzelfall eine konkrete Gesundheitsgefahr für die Gäste begründet.

3.2.3 Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

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

⁶⁶⁶ VG Berlin, Beschl. v. 16.11.2007 – VG 4 A 364.07, 4 A 364/07 = BeckRS 2008, 31055.

3.3 Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

In Berlin gilt das Berliner Ladenöffnungsgesetz (BerLadÖffG), in dem die Ladenöffnungszeiten von gewerblichen Anbieterinnen und Anbieter sowie damit zusammenhängend die Beschäftigung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Verkaufspersonal in Verkaufsstellen des Einzelhandels geregelt sind. 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 verfassungsrechtlichen Schutz des Sonntages zum Teil angepasst werden.⁶⁶⁷ Es verbleibt aber weiterhin das wohl liberalste Ladenöffnungszeitengesetz bundesweit.⁶⁶⁸

In Berlin dürfen sämtliche Verkaufsstellen an Werktagen von 0.00 bis 24.00 Uhr – also „rund um die Uhr“ – geöffnet sein (§ 3 Abs 1 BerLadÖffG).⁶⁶⁹ Zudem dürfen nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 BerLadÖffG an Sonn- und Feiertagen Verkaufsstellen, die Lebens- und Genussmittel zum sofortigen Verzehr anbieten, 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. Nach § 6 BerLadÖffG können darüber hinaus weitere Ausnahmen zugelassen werden. Hieran sind allerdings keine zu niedrigen Anforderungen zu stellen.⁶⁷⁰ Zuständig für die Durchsetzung der Ladenöffnungszeiten und etwaige Anordnungen bzw. Verfügungen sind in Berlin wiederum die Bezirksämter als „zuständige Behörden“ i.S.v. § 8 BerLadÖffG.

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. Bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse kann die Sperrzeit allgemein verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden gem. § 7 BlnGastV. Gleiches ist nach § 8 BlnGastV auch für einzelne Betriebe möglich. Zuständig sind die Bezirksämter 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.

⁶⁶⁷ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u.a. = NVwZ 2010, 570.

⁶⁶⁸ Vgl. Seifert, LKV 2011, 67, 70.

⁶⁶⁹ Zur besonderen Bedeutung der Berliner „Spätis“ Mohwinkel, Das Alkoholverbot auf öffentlichen Straßen in Berlin, 2018, S. 41.

⁶⁷⁰ Ausführlich zum Ganzen Seifert, LKV 2011, 67.

4. MASSNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

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

Im Jahre 2008 hat das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg allerdings öffentlichkeitswirksam beschlossen, in Zukunft keine Werbung für Tabak und Alkohol auf bezirkseigenen Grundstücken zu gestatten.⁶⁷¹

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 mangels gesetzlicher Grundlage aus. Zuletzt wurde die Einführung einer Getränkesteuer in Berlin im Jahre 2001 diskutiert.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Nach der aktuellen Nutzungsordnung der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) ist der Alkoholkonsum auf allen öffentlich zugänglichen Grundstücken, in allen ebensolchen Gebäuden, Fahrzeugen, Verkehrs- und sonstigen Anlagen der BVG nicht verboten.⁶⁷² Siehe hierzu auch Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV.

⁶⁷¹ <https://www.berlin.de/ba-friedrichshain-kreuzberg/aktuelles/pressemitteilungen/2008/pressemitteilung.165546.php> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

⁶⁷² <https://www.bvg.de/de/service-und-kontakt/nutzungsordnung> [zuletzt aufgerufen am 02.11.2023].



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**.⁶⁷³ Während die Regelungen für die Polizeibehörden dem Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgisches Polizeigesetz – BbgPolG) zu entnehmen sind, richten sich die gefahrenabwehrrechtlichen Zuständigkeiten und Befugnisse der kommunalen Ordnungsbehörden nach dem Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz – BdbOBG). Auch in Brandenburg ist die Polizei nach § 2 Satz 1 BbgPolG nur subsidiär zur Gefahrenabwehr zuständig, wenn die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.

1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsmächtigung)

Im Brandenburg sind die Befugnisse der Ordnungsbehörden zum Erlass von Rechtsverordnungen ausführlich in den §§ 24 bis 37 BdbOBG geregelt. Für eine ordnungsbehördliche Verbotsverordnung kommt als Ermächtigungsgrundlage allein § 26 BbgOBG in Betracht. Nach dieser Norm können die örtlichen Ordnungsbehörden zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung Rechtsverordnungen erlassen. 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 (siehe hierzu Teil 2: 1.1.1.2 Eingriffshürden) immer dann vor, wenn bei bestimmten Arten von 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, eintreten pflegt.⁶⁷⁴ Diesbezüglich sind folglich keine landesspezifischen Besonderheiten zu beachten.

Das **VG Cottbus** hat eine auf § 26 BbgOBG gestützte, städtische Alkoholverbotsverordnung, mittels der der Konsum und Genuss von Alkohol in der Öffentlichkeit auf bestimmten Straßen verboten wurde, in einem Eilverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO für unrechtmäßig erachtet. Grund hierfür war, dass es der zuständigen Ordnungsbehörde nicht gelungen war, die erforderliche hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadens darzulegen. Das Verwaltungsgericht scheint auch grundsätzlich dahingehend zu tendieren, entsprechende Alkoholverbotsverordnungen als gefahrenabwehrrechtlich unzulässig einzustufen.

„Soweit [...] in der Vergangenheit im Bereich der genannten [...] Straßenabschnitte alkoholbedingt immer wieder Schädigungen anderer Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit [...] oder der öffentlichen Ordnung eingetreten seien, dürfte dies die abstrakte Verbotsnorm nicht rechtfertigen.“

⁶⁷³ Vgl. Pewestorf, in: Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Auflage 2022, § 2 Rn. 2.

⁶⁷⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 25.05.2011 – OVG 5 A 1.10, juris Rn. 25 m.w.N. = BeckRS 2011, 52648.

Bei derartigen Verstößen stellt der Alkoholkonsum nur eine mittelbare Ursache dar. Das untersagte Verhalten führt nicht ohne weiteres Zutun der Normadressaten zu Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Vielmehr ereignen sich Rechtsverstöße der oben erwähnten Art lediglich bei Gelegenheit des verbotenen Tuns; sie setzen jeweils weitere die Grenze zur Gefahr überschreitende Handlungen voraus. Eine etwaige abstrakte Gefährlichkeit liegt hier also nicht in erster Linie in dem verbotenen Tun selbst, sondern in weiteren Verhaltensweisen, die durch den Alkohol begünstigt werden mögen. Diese Verhaltensweisen sind im Übrigen ihrerseits Gegenstand anderweitiger Verbots- und Sanktionsnormen im Strafgesetzbuch, im Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, in sonstigen bundes- und landesrechtlichen Vorschriften sowie in der ordnungsbehördlichen Verordnung der Antragstellerin selbst.“⁶⁷⁵

Im Ergebnis weist das VG Cottbus darauf hin, dass ein Verbot des Alkoholkonsums eben nicht an das sich aus dem Alkoholkonsum möglicherweise ergebende (gefährliche) Folgeverhalten anknüpft, sondern die Gefahrenabwehr weit in das Gefahrenvorfeld verlagert, indem es ein nicht unmittelbar ordnungs- oder sicherheitsgefährdendes Verhalten generell untersagt.⁶⁷⁶ Dies ist nach Auffassung des VG Cottbus auch unter Berücksichtigung der Gesichtspunkte der „ordnungsbehördlichen Schutzgüter und auch sonst aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht zulässig“.⁶⁷⁷

Diese Ansicht des VG Cottbus wurde durch das **OVG Berlin-Brandenburg** in dem nachfolgenden Beschwerdeverfahren bestätigt.⁶⁷⁸ Das Obergerverwaltungsgericht weist darauf hin, dass die Feststellungen der Polizei- und Ordnungsbehörden gerade nicht ausreichen, um vorliegend von einer abstrakten Gefahr ausgehen zu können. Den Behörden war es nicht einmal gelungen, einen Zusammenhang zwischen den von Ihnen festgestellten und in diesem Zusammenhang angeführten Strafanzeigen und den Alkoholverbotszonen herzustellen. Zudem wird betont, 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. Landesspezifischen Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu auch Teil 2: 1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung).

⁶⁷⁵ VG Cottbus, Beschl. v. 21.12.2016 – 4 L 206/16, juris Rn. 27 f.

⁶⁷⁶ VG Cottbus, Beschl. v. 21.12.2016 – 4 L 206/16, juris Rn. 29.

⁶⁷⁷ VG Cottbus, Beschl. v. 21.12.2016 – 4 L 206/16, juris Rn. 29.

⁶⁷⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 14.07.2017 – 12 S 7.17 = ZVR-Online Dok. Nr. 06/2019.

1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Entsprechend 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, wonach die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen können, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Dabei muss es sich freilich auch hier um eine konkrete Gefahr handeln. Weitere landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich, weswegen auf die allgemeinen Ausführungen verwiesen werden kann; siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung.

1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Die Ordnungsbehörden können nach § 13 BgbOBG die notwendigen Maßnahmen (individuell und konkret) ergreifen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Zudem wird ihnen der Zugriff auf verschiedene besondere polizeiliche Eingriffsbefugnisse aus dem BgbPolG gem. § 23 BgbOBG zur Verfügung gestellt. In Betracht kommen insoweit etwa die Identitätsfeststellungen gem. § 23 Nr. 1 lit. b i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 1 BgbPolG sowie die Aussprache von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten gegenüber alkoholisierten Störenden gem. § 23 Nr. 1 lit. e) BgbOBG i.V.m. § 16 BbgPolG.

Formulierungshinweise finden sich bei 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2 Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Entsprechend der herrschenden Auffassung stellt sich auch nach dem einschlägigen § 14 Abs. 1 Satz 1 BbgStrG der Alkoholkonsum auf den öffentlichen Straßen in Brandenburg als Gemeinbrauch dar,⁶⁷⁹ vgl. hierzu Teil 2: 1.2.1.2 Rechtsprechungsübersicht. Landesspezifischen Besonderheiten sind in diesem Zusammenhang nicht ersichtlich.

1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

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

⁶⁷⁹ Vgl. auch zur früheren Rechtslage in Berlin Hecker, NVwZ 2010, 359, 363.

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 Brandenburg ersetzt das Brandenburgische Gaststättengesetz (BbgGastG)⁶⁸⁰ das GastG des Bundes (vgl. § 13 BbgGastG). Im Zusammenhang mit der Regulierung der Gaststättenbetriebe wurde die bundesrechtliche Erlaubnispflicht insbesondere für den Ausschank alkoholischer Getränke nach § 2 GastG des Bundes in eine sog. **Anzeigespflicht** gem. § 2 BbgGastG mit **vorsorglicher Überprüfung der Zuverlässigkeit** unter Anwendung des § 35 GewO umgewandelt.⁶⁸¹ Für den Ausschank alkoholischer Getränke sind darüber hinaus die besonderen gesetzlichen Vorgaben in den §§ 4, 6 BbgGastG zu beachten. 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, welche es den nach § 1 Abs. 1 Nr. 12 BbgGastG zuständigen **örtlichen Ordnungsbehörden** ermöglicht, aus besonderem Anlass den gewerbsmäßigen Ausschank alkoholischer Getränke vorübergehend für eine bestimmte Zeit und für einen bestimmten örtlichen Bereich ganz oder teilweise zu untersagen, wenn dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung oder der Wahrung des Gesundheitsschutzes erforderlich ist.⁶⁸² 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.⁶⁸³ Eine Untersagung kann auch im Wege der Allgemeinverfügung ergehen.⁶⁸⁴ § 6 Abs. 2 BbgGastG soll nach der Gesetzesbegründung auch zur Unterbindung des Alkoholmissbrauchs, wie beispielsweise „bei Flatrate-, Ballermann-, Koma-, ‚All you can drink‘-Partys oder ähnlichen Veranstaltungen genutzt werden“.⁶⁸⁵

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.

⁶⁸⁰ Zu diesem Gesetz Dürr, GewArch 2009, 286 ff.

⁶⁸¹ Dürr, GewArch 2009, 286, 287 f.

⁶⁸² Vgl. LT-Drs. (Brandenburg) 4/6415, S. 19.

⁶⁸³ LT-Drs. (Brandenburg) 4/6415, S. 19.

⁶⁸⁴ LT-Drs. (Brandenburg) 4/6415, S. 19.

⁶⁸⁵ LT-Drs. (Brandenburg) 4/6415, S. 20.

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 Bestimmungen zum Ladenschlussrecht ergeben sich in Brandenburg aus dem Brandenburgischen Ladenöffnungsgesetz (BbgLöG). Auch in Brandenburg ist der Verkauf von Alkohol werktags nach § 3 Abs. 1 BbgLöG grundsätzlich von 0 Uhr bis 24 Uhr erlaubt. 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 bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse durch ordnungsbehördliche Verordnung allgemein verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden. 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 auf Grund 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 Alkoholverbewerbung.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

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

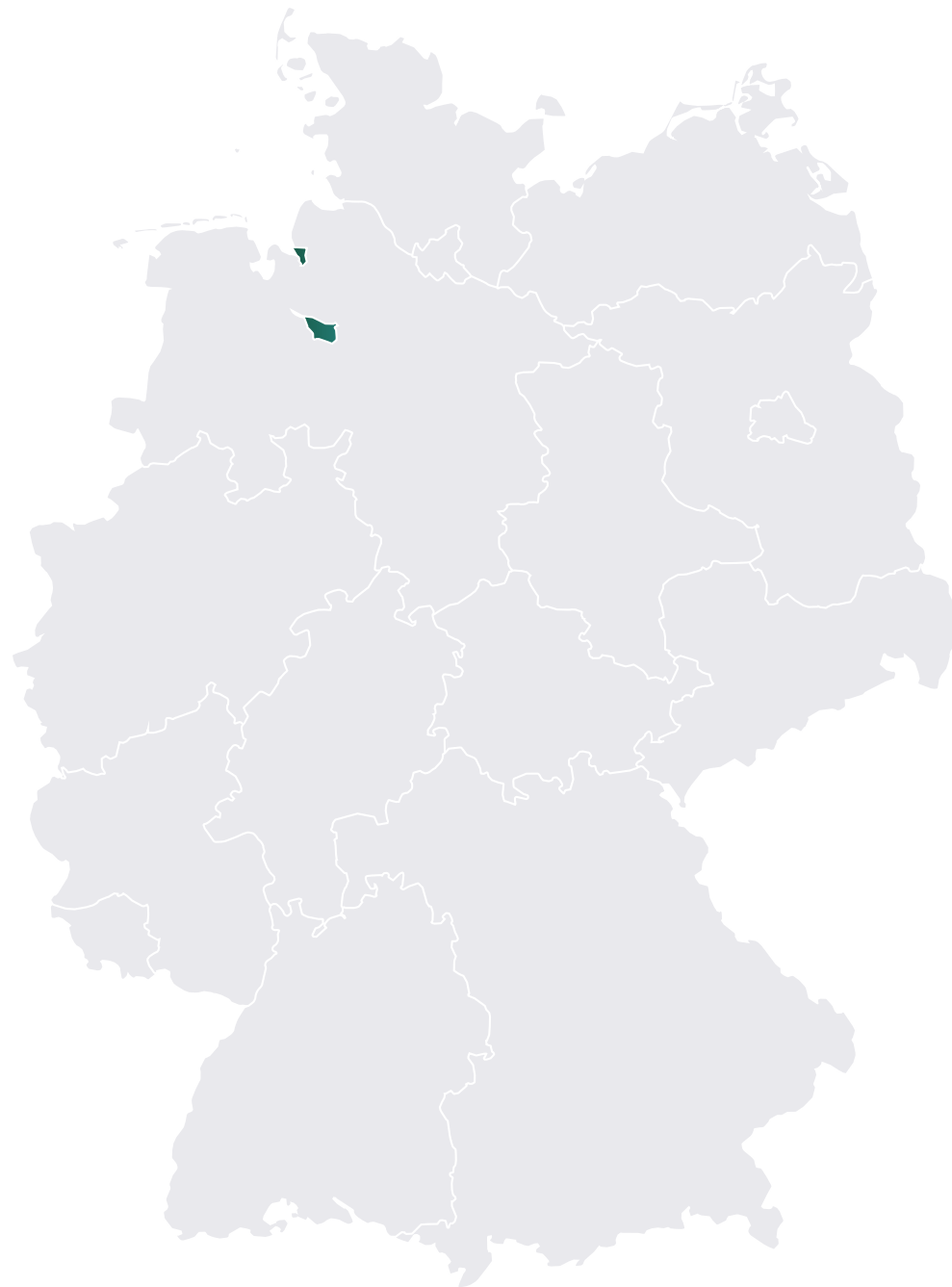
6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

In Brandenburg ist eine kommunalsatzungsmäßige Getränkesteuer gem. § 3 Abs. 1 BbgKAG jedenfalls grundsätzlich denkbar. § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgKAG bestimmt allerdings, dass die Besteuerung in der Regel 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.



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.⁶⁸⁶ Es existiert keine hiervon zu trennende kommunale Ordnungsbehörde. Neben den allgemeinen Polizeibehörden gibt es gem. § 64 Abs. 1 Satz 2 BremPolG einen **Polizeivollzugsdienst**, der für solche Maßnahmen zuständig ist, die nach pflichtgemäßem Ermessen unaufschiebbar und notwendig erscheinen („Eilzuständigkeit“).

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

Bremen hat mit dem Gesetz über das Verbot des Konsums von Betäubungsmitteln und Alkohol am Hauptbahnhof Bremen vom 12.09.2023, das am 01.10.2023 in Kraft getreten ist,⁶⁸⁷ einen Sonderweg auf dem Gebiet der Bekämpfung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit beschritten. Das Gesetz „regelt ein Alkohol- und Betäubungsmittelkonsumverbot an Haltestellen des öffentlichen Personenverkehrs, im unmittelbaren Umfeld der Ein- und Ausgänge, Treppen und Bahnsteige sowie sonstigen Funktionsbereichen des öffentlichen Personenverkehrs im Bereich des Bremer Hauptbahnhofes, um das subjektive Sicherheitsgefühl von Passanten des Bremer Hauptbahnhofes, insbesondere an den Haltestellen, zu verbessern. Ferner wird die Ahndung eines Verstoßes gegen das Gesetz im Rahmen eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens geregelt sowie der Geltungsbereich des Gesetzes festgelegt.“⁶⁸⁸ Das Gesetz lautet:

„§ 1 Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt an den in der Anlage aufgeführten Haltestellen, inklusive der Ersatzhaltestellen, des öffentlichen Personenverkehrs sowie im unmittelbaren Umfeld der Ein- und Ausgänge, Treppen sowie sonstigen Funktionsbereiche des öffentlichen Personenverkehrs.

§ 2 Betäubungsmittel- und Alkoholkonsumverbot

Der Konsum von Betäubungsmitteln im Sinne des Betäubungsmittelgesetzes sowie von Alkohol ist im Geltungsbereich dieses Gesetzes untersagt.

§ 3 Ordnungswidrigkeiten

⁶⁸⁶ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2023, § 9 Rn. 504.

⁶⁸⁷ Brem. GBl. 2023, S. 504.

⁶⁸⁸ LT-Drs. (Bremen) 21/60, S. 1.

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich entgegen § 2 Betäubungsmittel oder Alkohol konsumiert.

(2) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 kann mit einer Geldbuße bis zu einhundert Euro geahndet werden.

(3) Sachlich zuständige Verwaltungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 ist das Ordnungsamt Bremen.

§ 4 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Oktober 2023 in Kraft. Es tritt am 31. Januar 2029 außer Kraft.“

Diese gesetzliche Regelung ist sehr weitreichend, da sie in ihrem Geltungsbereich jeglichen Konsum von Alkohol unterbindet. Der Gesetzgebende begründet sein Vorgehen vor allem mittels eines „negativen Empfindens“ der Nutzerinnen und Nutzer des ÖPNV sowie dem „schlechten subjektiven Sicherheitsgefühl“ vor Ort, das verbessert werden soll.⁶⁸⁹ Dass sich die mit dem Alkoholkonsumverbot einhergehenden Grundrechtseingriffe ganz ohne hinreichende Darlegungen zur spezifischen Relevanz des Alkoholkonsums und der Begehung von rechtswidrigen Taten in den betroffenen Arealen rechtfertigen lassen, muss bezweifelt werden. Nach hier vertretener Auffassung dürfte das Gesetz verfassungswidrig sein. Daran dürfte auch nichts ändern, dass der Gesetzgebende die Verhältnismäßigkeit des Verbots dazulegen versucht:

„Mildere Mittel, wie eine Begrenzung auf das Verbot des übermäßigen Alkoholkonsums oder ein Verbot des Alkoholkonsums in der Gruppe erscheinen nicht gleich geeignet, da in diesen Fällen bereits auf Grundlage des Ortsgesetzes über die öffentliche Ordnung entsprechend eingeschritten wird. Zudem würde dies jeweils weitergehende aufwändige Feststellungen zu einem übermäßigen Konsum oder zu einem Konsum in der Gruppe erforderlich machen.“⁶⁹⁰

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.

HINWEIS

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

⁶⁸⁹ LT-Drs. (Bremen) 21/60, S. 4.

⁶⁹⁰ LT-Drs. (Bremen) 21/60, S. 6.

Das OVG Bremen hat sich der bundeseinheitlichen Rechtsprechung angeschlossen und fordert für den Erlass einer Polizeiverordnung das **Vorliegen einer abstrakten Gefahr**.⁶⁹¹ Entscheidet sich die Ortspolizeibehörde für ein dauerhaftes Verbot mit Hilfe des Erlasses einer Polizeiverordnung, konzentriert sich die Frage hinsichtlich des Vorliegens einer (abstrakten) Gefahr auf die Darlegung der hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts.⁶⁹² In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass das OVG Bremen im Kontext eines durch die Stadt Bremen für bestimmte Ortsgebiete mittels einer Polizeiverordnung geregelten Glasflaschenverbots entschieden hat, dass schon keine abstrakte Gefahr vorliegen kann, da man nicht davon ausgehen darf, dass das Mitführen von Glasflaschen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu Gesundheitsschäden führt.⁶⁹³ Hierbei war es der Stadt Bremen nach den Darlegungen des OVG Bremens wohl vornehmlich um die Regulierung des Konsums alkoholhaltiger Getränke über die „Hintertür“ des Glasflaschenverbotes gegangen. Das OVG Bremen führt dazu aus:

„Das Verbot ist insbesondere nicht beschränkt auf alkoholische Getränke in Glasflaschen, auf das Konsumieren alkoholischer Getränke aus Glasflaschen oder Trinkgläsern im öffentlichen Raum oder sogar auf den Konsum durch erkennbar Alkoholisierte. Dem Antragsteller geht es – wegen der ebenfalls in der Verbotszone liegenden Disko-Meile – in erster Linie um den Konsum alkoholischer Getränke [...]. Auch insoweit erscheint es aber zweifelhaft, ob jedes Mitführen alkoholischer Getränke in Glasflaschen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu den befürchteten Schäden führt. Die Annahme, dass jeder Mensch durch den Konsum alkoholischer Getränke gleich welcher Menge mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu einem Straftäter wird, widerspricht jeder Lebenserfahrung. Entscheidungserheblich ist dies nicht, weil das Verbot weit darüber hinausgeht.“⁶⁹⁴

Damit hat sich das OVG Bremen zwar nicht explizit zur Zulässigkeit einer Alkoholverbotsverordnung geäußert; 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 wird ein Rückgriff auf die allgemeine Verordnungsermächtigung nach § 49 BremPolG zur Regelung eines Alkoholkonsumverbots in der Öffentlichkeit in aller Regel ausscheiden. Die weiterführende und bislang nicht geklärte Frage, ob ein Rückgriff auf die §§ 49 ff. BremPolG zur Regelung des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum nicht ohnehin aufgrund der speziellen Ermächtigung über den Erlass von Ortssatzungen (§ 3a Nr. 8 BremGRG) ausgeschlossen ist, kann daher offenbleiben.

1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

In Bremen existiert keine besondere Verordnungsermächtigung zur Regelung des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum. Es sind daher keine landesspezifischen Besonderheiten ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung).

⁶⁹¹ OVG Bremen, Urt. v. 15.11.2016 – OVG 1 D 57/15, juris Rn. 43.

⁶⁹² OVG Bremen, Urt. v. 15.11.2016 – OVG 1 D 57/15, juris Rn. 45.

⁶⁹³ OVG Bremen, Urt. v. 15.11.2016 – OVG 1 D 57/15, juris Rn. 59.

⁶⁹⁴ OVG Bremen, Urt. v. 15.11.2016 – OVG 1 D 57/15, juris Rn. 71.

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; eine Allgemeinverfügung darf nicht zur Abwehr abstrakter Gefahren erlassen werden. Sollen abstrakte Gefahren abgewehrt werden, darf dies nur im Wege einer gefahrenabwehrrechtlichen Verordnung geschehen, vgl. § 10 Abs. 1 Satz 2 BremPolG.⁶⁹⁵ Weitere landesspezifischen 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 Störende kommen vor allem die besonderen Befugnisse nach den §§ 11 ff. BremPolG in Betracht. Zu denken ist dabei insbesondere an die polizeiliche Befragung und an die Einholung von Auskünften nach § 13 BremPolG, die Identitätsfeststellungen nach § 11 BremPolG, die Aussprache von Platzverweisen gegenüber alkoholisierten Personen nach § 14 BremPolG, die Durchsuchung von Personen und Sachen nach Alkohol sowie deren Sicherstellung gem. §§ 19, 20, 23 BremPolG sowie die Ingewahrsamnahme von alkoholisierten Störenden gem. § 15 BremPolG. Zudem können freilich auch noch weitere denkbare Einzelfallverfügungen auf die Generalklausel des § 10 BremPolG gestützt werden.

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 Landesgesetzgebende hat vor diesem Hintergrund einen regulatorischen Sonderweg gewählt und im Gesetz über Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinden (BremGRG) verschiedene „**spezialgesetzliche Satzungsermächtigungen**“⁶⁹⁶ geschaffen – insbesondere auch für den Bereich der öffentlichen Ordnung. In diesem Gesetz findet sich mit **§ 3a Nr. 8 BremGRG** eine eigene Regelung mit konkretem Bezug zum Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit. 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.“

⁶⁹⁵ OVG Bremen, Beschl. v. 21.10.2011 – 1 B 162/11, juris Rn. 22.

⁶⁹⁶ So Finger, Die offenen Szenen der Städte, 2006, S. 287; Hecker, NVwZ 2010, 359, 363.

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

HINWEIS

Mit Ortsgesetzen sind der Sache nach Satzungen im herkömmlichen Sinne gemeint.⁶⁹⁷ **Gemeinden** sind nach Art. 143 Abs. 1 der Bremer Verfassung (BremVerf) die Stadt Bremen und die **Stadt Bremerhaven**. Beide 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 aber ohnehin nicht denkbar – womit der Spielraum der Kommunen sehr begrenzt bleibt. Die **Verfolgung und Ahndung** von Verstößen obliegt den **Ortspolizeibehörden**.

Die Schaffung einer solchen speziellen Satzungsermächtigung zur Regelung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit ist in dieser Form und mit dem Schutzzweck der öffentlichen Ordnung bundesweit einzigartig und wird im Schrifttum teilweise als Weg zur Regelung des Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit befürwortet⁶⁹⁸, teilweise aber auch entschieden abgelehnt⁶⁹⁹. Von den Kritikerinnen und Kritikern wird bezweifelt, dass entsprechende Ermächtigungen verfassungsrechtlich überhaupt verhältnismäßig sein können.⁷⁰⁰ Brückner führt dazu aus:

„Im Hinblick auf die Geeignetheit solcher Regelungen muss gefragt werden, inwieweit nur eine Verdrängung bzw. Verlagerung der Probleme stattfindet oder eine tatsächliche Bekämpfung möglich ist. Letztlich muss eine solche Ermächtigung verhältnismäßig im engeren Sinne sein, wobei die widerstreitenden Interessen gegeneinander abzuwägen sind. Unter Rückgriff auf die gerade gemachten Erwägungen muss festgestellt werden, dass hier i. d. R. das Interesse nach Sicherheit und Sauberkeit eben nicht schutzfähig sein kann, weshalb Art. 2 I GG unverhältnismäßig beschränkt würde.“⁷⁰¹

Hinsichtlich der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer solchen Satzung ist es 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

⁶⁹⁷ Finger, Die offenen Szenen der Städte, 2006, S. 288.

⁶⁹⁸ Finger, Die offenen Szenen der Städte, 2006, S. 287

⁶⁹⁹ Sehr krit. Köppert, Alkoholverbotsverordnungen in der Rechtspraxis, 2011, S. 82; Brückner, LKV 2012, 202, 205 f.; krit. wohl auch Hecker, NVwZ 2010, 359, 363.

⁷⁰⁰ Dafür etwa Finger, Die offenen Szenen der Städte, 2006, S. 287 ff.; dagegen Brückner, LKV 2012, 202, 206; Köppert, Alkoholverbotsverordnungen in der Rechtspraxis, 2011, S. 82.

⁷⁰¹ Brückner, LKV 2012, 202, 206.

stark an eine straßen- bzw. wegerechtliche Vorschrift.⁷⁰² Finger führt an, 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, weshalb eine entsprechende Vorschrift, wie sie in Bremen existiert, vom Straßenrecht losgelöst sei.⁷⁰³ Wie oben gezeigt, ist eine eigene Satzungsermächtigung neben der straßenrechtlichen Ermächtigung zum Erlass von Sondernutzungssatzungen in § 18 Abs. 9 BremLStrG aber wohl 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“), sondern das Verbot von der tatsächlichen Beeinträchtigung im Einzelfall abhängig macht. Es handelt sich bei der Vorschrift also nicht um eine unmittelbare Alkoholverbotsermächtigung, da nach dem Wortlaut der Genuss von Alkohol nicht generell untersagt wird bzw. werden kann, sondern das Verbot nur bei dauerhafter und unzumutbarer Beeinträchtigung greift.⁷⁰⁴

HINWEIS

Allerdings könnte – unter Berücksichtig der Rechtsprechung aus anderen Bundesländern – an der Bestimmtheit der Vorschrift bzw. jedenfalls an den auf dieser Grundlage erlassenen Ortssatzungen gezweifelt werden: So hatte etwa das OVG Magdeburg eine ähnlich lautende Gefahrenabwehrverordnung als zu unbestimmt angesehen.⁷⁰⁵

Als **öffentliche Flächen** sind entsprechend dem Wegebegriff des Bremer Landesstraßengesetzes alle dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wege, Plätze und Bereiche einzustufen.⁷⁰⁶

Dauerhaftes Lagern ist der nicht nur kurzweilige oder vorübergehende Aufenthalt auf öffentlichen Flächen zum Zwecke des Alkoholkonsums. Ein genauer Zeitraum lässt sich hier nicht bestimmen, die Einstufung eines Aufenthaltes als dauerhaften Lagern ist jeweils vom Einzelfall abhängig. Ein lediglich zwischenzeitliches Verweilen – etwa zum Zwecke des „Vorglühens“ – wird hier wohl noch nicht ausreichen.⁷⁰⁷ Insoweit wird man dem Begriff des „Lagerns“ (etwa im Vergleich zum „Aufenthalt“) eine besondere Dauer- bzw. Sesshaftigkeit entnehmen müssen, die sich von einem normalen Aufenthalt und dem üblichen Gebrauch öffentlicher Plätze deutlich abhebt. Das OVG Magdeburg versteht den Begriff des „Lagerns“ als Einrichtung eines Rast- und Ruheplatzes durch eine Person.⁷⁰⁸

⁷⁰² So auch Hecker, NVwZ 2010, 359, 363.
⁷⁰³ Finger, Die offenen Szenen der Städte, 2006, S. 287.
⁷⁰⁴ Köppert, Alkoholverbotsverordnungen in der Rechtspraxis, 2011, S. 83.
⁷⁰⁵ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 31 ff.
⁷⁰⁶ Vgl. OVG Bremen, Urt. v. 14.06.2011 – 1 A 407/05, juris Rn. 35.
⁷⁰⁷ Ähnlich auch OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 31.
⁷⁰⁸ VG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 31.

Eine **unzumutbare Beeinträchtigung** ist eine nicht unerhebliche Einschränkung der Nutzbarkeit der betroffenen öffentlichen Fläche, die dazu führt, dass diese 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 mangels abweichender landesspezifischer Rechtsprechung als Sondernutzung nach § 18 Abs. 1 Satz 1 BremLStrG dar, die der Erlaubnis bedarf. Zudem wäre eine Befreiung von der Erlaubnispflicht nach § 18 Abs. 9 BremLStrG durch den Erlass einer Sondernutzungssatzung denkbar.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.2.2.3 Formulierungsvorschlag.

1.3 Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

In Bremen besteht die spezielle Möglichkeit des Erlasses von Ortssatzungen über den Verbot des Alkoholkonsums auf öffentlichen Flächen, von der beide Stadtgemeinden bereits Gebrauch gemacht haben. Weitere landesspezifischen Besonderheiten sind nicht ersichtlich, siehe hierzu Teil 2: 1.3 Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum.

2. MASSNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOL

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 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

Die gaststättenrechtlichen Vorgaben für den Ausschank alkoholischer Getränke richten sich in Bremen nach dem Bremer Gaststättengesetz (BrGastG). Das Gesetz orientiert sich weitgehend am GastG des Bundes – es kann also weitgehend auf die Ausführungen hierzu verwiesen werden (siehe hierzu Teil 2: 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf). Die Zuständigkeit zur Ausführung der Befugnisse des Bremer Gaststättengesetzes und der hiernach ergangenen Verordnungen zur Regelung der Sperrzeit gem. § 6 BrGastG obliegt nach § 9 Abs. 1 BrGastG den **Ortspolizeibehörden**. 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 Bremer Ladenschlussgesetz (BrLadSchlG). Einschlägig ist insoweit § 3 BremLadSchlG. Die Vorschrift 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 Ausflugsorte nach den §§ 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 Bremer Gaststättenverordnung (BremGastVO). Nach § 1 Abs. 1 BremGastVO für Gaststättenbetriebe sowie für öffentliche Vergnügungsstätten eine allgemeine Sperrzeit von 2 Uhr bis 6 Uhr. In §§ 1 Abs. 2, 2 f. BremGastVO sind weitere gesetzliche Ausnahmen hiervon festgeschrieben. Darüber können die **Ortspolizeibehörden** im Einzelfall weitere Ausnahmen von der allgemeinen Sperrzeit für einzelne Betriebe gem. § 5 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 Tatbestandsmerkmal des öffentlichen Bedürfnisses ist als unbestimmter Rechtsbegriff nicht anders zu verstehen als der Begriff des öffentlichen Bedürfnisses in § 18 GastG.⁷⁰⁹ Insoweit gelten die allgemeinen Ausführungen; 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 Alkoholwerbung.

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); hiernach können die Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern einschließlich der abgabenrechtlichen Nebenleistungen erheben. Darunter fallen insbesondere auch Schank- bzw. Getränkesteuern. Diese Abgaben werden nach § 1 Abs. 2 BremAbgG von den Landesfinanzbehörden und in Bremerhaven von der Stadtgemeinde Bremerhaven verwaltet.

⁷⁰⁹ OVG Bremen, Urt. v. 15.12.2015 – 2 B 104/15, juris Rn. 27; VG Bremen, Urt. v. 28.09.2016 – 5 K 1975/14.

HINWEIS

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Sondersituation hinzuweisen, wonach in Bremen für Rechtsfragen der Kommunalabgaben die Finanzgerichtsbarkeit eröffnet ist und entsprechende Rechtsstreitigkeiten also nicht vor den Verwaltungsgerichten ausgetragen werden.⁷¹⁰

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

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

⁷¹⁰ Vgl. FG Bremen, Urt. v. 01.06.1999 – 299017 K 2 = NVwZ 1999, 1030.



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.⁷¹¹ Dennoch sind die Befugnisse von Verwaltungsbehörden und Polizei einheitlich im Hamburgischen Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (HbgSOG) geregelt. Es ist also stets darauf zu achten, dass die herangezogene Anordnungsbefugnis nach dem HbgSOG auch eine Ermächtigung enthält, die sich (auch) an die Sicherheitsbehörden richtet.

Die Vollzugspolizei ist nach dem Subsidiaritätsgrundsatz erst dann zum Einschreiten befugt, wenn es sich um eine unaufschiebbare Maßnahme („Eilfall“) handelt, die geboten ist, weil die Gefahr von den Verwaltungsbehörden nicht rechtzeitig abgewehrt werden kann (§ 3 Abs. 2 Satz 1 lit. a) HbgSOG).⁷¹² 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“.⁷¹³ Hiernach verteilen sich die ordnungsrechtlichen Zuständigkeiten auf die Bezirksämter sowie die verschiedenen Fachbehörden unter Einschluss der Behörde für Inneres und Sport.⁷¹⁴ Die meisten Aufgaben der Ordnungsverwaltung liegen bei den Bezirksämtern.⁷¹⁵

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 oder Ordnung abzuwehren.⁷¹⁶ Auch dies erfordert das Vorliegen einer **abstrakten Gefahr** für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Maßnahmen zur Gefahrenvorsorge sind mithin nach den Vorgaben der Norm nicht gestattet.⁷¹⁷

⁷¹¹ Beaucamp/Ettemeyer/Rogosch/Stammer, Hamburger Sicherheits- und Ordnungsrecht, 2. Auflage 2009, § 3 Rn. 2.

⁷¹² Richter, in: Hoffmann-Riem/Koch, Landesrecht Hamburg, 4. Auflage 2020, § 5 Rn. 20; Beaucamp/Ettemeyer/Rogosch/Stammer, Hamburger Sicherheits- und Ordnungsrecht, 2. Auflage 2009, § 3 Rn. 43.

⁷¹³ Richter, in: Hoffmann-Riem/Koch, Landesrecht Hamburg, 4. Auflage 2020, § 5 Rn. 26.

⁷¹⁴ Richter, in: Hoffmann-Riem/Koch, Landesrecht Hamburg, 4. Auflage 2020, § 5 Rn. 27.

⁷¹⁵ Richter, in: Hoffmann-Riem/Koch, Landesrecht Hamburg, 4. Auflage 2020, § 5 Rn. 27.

⁷¹⁶ Richter, in: Hoffmann-Riem/Koch, Landesrecht Hamburg, 4. Auflage 2020, § 5 Rn. 147 f.

⁷¹⁷ Richter, in: Hoffmann-Riem/Koch, Landesrecht Hamburg, 4. Auflage 2020, § 5 Rn. 148.

Die Rechtslage weist mithin 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 existiert in Hamburg HbgSOG nicht. Allerdings gibt es eine besondere Verordnungsermächtigung in § 3 des Hamburgischen Grünanlagengesetzes (HbgGrEAnlG), welche den Hamburger Senat ermächtigt, im Wege der Rechtsverordnung die im Einzelfall erforderlichen Bestimmungen für die Benutzung und zum Schutze der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen zu treffen. Auf dieser Rechtsgrundlage hat die Stadt Hamburg den Alkoholkonsum auf dem Harburger Rathausplatz sowie im „Max-Schmeling-Park“ untersagt.⁷¹⁸ Insoweit geht es nicht um Gefahrenabwehrrecht, sondern um den Schutz der Grün- und Erholungsanlagen und deren Nutzung durch die Bürgerinnen und Bürger.

„Die Anordnung des Alkoholverbots ist geeignet und erforderlich, um die Nutzung der Plätze für die Allgemeinheit zu erwirken: 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.“⁷¹⁹

Eine solche Verordnung kommt also 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 richten sich in Hamburg nach der gefahrenabwehrrechtlichen Generalklausel des § 3 HbgSOG. Diese Norm setzt das Vorliegen einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung voraus.⁷²⁰ Diesbezüglich gelten keine landesspezifischen Besonderheiten; siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung.

⁷¹⁸ Amtl. Anz. Nr. 64 (2017) der Stadt Hamburg, S. 1386, abrufbar unter: <https://www.luewu.de/anzeiger/#top> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].
⁷¹⁹ Amtl. Anz. Nr. 64 (2017) der Stadt Hamburg, S. 1386, abrufbar unter: <https://www.luewu.de/anzeiger/#top> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].
⁷²⁰ Hierzu vertiefend Merten/Merten, Hamburgisches Polizei- und Ordnungsrecht, 2007, § 3 Rn. 21 ff.

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 sowie andere atypische Maßnahmen gestützt auf die gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel in § 3 HbgSOG.

Zu nennen sind dabei etwa Platzverweise, Aufenthalts- und Betretungsverbote gegen alkoholisierte Störende gem. §§ 12a, b HbgSOG, die Sicherstellung von Alkohol nach § 14 HbgSOG sowie die Durchsuchung von Sachen und Personen nach den §§ 15, 15a HbgSOG.⁷²¹ Freilich sind diese Maßnahmen durch den Polizeivollzugsdienst im Regelfall „vor Ort“ auszusprechen, weshalb entsprechende Verfügungen der Verwaltungsbehörden „vom Schreibtisch aus“ nur selten in Betracht kommen.

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 Wegegesetz (HWG).⁷²² Dieses Gesetz, weist einige „Hamburgensien“⁷²³ auf, die allerdings für die Beurteilung der rechtlichen Aussichten, mittels des Straßen- und Wegerechts gegen den öffentlichen Alkoholkonsum vorgehen zu können, keine Relevanz aufweisen. Zudem gilt auch nach der landesspezifischen Rechtsprechung, dass die dienende Funktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze zum Zwecke des „kommunikativen Gemeindegebrauchs“ anerkannt ist.⁷²⁴ Die Möglichkeiten, den öffentlichen Alkoholkonsum zu begrenzen, sind hier nach bereits stark eingeschränkt.

Siehe hierzu auch Teil 2: 1.2 Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum.

1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

§ 16 Abs. 1 HWG bestimmt, dass die öffentlichen Wege dem Gemeingebrauch dienen. Sie dürfen ohne besondere Erlaubnis im Rahmen der Widmung und der Vorschriften über den Straßenverkehr benutzt werden, soweit andere dadurch nicht in ihrem Gemeingebrauch unzumutbar beeinträchtigt werden und Sondernutzungen nicht entgegenstehen. Hierbei ist zu beachten, dass der Konsum von alkoholhaltigen Getränken auf öffentlichen Wegen und Straßen entsprechend der herrschenden Auffassung als Gemeingebrauch i.S.d. § 16 HWG einzustufen ist. Der sog. kommunikative Gemeingebrauch schließt es nämlich ein, dass sich Menschen auf Straßen und Wegen zum Informations- und Meinungsaustausch treffen und ihre persönlichen Kontakte

⁷²¹ Hierzu vertiefend Richter, in: Hoffmann-Riem/Koch, Landesrecht Hamburg, 4. Auflage 2020, § 5 Rn. 110 ff.
⁷²² Vertiefend Werner, in: Hoffmann-Riem/Koch, Landesrecht Hamburg, 4. Auflage 2020, § 8 Rn. 1 ff. und kurz Mohwinkel, Das Alkoholverbot auf öffentlichen Straßen in Berlin, 2018, S. 63.
⁷²³ Vgl. Richter, in: Hoffmann-Riem/Koch, Landesrecht Hamburg, 4. Auflage 2020, § 8 Rn. 1.
⁷²⁴ Vgl. Richter, in: Hoffmann-Riem/Koch, Landesrecht Hamburg, 4. Auflage 2020, § 8 Rn. 32 ff.

pflegen.⁷²⁵ Hierzu kann auch der (gemeinsame) Konsum von Alkohol gehören. Ein straßen- und wegerechtlisches Einschreiten gegen den öffentlichen Alkoholkonsum mittels einer Satzung scheidet mithin 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 nach herrschender Auffassung kein Gemeingebrauch, 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, die Nutzung von Bierbikes zuzulassen oder zu untersagen; siehe hierzu auch Teil 2: 1.2.2. Satzungsrechtliches Vorgehen gegen mobilen Alkoholkonsum (sog. Bier-Bikes).

Die Stadt Hamburg hat in der Vergangenheit bereits einem Betreiber diese Erlaubnis nicht erteilt.⁷²⁶ Dieser versuchte sich gegen die Verweigerung der Erlaubniserteilung gerichtlich zur Wehr zu setzen, scheiterte mit seinem Rechtsbehelf aber vor dem VG Hamburg.⁷²⁷ Ein Fortbewegungsmittel sei als verkehrsfremde Sache und damit als sondererlaubnispflichtig einzustufen, sofern dieses zwar äußerlich am Verkehr teilnehme, jedoch aus Sicht einer objektiven Beobachterin oder Beobachter nach seinem Erscheinungsbild tatsächlich eine andere oder überwiegend andere Funktion erfüllt.⁷²⁸ Davon ist nach Auffassung des VG Hamburg bei den Bierbikes auszugehen.

„Die konkrete Gestaltung des BigBikes, insbesondere auch seine konstruktive Bauweise führt zur Überzeugung der Kammer zu dem Ergebnis, dass der hauptsächliche Nutzungszweck nicht darin besteht, eine Ortsveränderung zum Zwecke des Personen- oder Gütertransports herbeizuführen, sondern in geselliger Runde mit seinen Mitfahrern zu feiern, zu reden oder in sonstiger Weise beisammen zu sein. Den Teilnehmern wird mit den BigBikes eine Plattform 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 macht das BigBike aus und gibt ihm seine maßgebliche Prägung. Das BigBike ist mit einer umlaufenden Tischablage versehen, um diese herum sind die Sitzgelegenheiten der Fahrgäste angeordnet. Von der äußeren Gestaltung her erinnert diese Ausstattung und Anordnung bereits stark an eine typische Kneipentheke und nicht an ein Fortbewegungsmittel.“⁷²⁹

⁷²⁵ Vgl. Richter, in: Hoffmann-Riem/Koch, Landesrecht Hamburg, 4. Auflage 2020, § 8 Rn. 35.
⁷²⁶ <https://www.zeit.de/entdecken/2017-11/bierbike-verbot-amsterdam-hamburg-thekenfahrraeder> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].
⁷²⁷ VG Hamburg, Urt. v. 20.03.2015 – 11 K 3271/13.
⁷²⁸ VG Hamburg, Urt. v. 20.03.2015 – 11 K 3271/13, juris Rn. 24.
⁷²⁹ VG Hamburg, Urt. v. 20.03.2015 – 11 K 3271/13, juris Rn. 32.

Ein offensichtlicher Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis zur Nutzung eines solchen Gefährts besteht nach Auffassung des VG Hamburg nicht.⁷³⁰ Die Erlaubniserteilung liege grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Behörde und eine Ermessensreduzierung auf Null komme schon wegen der möglichen Einschränkung der Sicherheit und Beeinträchtigung der Leichtigkeit des Verkehrs durch den Betrieb der BigBikes (vgl. § 19 Abs. 1 Satz 4 HWG) nicht in Betracht.⁷³¹

FACHBEGRIFF 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.

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.

⁷³⁰ VG Hamburg, Urt. v. 20.03.2015 – 11 K 3271/13, juris Rn. 39.
⁷³¹ VG Hamburg, Urt. v. 20.03.2015 – 11 K 3271/13, juris Rn. 39.

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 Hamburg gibt es kein eigenes Gaststättengesetz; vielmehr wurden mit der Hamburger Verordnung über den Betrieb von Gaststätten (Gaststättenverordnung – GastVO) lediglich die Vorschriften des Gaststättengesetzes des Bundes ergänzt. Inhaltlich richten sich gefahrenabwehrrechtliche 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). Die Bestimmung einer zuständigen Behörde ist in Hamburg mithin grundsätzlich entbehrlich.

FACHBEGRIFF 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 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 Ladenschlussrecht

Die Ladenöffnungszeiten für Hamburg richten sich nach dem Hamburgischen Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (HbgLadOeffG). Grundsätzlich richtet sich 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 nach den §§ 71a ff. HbgVwVfG abgewickelt werden.

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 – 6 Uhr, für Musikaufführungen, Schaustellungen, unterhaltende Vorstellungen und sonstige Lustbarkeiten im Freien grundsätzlich von 24 – 6 Uhr. Die zuständige Stelle kann zudem nach § 2 HbgSperrZVO Ausnahmen von den allgemeinen Sperrzeiten festlegen und bestehende Sperrzeiten verlängern oder verkürzen. Zuständige Stelle 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 Alkoholwerbung.

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 nach hier vertretener Auffassung zum Ausdruck, dass Steuern in Hamburg nicht auf der Grundlage einer allgemeinen Besteuerungsgrundlage, sondern vielmehr im Einzelfall mittels eines Steuergesetzes erhoben werden. Die Erhebung einer Getränkesteuer ist mithin in Hamburg nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Hinsichtlich der Verbotspraxis in Hamburg ist anzumerken, dass der Konsum von Alkohol in den Bussen und Bahnen sowie an den Haltestellen des Hamburger Verkehrsverbundes seit dem Jahr 2011 verboten ist.⁷³²

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

⁷³² Mohwinkel, Das Alkoholverbot auf öffentlichen Straßen in Berlin, 2018, S. 33.



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 dieser einheitlichen Regelung im HSOG dem **Trennungssystem**, d.h. es wird grundlegend zwischen den Polizeibehörden und den Sicherheits- bzw. Ordnungsbehörden unterschieden. Eine weitere Besonderheit des Hessischen Gefahrenabwehrrechts besteht darin, dass drei Behördentypen voneinander zu trennen sind.⁷³³ Neben der grundsätzlichen Trennung zwischen den **Polizeibehörden** (also der „Vollzugspolizei“) und den **Gefahrenabwehrbehörden** werden letztere gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 HSOG weiter nach **Verwaltungs- und Ordnungsbehörden** unterschieden.⁷³⁴

Die Zuständigkeit für den Bereich der Gefahrenabwehr liegt in diesem Zusammenhang gem. § 2 Satz 2 HSOG grundsätzlich bei den Verwaltungsbehörden.⁷³⁵ Die Polizei sowie die Ordnungsbehörden werden erst subsidiär tätig, wenn die Verwaltungsbehörden nicht oder nicht rechtzeitig eingreifen können (Eilzuständigkeit der Polizeibehörden).⁷³⁶ In Hessen ist zudem eine Kommunalisierung des Polizeirechts festzustellen, wonach die Aufgaben der Gefahrenabwehr überwiegend auf Kommunalebene angesiedelt sind.⁷³⁷ Im Einzelfall ist hinsichtlich der in Betracht zu ziehenden Maßnahme der Frage nachzugehen, ob auf kommunaler Ebene die Verwaltungsbehörde oder subsidiär 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, bei den Gemeinden und Städten durch den Gemeindevorstand bzw. Magistrat wahrgenommen.⁷³⁸

Unter die (allgemeinen) **Ordnungsbehörden** fallen nach § 85 HSOG sowohl staatliche als auch kommunale Stellen. Der Schwerpunkt liegt hier allerdings weitgehend im kommunalen Bereich, da in aller Regel die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister (Oberbürgermeisterin oder Oberbürgermeister) als örtliche Ordnungsbehörden zuständig ist (§ 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 HSOG).⁷³⁹ Auf dem Gebiet der Bekämpfung von Gefahren des Alkoholkonsums sind als relevante Zuständigkeitsbereiche der Ordnungsbehörden nach § 1 der Verordnung zur Durchführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetzes (HSOG-DVO) etwa die Bereiche der Lärmbekämpfung sowie der Sperrzeitenregulierung zu nennen.

⁷³³ Mühl/Bäuerle, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, Entwicklung und Strukturen des Polizei- und Ordnungsrechts in Hessen Rn. 20.

⁷³⁴ Horn, in: Gronig/Horn/Will, Öffentliches Recht in Hessen, 2. Auflage 2022, 2. Teil Rn. 56.

⁷³⁵ Horn, in: Gronig/Horn/Will, Öffentliches Recht in Hessen, 2. Auflage 2022, 2. Teil Rn. 56.

⁷³⁶ Mühl/Bäuerle, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, Entwicklung und Strukturen des Polizei- und Ordnungsrechts in Hessen Rn. 20.

⁷³⁷ Mühl/Bäuerle, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, Entwicklung und Strukturen des Polizei- und Ordnungsrechts in Hessen Rn. 33.

⁷³⁸ Mühl/Bäuerle, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, Entwicklung und Strukturen des Polizei- und Ordnungsrechts in Hessen Rn. 36.

⁷³⁹ Mühl/Bäuerle, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, Entwicklung und Strukturen des Polizei- und Ordnungsrechts in Hessen Rn. 39.

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. Die Verordnungen werden dabei durch die Gemeindevertretung beschlossen; dies richtet sich nach den kommunalrechtlichen Rechtmäßigkeitsanforderungen gem. §§ 49 ff. HGO.⁷⁴⁰ Die Gefahrenabwehrverordnungen enthalten gem. § 74 HSOg Gebote oder Verbote, die für eine unbestimmte Anzahl von Fällen an eine unbestimmte Anzahl von Personen gerichtet und die zur Gefahrenabwehr erforderlich sind. Für den Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung ist das Vorliegen einer **abstrakten Gefahr** für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich. Insoweit bestehen keine landesspezifischen Besonderheiten, weshalb auf die allgemeinen Ausführungen zum Erlass von Alkoholverbotsverordnungen verwiesen werden kann, siehe hierzu Teil 2: 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung). Es bleibt aber festzuhalten, dass ein Alkoholkonsumverbot gestützt auf die §§ 72, 74 HSOg in aller Regel nicht in Betracht kommen dürfte. Diese Auffassung folgt auch Stein in seiner Kommentierung zu § 71 HSOg:

*„Am Beispiel der Ausweisung alkoholfreier Zonen durch Gefahrenabwehrverordnung werden somit die Schwierigkeiten deutlich, die die Erweiterung des Gefahrenbegriffs in den Bereich vorbeugender Gefahrenabwehr mit sich bringt. Mag eine Vorverlagerung polizeilicher Tätigkeiten – und damit die Installierung eines dritten Aufgabenkreises neben der klassischen Repression und Prävention – in ausgewählten Bereichen angesichts neuer Bedrohungspotentiale (z.B. organisiertes Verbrechen, Terrorismus) durchaus rechtlich zulässig und möglich sein (§ 1 Abs. 4), erscheint eine Verordnung des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts nicht als adäquate Handlungsform zur Gefahrenvorsorge.“*⁷⁴¹

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.⁷⁴²

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).

⁷⁴⁰ Stein, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, § 74 Rn. 2.

⁷⁴¹ Stein, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Hessen, 30. Edition mit Stand: 01.09.2023, § 71 Rn. 15.8.

⁷⁴² Vgl. etwa <http://www.fr.de/frankfurt/oeffentlicher-alkoholkonsum-frankfurt-debattiert-ueber-alkoholverbot-a-329590> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Allgemeinverfügungen kommen grundsätzlich als gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme nach § 11 HSOg in Betracht. Auch hiernach ist die Maßnahme allerdings vom Vorliegen einer **konkreten Gefahr** abhängig, die man im Zusammenhang mit dem bloßen Konsum von alkoholhaltigen Getränken nicht feststellen kann. Im Übrigen sind landesspezifischen Besonderheiten nicht festzustellen; siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung. Nach den erläuterten rechtlichen Rahmenbedingungen wird ein Alkoholkonsumverbot mittels einer Allgemeinverfügung in aller Regel nicht in Betracht kommen.

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 gem. §§ 36, 37 HSOg sowie die Sicherstellung von Alkohol nach § 40 HSOg sowie die Aussprache von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten nach § 31 HSOg. Soll jedoch ein Aufenthaltsverbot nach § 31 Abs. 3 HSOg ausgesprochen werden, ist zu beachten, dass die Norm den Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden zwar die Verhängung eines Aufenthaltsverbotes für einen bestimmten örtlichen Bereich innerhalb der Gemeinde gestattet, jedoch nur, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die oder der Betroffene dort eine Straftat begehen wird. Daran fehlt es nach Rechtsprechung des VGH Kassel, wenn das Aufenthaltsverbot zur Unterbindung von Beeinträchtigungen des Stadtbildes oder -lebens im öffentlichen Raum ausgesprochen wird.⁷⁴³ Zudem kommen weitere einzelfallabhängige Maßnahmen nach § 11 HSOg in Betracht – wie etwa auf die Gefahren von Alkohol bezogene Gefährderansprachen⁷⁴⁴ 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 HStrG 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.

⁷⁴³ VGH Kassel, Urt. v. 10.04.2014 – 8 A 2421/11, juris Rn. 23.

⁷⁴⁴ Zu Gefährderansprache im Allgemeinen siehe VGH Kassel, Beschl. v. 28.11.2011 – 8 A 199/11 = NVwZ-RR 2012, 344.

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 Jahre 2012 als Reaktion auf die Übertragung des Gaststättenrechts in die Kompetenz der Länder als Folge der Föderalismusreform von der Möglichkeit Gebrauch gemacht und ein eigenes Hessisches Gaststättengesetz (HGastG) erlassen. Dabei verfolgt der Gesetzgebende mit besonderem Interes-

se auch die Weiterentwicklung der gefahrenabwehrrechtlichen Bekämpfung von Formen des extremen Alkoholkonsums.⁷⁴⁵ Bei der Regulierung der Gaststättenbetriebe wurde in Hessen die bundesrechtliche Erlaubnispflicht nach § 2 GastG für den Ausschank alkoholischer Getränke 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.⁷⁴⁶

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 des § 14 GewO mit der Maßgabe erforderlich, dass die Gewerbeanzeige spätestens sechs Wochen vor Beginn des Gaststättengewerbes der zuständigen Behörde zu erfolgen hat. Die zuständige Behörde hat sodann nach § 3 Abs. 3 HGastG in Fällen beabsichtigten Alkoholausschanks die Zuverlässigkeit von Gastgewerbetreibenden an Hand der vorzulegenden Auszüge zu überprüfen. Der Gesetzgebende will damit eine qualitativ neue Balance zwischen den Regelungszielen Gefahrenabwehr sowie Verbraucherschutz einerseits und den wünschenswerten Fortschritten in Bezug auf Deregulierung und Bürokratieabbau andererseits erreichen.⁷⁴⁷

3.2.1 Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Da nach dem HGastG keine Gaststättenerlaubnisse erteilt werden, kommt in Fällen des Verstoßes einer Gastwirtin oder eines Gastwirtes gegen Bestimmungen des Jugendschutzes nur eine Untersagung des Betriebes nach § 4 HGastG in Betracht.⁷⁴⁸

HINWEIS

Allerdings können Gaststättenerlaubnisse, die bereits vor Inkrafttreten des HGastG erteilt wurden, auf Grundlage von § 49 Abs. 2 Nr. 3 HVwVfG widerrufen werden.⁷⁴⁹ Inhaltlich sind im Übrigen keine landesspezifischen Besonderheiten zu beachten; siehe hierzu Teil 2: 3.2.1 Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz.

3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

§ 4 HGastG⁷⁵⁰ ist das zentrale ordnungsrechtliche Instrument für die Untersagung gastgewerblicher Tätigkeiten wegen bestimmten Formen des Alkoholmissbrauchs.⁷⁵¹ Danach kann die zuständige Behörde die

⁷⁴⁵ Heß, GewArch 2012, 236, 237.

⁷⁴⁶ Heß, GewArch 2012, 236, 237.

⁷⁴⁷ LT-Drs. (Hessen) 18/4098, S. 19; ausführlich zu § 3 HGastG Heß, GewArch 2012, 236, 240 f.

⁷⁴⁸ Vgl. VG Kassel, Beschl. v. 04.09.2012 – 6 B 1557/12 = KommJur 2013, 36.

⁷⁴⁹ So VG Gießen, Beschl. v. 19.07.2013 – 8 L 1267/13 = NVwZ-RR 2014, 267.

⁷⁵⁰ Ausführlich zu dieser Vorschrift Heß, GewArch 2012, 236, 241 ff.

⁷⁵¹ Vgl. Heß, GewArch 2012, 236, 237.

Ausübung des Gaststättengewerbes untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Gastgewerbetreibende befürchten lassen, dass sie dem Alkoholmissbrauch, übermäßigem Alkoholkonsum oder der Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten Vorschub leisten. Der Zusatz „Tatsachen die Annahme rechtfertigen“ führt zu einer Erleichterung des Nachweises bei der behördlichen Feststellung des Alkoholmissbrauchs.

„Die Erforderlichkeit behördlicher Gegenmaßnahmen ist daher in diesen Fällen sorgfältig zu prüfen. Vorschubleisten von Alkoholmissbrauch liegt also nicht nur dann vor, wenn gegen die der Alkoholprävention dienenden gaststättenrechtlichen Verbote oder die entsprechenden Jugendschutzbestimmungen oder gegen behördliche Auflagen verstoßen wird, sondern auch in Fällen grundsätzlich erlaubten Alkoholausschanks, wenn die konkrete Gestaltung des gastronomischen Angebots übermäßigen Alkoholkonsum insbesondere jugendlicher Zielgruppen geradezu provoziert.“⁷⁵²

Weiter enthält § 10 Abs. 2 HGastG eine Ermächtigungsgrundlage für die Gemeinden, im Einzelfall Anordnungen gegenüber dem Gastgewerbetreibenden zum Schutz der Gäste gegen Ausbeutung und Gefahren für Leben und Gesundheit zu treffen. Diese Anordnungen kommen dabei insbesondere zur Verhinderung oder Vermeidung des Vorschubleistens von Alkoholmissbrauch bzw. übermäßigem Alkoholkonsum in Betracht.⁷⁵³ Die Vorschrift folgt den Grundsätzen des § 5 GastG des Bundes (siehe hierzu Teil 2: 3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen).⁷⁵⁴

„Veranstaltungen, die geeignet sind, den Missbrauch oder den übermäßigen Konsum von Alkohol zu begünstigen, begründen eine Gefährdung der Gesundheit der Gäste. Sie können mit Anordnungen nach § 10 Abs. 2 unterbunden werden. Eine Gesundheitsgefährdung ist grundsätzlich bei Veranstaltungen anzunehmen, bei denen gegen Bezahlung eines einmaligen (pauschalen) Entgelts alle oder bestimmte alkoholische Getränke kostenlos oder verbilligt abgegeben werden, insbesondere wenn damit Missbrauch oder übermäßiger Konsum von Alkohol oder Jugendschutzverstöße zugelassen werden. Ausgenommen hiervon sind regelmäßig aber sogenannte ‚All-inclusive-Angebote‘, sofern sie im Zusammenhang mit weiteren Hotelleistungen stehen.“⁷⁵⁵

Zuständig für die Anzeige und Untersagung von Gaststättenbetrieben ist nach § 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) der **Gemeindevorstand**.

3.2.3 Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

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

⁷⁵² LT-Drs. (Hessen) 18/4098, S. 21.
⁷⁵³ LT-Drs. (Hessen) 18/4098, S. 25.
⁷⁵⁴ Heß, GewArch 2012, 290, 291.
⁷⁵⁵ LT-Drs. (Hessen) 18/4098, S. 25.

3.3 Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

Das Hessische Ladenöffnungsgesetz (HLöG) regelt die allgemeinen Ladenöffnungszeiten in § 3 HLöG. Die Norm lautet:

- „§ 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 beispielsweise Tankstellen. Im Einzelfall kann neben den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen auch den Erlass von Ausnahmen im öffentlichen Interesse nach § 7 HLöG erfolgen; 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 bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse die Sperrzeit allgemein verlängern, verkürzen oder aufheben. 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. Dabei weist das Gericht deutlich darauf hin, dass hier stets auf die lokalen Besonderheiten im Einzelfall zu achten ist und für eine solche Ausnahme im Landesvergleich ein besonderes örtliches Gefahrenpotential vorliegen muss.⁷⁵⁶

„Aus Systematik, Sinn und Zweck der Regelung ergibt sich aber, dass nicht nur für das Vorliegen ‚besonderer örtlicher Verhältnisse‘, sondern auch für das Bestehen eines ‚öffentlichen Bedürfnisses‘ auf die lokalen Besonderheiten abzustellen ist. Beide alternativen Voraussetzungen sind deshalb nicht scharf zu trennen, sondern gehen ineinander über und bezeichnen einander ergänzende Gesichtspunkte. [...] Soll das Grundrecht der Betroffenen aus Art. 12 I 2 GG durch ordnungsbehördliche Ausnahmeregelungen stärker beschränkt werden, bedarf es dafür eines dies rechtfertigenden erhöhten Gefahrenpotentials im Zuständigkeitsbereich der handelnden Ordnungsbehörde.“⁷⁵⁷

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

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

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

⁷⁵⁶ Zu den Voraussetzungen einer solchen Maßnahme siehe VGH Kassel, Beschl. v. 12.03.2012 – 8 B 2473/11.N = KommJur 2012, 276.

⁷⁵⁷ VGH Kassel, Beschl. v. 12.03.2012 – 8 B 2473/11, juris Rn. 6.

6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

In Hessen ist eine Besteuerung alkoholhaltiger Getränke nach § 7 Abs. 2 HesKAG möglich. Von der Besteuerung kann der Apfelwein dann alleine ausgenommen werden. Eine solche lokalpolitisch geprägte Besteuerungspraxis ist nach Auffassung des VGH Kassel unproblematisch, weil ein sachlicher Grund für die differenzierte Behandlung der zu steuernden alkoholhaltigen Getränke vorliegt.⁷⁵⁸

„Mit dem Erlass der Satzung hat die Beklagte von dem Steuerfindungsrecht nach § 7 Abs. 2 Hessisches Kommunalabgabengesetz – KAG – Gebrauch gemacht. Die gemeindliche Getränkesteuer, deren Erhebung an die entgeltliche Abgabe von Getränken zum Verzehr an Ort und Stelle anknüpft, die auf Abwälzbarkeit angelegt und wirtschaftlich vom Verbraucher getragen wird, gehört nach ständiger nationaler höchstrichterlicher Rechtsprechung zu den herkömmlichen örtlichen Verbrauchssteuern, die nicht mit bundesrechtlich geregelten Verbrauchssteuern im Sinne von Art. 105 Abs. 2a Grundgesetz – GG – gleichartig sind [...]“⁷⁵⁹

Dem folgend das VG Darmstadt in Sachen der Stadt Offenbach, die die Getränkesteuer zwischenzeitig aber wieder freiwillig abgeschafft haben soll⁷⁶⁰:

„Auch für die Stadt Offenbach am Main besteht nach Überzeugung der Kammer ein sachgerechter Grund dafür, den Konsum von Apfelwein anders als den Konsum anderer alkoholischer Getränke nicht zu besteuern. Es ist gerichtsbekannt, dass in der Stadt Offenbach am Main ebenso wie in der Stadt Frankfurt am Main, dort insbesondere in dem wie die Beklagte südlich des Mains gelegenen Stadtteil Sachsenhausen, der nur ca. drei Kilometer vom Gebiet der Beklagten entfernt ist, 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.“⁷⁶¹

Zudem haben die Kreisfreien Städte sowie die Landkreise nach § 8 Abs. 2 HesKAG die Möglichkeit, eine sogenannte Schankerlaubnissteuer per Satzung zu erheben. Eine solche Besteuerungspraxis nach § 8 Abs. 2 HesKAG wurde auch durch das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich bestätigt; allerdings geht es nach den Ausführungen des Gerichts bei dieser Praxis nicht vornehmlich um die Eindämmung des Alkoholverkaufs, sondern die effektive Überwachung der Schankbetriebe.⁷⁶²

⁷⁵⁸ VGH Kassel, Urt. v. 14.10.2005 – 5 UE 819/05, juris Rn. 25.

⁷⁵⁹ VGH Kassel, Urt. v. 14.10.2005 – 5 UE 819/05, juris Rn. 22.

⁷⁶⁰ Vgl. Schöngart/Kappelhoff, StBW 2011, 794, 795; <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/region-und-hessen/gastronomie-offenbach-schafft-getraenkesteuer-ab-1384585.html> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

⁷⁶¹ VG Darmstadt, Urt. v. 14.08.2008 – 4 E 211/07, juris Rn. 27.

⁷⁶² BVerwG, Urt. v. 08.12.1995 – 8 C 36/93, juris Rn. 21.

„Dabei spielt der Nebenzweck der Eindämmung des Alkoholkonsums entgegen der Ansicht der Revision eine eher untergeordnete Rolle. Im Vordergrund steht vielmehr die erforderliche – von der Frage des Alkoholausschanks unabhängige – Überwachung zahlreicher für die Ausübung des Gast- und Schankwirtberufs bestehender Vorschriften, die eine ‚nicht unerhebliche Mehrbeanspruchung der Polizei‘ bewirkt und eine differenzierte steuerliche Behandlung von Gaststätten rechtfertigt.“⁷⁶³

Die Erhebung einer Schankerlaubnissteuer kann also durchaus in verfassungsrechtlich zulässiger Weise den Lenkungszweck der Begrenzung des Alkoholkonsums verfolgen.⁷⁶⁴

HINWEIS

Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass nach der Novellierung des Hessischen Gaststättengesetzes gerade keine Erlaubnis mehr für den Betrieb einer Gaststätte erforderlich ist, sondern lediglich eine Gewerbeanzeige benötigt wird, wobei für Gaststätten mit Alkoholausschank besondere Maßgaben gelten.⁷⁶⁵ „Die Steuer kann daher nunmehr nicht mehr an die Gaststättenerlaubnis anknüpfen, sondern nur noch an die Errichtung, Erweiterung und Fortführung des Gaststättengewerbes.“⁷⁶⁶

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.

⁷⁶³ BVerwG, Urt. v. 08.12.1995 – 8 C 36/93, juris Rn. 21.
⁷⁶⁴ BVerwG, Urt. v. 08.12.1995 – 8 C 36/93, juris Rn. 21.
⁷⁶⁵ Schön/Fabry, Gesetz über kommunale Abgaben in Hessen, zitiert nach Beck-Online PdK Hessen, Stand: Dezember 2015, E 4a He Ziffer 3.1.1.
⁷⁶⁶ Schön/Fabry, Gesetz über kommunale Abgaben in Hessen, zitiert nach Beck-Online PdK Hessen, Stand: Dezember 2015, E 4a He Ziffer 3.1.1.



MECKLENBURG-VORPOMMERN

1. MASSNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

Das Polizeirecht des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern folgt dem **Trennungssystem**.⁷⁶⁷ Es wird also bei der Gefahrenabwehr grundlegend zwischen den Polizeibehörden und den Sicherheits- bzw. Ordnungsbehörden unterschieden. Die gefahrenabwehrrechtlichen Eingriffsbefugnisse sind dabei in einem **einheitlichen Gesetz** geregelt, dem Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern (Sicherheits- und Ordnungsgesetz – SOG M-V).

HINWEIS

Darüber hinaus ergibt sich die strukturelle Gliederung sowie die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Polizeibehörden aus einem (eigenständigen) Polizeiorganisationsgesetz (POG M-V), welches 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 gilt für die Zuständigkeit der Polizei allerdings der Subsidiaritätsgrundsatz; wonach die Polizei erst dann selbstständig zur Gefahrenabwehr tätig wird, wenn im Einzelfall die Gefahrenabwehr unaufschiebbar ist („Eilzuständigkeit“), vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 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 die Ministerien im Rahmen ihres Geschäftsbereichs (Landesordnungsbehörden), die Landrätinnen und Landräte für die Landkreise (Kreisordnungsbehörden), die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister für die kreisfreien Städte, die Amtsvorstehenden für die Ämter sowie die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister für die amtsfreien Gemeinden (örtliche Ordnungsbehörden) sein. Dabei ist nach § 4 Abs. 2 Satz 1 SOG M-V grundsätzlich die **örtliche Ordnungsbehörde** zuständig und die anderen (höheren) Kommunalbehörden sind es nur dann, wenn dies gesondert festgeschrieben ist. Bei Gefahr im Verzug ist für unaufschiebbare Maßnahmen zudem jede örtlich zuständige Ordnungsbehörde immer auch sachlich zuständig. **Örtlich** zuständig ist gem. § 5 Abs. 1 SOG M-V jeweils die Ordnungsbehörde, in deren Bezirk die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet werden.

⁷⁶⁷ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2023, § 9 Rn. 506.

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 zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung Verordnungen erlassen (Verordnungen über die öffentliche Sicherheit oder Ordnung). Auch hierfür ist das Vorliegen einer **abstrakten Gefahr** für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich. Landesspezifische Besonderheiten sind 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 nach pflichtgemäßem Ermessen notwendigen Maßnahmen treffen, um von der Allgemeinheit oder dem Einzelnen Gefahren 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, 27 ff. SOG M-V kommen Einzelfallverfügungen gegenüber alkoholisierten Störenden in Betracht. Zu denken ist dabei insbesondere an polizeiliche Befragung und Auskünfte nach § 28 SOG M-V, Identitätsfeststellungen nach § 29 SOG M-V, Platzverweise nach § 52 SOG M-V, Durchsuchung von Personen und Sachen nach Alkohol sowie deren Sicherstellung gem. §§ 53, 57, 61 SOG M-V, die Ingewahrsamnahme von Personen gem. § 55 SOG M-V sowie freilich auch andere Einzelfallmaßnahmen, gestützt auf die polizeiliche Generalklausel, § 11 SOG M-V. Es ist aber stets daran zu denken, dass entsprechende Einzelfallmaßnahmen häufig schnell und „vor Ort“ durch die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten durchgeführt werden und ein Vorgehen der Ordnungsbehörden daher nur im Ausnahmefall in Betracht kommen wird.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2 Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Die straßen- und wegerechtliche Bewertung richte sich in Mecklenburg-Vorpommern nach dem Straßen- und Wegegesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (StrWG MV). § 2 Abs. 1 StrWG MV stellt klar, dass die Regelungen des Gesetzes Straßen, Wege und Plätze erfassen, 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 vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt wird. Allerdings ist der Begriff „Verkehr“ weit gefasst und lässt auch den „kommunikativen Gemeingebrauch“ zu, der auch den Konsum von alkoholhaltigen Getränken beinhaltet.

1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

Nach § 24 Abs. 1 StrWG MV können die Gemeinden zwar den Gebrauch der Gemeindestraßen „über den Gemeingebrauch“ hinaus sowie die Benutzung der Gemeindestraßen für die 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 – wie das OVG Greifswald klargestellt hat – schon auf Grund des eindeutigen Wortlauts der Norm auf die Sondernutzung von öffentlichen Gemeindestraßen.⁷⁶⁸ § 24 Abs. 1 StrWG MV erlaubt den Satzungsgebenden also nicht, ortsrechtlich vom System der §§ 21, 22 StrWG MV abzuweichen; dieser hat sich also an dem darin bestimmten gesetzlichen Leitbild zu orientieren und darf die Grenze zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung nicht verschieben, sondern allenfalls Zweifelsfälle klarstellend regeln.⁷⁶⁹ Was gesteigerter Gemeingebrauch ist und was nicht, kann nicht Gegenstand einer gemeindlichen Sondernutzungssatzung sein.⁷⁷⁰

Da der Alkoholkonsum auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen nach herrschender Meinung als Gemeingebrauch nach § 21 Abs. 1 Satz 1 StrWG MV einzustufen ist, kommt ein satzungsrechtliches Tätigwerden der Kommune daher insoweit nicht in Betracht; siehe hierzu auch 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.

⁷⁶⁸ OVG Greifswald, Urt. v. 7.3.2017 – 1 K 17/14 = NVwZ-RR 2017, 977.

⁷⁶⁹ OVG Greifswald, Urt. v. 7.3.2017 – 1 K 17/14, juris Rn. 18.

⁷⁷⁰ OVG Greifswald, Urt. v. 7.3.2017 – 1 K 17/14, juris Rn. 18.

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 Mecklenburg-Vorpommern gilt das Gaststättengesetz des Bundes im Wesentlichen fort. Daher sind die Ausführungen aus dem allgemeinen Teil zum Bundesrecht insoweit weitestgehend übertragbar (vgl. hierzu Teil 2: 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf). Zuständig für die Durchführung der gaststättenrechtlichen 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 nach § 2 Abs. 1 GastG sowie die Anordnung von Auflagen gem. § 5 Abs. 2 GastG sind die Landrätinnen und Landräte für die Landkreise sowie die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister/Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der kreisfreien Städte (als **Kreisordnungsbehörden**) zuständig. Der Erlass eines vorübergehenden Verbots des Ausschanks alkoholischer Getränke aus besonderem Anlass nach § 19 GastG liegt hingegen in der Zuständigkeit der Ordnungsbehörden – dies sind Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister/Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der kreisfreien Städte bzw. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister einer amtsfreien Gemeinde.

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

Die Ladenöffnungszeiten richten sich in Mecklenburg-Vorpommern nach dem Gesetz über die Ladenöffnungszeiten für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Ladenöffnungsgesetz – LöffG M-V). Nach § 3 LöffG M-V richten sich die allgemeinen Ladenöffnungszeiten:

„§ 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 nach dieser Vorschrift etwa für Tankstellen, Geschäfte in Bahnhöfen usw. Zudem kann die zuständige Behörde nach § 11 Satz 1 LöffG M-V Ausnahmen von den allgemeinen Öffnungszeiten erlassen, wenn die Ausnahmen im

öffentlichen Interesse dringend notwendig werden. Zuständig sind hierfür nach § 1 der Zuständigkeitsverordnung zur Ausführung des Ladenöffnungsgesetzes (LöffGZustVO M-V) i.V.m. der Anlage zur LöffGZustVO M-V die Landrätinnen und Landräte und Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister der kreisfreien Städte.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4 Sperrzeitenregelungen

Die Ermächtigung zur Regelung der Sperrzeiten nach § 18 GastG wurde in Mecklenburg-Vorpommern durch § 1 Satz 1 MVGastVO auf den Wirtschaftsminister übertragen. Von dieser Ermächtigung wurde aber bisher nicht Gebrauch gemacht. In Mecklenburg-Vorpommern gibt es also keine allgemeine Sperrzeit. Dementsprechend haben die lokalen Ordnungsbehörden auch keine Möglichkeit, im Wege der abweichenden Regelung bestimmte Sperrzeiten festzusetzen. Allerdings ist die Regelung von Sperrzeiten für den Einzelfall weiterhin als Maßnahme i.S.d. § 5 Abs. 1 Nr. 3 GastG denkbar.⁷⁷¹

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.

⁷⁷¹ Vgl. VG Hannover, Beschl. v. 09.11.2015 – 11 B 3507/15, juris Rn. 32.

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. Da weder die Getränkesteuer noch die Schankerlaubnissteuer durch § 3 KAG M-V ausgeschlossen werden, kommt deren Erhebung 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.⁷⁷² Dennoch ergeben sich die Befugnisse von Polizei und Verwaltungsbehörden zur Gefahrenabwehr einheitlich aus dem Niedersächsischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG). Die originäre Zuständigkeit liegt dabei bei den Verwaltungsbehörden; die Polizei wird nach § 1 Abs. 2 Nds. SOG erst tätig, soweit die Gefahrenabwehr durch die Verwaltungsbehörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint („Eilzuständigkeit“).

Zuständige Verwaltungsbehörden sind dabei nach § 97 Abs. 1 Nds. SOG für die Aufgaben der Gefahrenabwehr die **Gemeinden**, soweit für diese Aufgaben keine besondere Zuständigkeitsregelung besteht.

1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Grundsätzlich sind die Gemeinde nach § 55 Abs. 1 Nr. 1 Nds. SOG dazu befugt, zur Abwehr **abstrakter Gefahren** Verordnungen für ihren Bezirk oder für Teile ihres Bezirks zu erlassen. Die Gemeinden erlassen die Verordnungen gem. § 55 Abs. 2 Satz 1 Nds. SOG nach den für Satzungen geltenden Vorschriften – also durch die jeweiligen kommunalen Vertretungskörperschaften (§ 58 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG).⁷⁷³

Insoweit lässt sich für den Erlass abstrakter Gefahrenabwehrverordnungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Gefahren des Alkoholkonsums im kommunalen Raum insoweit grundsätzlich auf die allgemeinen Ausführungen verweisen; siehe hierzu Teil 2: 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung). Es ist aber zu beachten, dass das OVG Lüneburg bezüglich des Erlasses von Alkoholverbotsverordnungen auf der Grundlage des § 55 Abs. 1 Nds. SOG in einem „Grundsatzurteil“ aus dem Jahre 2012 einen gewissen „Sonderweg“ eingeschlagen hat. Diese Rechtsprechung sollte in der Kommunalpraxis in Niedersachsen besonders berücksichtigt werden.⁷⁷⁴

Bei dem vor dem OVG Lüneburg verhandelten Fall ging es um eine auf § 55 Nds. SOG gestützte Verordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums im öffentlichen Straßenraum auf der „Partymeile“ der Stadt Göttingen.⁷⁷⁵ Das OVG Lüneburg geht davon aus, dass die zum Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung nach § 55 Nds. SOG erforderliche **abstrakte Gefahr** sich aus einem kausalen Zusammenhang zwischen dem

⁷⁷² Weiner, in: Möstl/Weiner, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 28. Edition mit Stand: 01.08.2023, § 1 Rn. 2; Waechter, in: Brandt/Schinkel, Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen, 2002, S. 190.

⁷⁷³ Knurbein, in: Möstl/Weiner, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 28. Edition mit Stand: 01.08.2023, § 55 Rn. 11.

⁷⁷⁴ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12.

⁷⁷⁵ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12.

nächtlichen Alkoholkonsum auf einer Straße, die sich zur „Partymeile“ entwickelt hat, und der Störung der Gesundheit, insbesondere der Nachtruhe, der Anwohnenden der Straße ergeben kann.⁷⁷⁶ Ein zum Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner erlassenes und auf eine bestimmte Straße und für die Nachtstunden von Samstag, Sonntag sowie einzelner Feiertage begrenztes Alkoholkonsumverbot sei verhältnismäßig.⁷⁷⁷

Das OVG Lüneburg betont zunächst, dass der Erlass eines Alkoholkonsumverbots im öffentlicher Raum auch auf eine Tatsachenbasis gestützt werden kann, die nicht aus statistischen Erhebungen oder wissenschaftlichen Erkenntnissen folgt, sondern allein auf der allgemeinen Lebenserfahrung sowie entsprechenden Indizien beruht.⁷⁷⁸ Weiter wird darauf hingewiesen, dass die nach allgemeiner Lebenserfahrung zu konstatierende Mitursächlichkeit des Alkoholkonsums für seine negativen Begleiterscheinungen die Annahme der erforderlichen abstrakten Gefahr begünstigt.⁷⁷⁹ Das OVG Lüneburg lehnt mithin eine Interpretation der **Gefahrenverursachung als monokausales Ereignis** ab und stellt fest, dass es jedenfalls der übermäßige Konsum von Alkohol ist, der maßgeblich dazu beiträgt, dass Gesetzesverstöße und ggf. auch Ordnungswidrigkeiten und Straftaten begangen werden:

„Anders als durch eine alkoholbedingte Enthemmung sind 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 Anwohnern. Schließlich spricht nicht nur die Lebenserfahrung, sondern sprechen auch die Berichte der Polizei und der Anwohner dafür, dass das öffentliche Feiern weit nach Mitternacht des sich in der Nikolaistrasse aufhaltenden, überwiegend jungen Publikums nicht still, sondern auch bedingt durch den dort aufgenommen Alkohol lautstark vor sich geht. In welchem Ausmaß schließlich die wiederkehrend auftretenden sonstigen Störungen etwa in Form von Körperverletzungen, die nach den Polizeiangaben überwiegend von alkoholisierten Personen begangen worden sind, auf den Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit zurückgehen, kann deshalb offen bleiben. [...]“

Gegen die Annahme eines Zusammenhanges zwischen dem nunmehr verbotenen Alkoholkonsum und den bezeichneten Störungen kann schließlich auch nicht erfolgreich eingewandt werden, dass es jeweils noch eines oder mehrerer, über den Alkoholkonsum hinausgehender Verhaltensschritte des Störers bedürfe. Denn bei der gebotenen wertenden Zurechnung ist es gerade der Einfluss des im Übermaß konsumierten Alkohols und nicht ein gesonderter bewusster Entschluss, der dazu führt, sich öffentlich zu entleeren, nachts zu lärmen sowie objektiv sinnlose Zerstörungen an Scheiben, Fahrrädern, Blumen, Flaschen und sonstigen Objekten vorzunehmen.“⁷⁸⁰

Im Ergebnis geht das OVG Lüneburg sowohl von einer abstrakten Gefahr hinsichtlich des Verbots des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit als auch hinsichtlich des Verbots des Mitsichführens von Alkohol in Konsumabsicht aus.⁷⁸¹ Das Gericht verfolgt damit im Ergebnis eine recht großzügige Linie bezüglich der Feststellung einer abstrakten Gefahr beim Erlass von Alkoholverboten auf Grundlage der allgemeinen Verordnungsermächtigung – jedenfalls im Vergleich zu anderen Oberverwaltungsgerichten.⁷⁸²

⁷⁷⁶ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12.

⁷⁷⁷ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12.

⁷⁷⁸ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 66 ff. unter Bezugnahme auf BVerwG, Beschl. v. 24.01.2008 – 6 BN 2/07, juris Rn. 17.

⁷⁷⁹ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 77.

⁷⁸⁰ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 79 f.

⁷⁸¹ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 63, 81.

⁷⁸² Vgl. etwa VGH Mannheim, Urt. v. 28.07.2009 – 1 S 2200/08, juris Rn. 53, OVG Weimar, Urt. v. 21.06.2012 – 3 N 653/09.

HINWEIS

Die Entscheidung des OVG Lüneburg kann keinesfalls von den zuständigen niedersächsischen Kommunen als Freibrief für die Verordnung von Alkoholkonsumverboten in öffentlichen Raum verstanden werden. Das OVG Lüneburg lässt hinsichtlich der Annahme einer abstrakten Gefahr nämlich nicht allein die „allgemeine Lebenserfahrung“ genügen, sondern stellt ausdrücklich darauf ab, dass zusätzlich zu den Erfahrungswerten auch „entsprechende Indizien“ angeführt werden müssen.⁷⁸³ Diesbezüglich werden zahlreiche und nachhaltige Beschwerden von Anwohnenden, die Niederlegung einer Vielzahl gravierender Störungen in polizeilichen Einsatzberichten, die Aufgabe eines unter Alkoholeinfluss geplünderten und beschädigten Ladenlokals („Gabis Schreibshop“), 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 angeführt.

Die Komplexität der gebotenen Nachweisführung verdeutlicht eine Entscheidung des OLG Braunschweig, mit welcher das Gericht eine Verordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums und zur Aufrechterhaltung der Reinhaltung der öffentlichen Straßen und Plätze der Stadt Hann. Münden als rechtswidrig und damit nichtig bewertet hatte.⁷⁸⁴ Insbesondere bezweifelte das OLG Braunschweig die für das Vorliegen einer abstrakten Gefahr erforderliche Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts für den räumlichen Geltungsbereich der Verordnung. Dieser war – wie in der Entscheidung des OVG Lüneburg – nicht auf eine bestimmte Straße begrenzt, sondern erstreckte sich auf den gesamten Innenstadtbereich. Das OLG Braunschweig bezieht sich ausdrücklich auf die Rechtsprechung des OVG Lüneburg:

„Dem zitierten Urteil des OVG Lüneburg vom 30.11.2012, auf das sich das Amtsgericht für die Zulässigkeit der verfahrensgegenständlichen Verordnung beruft, kann zwar entnommen werden, dass das Recht zum Konsum von Alkohol in Niedersachsen durch eine auf §§ 55, 2 Nr. 2 Nds. SOG gestützte Rechtsverordnung eingeschränkt werden darf [...]. Zweifelhaft erscheint aber bereits die für die Annahme einer abstrakten Gefahr (§ 2 Nr. 2 Nds. SOG) erforderliche Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts. [...] Im gesamten Innenstadtbereich, für den die Verordnung gilt, liegt sie erkennbar nicht vor. Denn der Grad der Schadenswahrscheinlichkeit muss umso höher sein, je geringer der Wert des geschützten Rechtsguts ist [...]. Hier geht es nach den Feststellungen im angefochtenen Urteil zumindest nicht um den Schutz besonders herausragender Rechtsgüter. Die beschriebenen Pöbeleien zum Nachteil von Passanten sind zweifellos ebenso lästig wie die Verschmutzung des Bereichs mit Abfall, Urin und Erbrochenem, was aber nichts daran ändert, dass diese Beeinträchtigungen im Verhältnis zu anderen Rechtsgütern (Leib, Leben, Gesundheit etc.) von nachgeordneter Natur sind. Wenn die Streitigkeiten in ‚Handgreiflichkeiten‘ münden, bezieht sich das nach den Feststellungen des Amtsgerichts nach dem Verständnis des Senats zum einen nicht auf unbeteiligte Dritte, sondern auf die anwesenden Alkoholkonsumenten. Zum anderen erreichen die beschriebenen ‚Handgreiflichkeiten‘ nicht die Intensität von Körperverletzungen. Sodann fehlt jede nachvollziehbare Darlegung, weshalb eine Verlagerung der geschilderten Ordnungsverstöße tatsächlich in den räumlich weiten Bereich der Verordnung zu besorgen ist.“⁷⁸⁵

⁷⁸³ OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 72.

⁷⁸⁴ OLG Braunschweig, Beschl. v. 20.03.2013 – Ss (OWiZ) 28/13.

⁷⁸⁵ OLG Braunschweig, Beschl. v. 20.03.2013 – Ss (OWiZ) 28/13, juris Rn. 9.

HINWEIS

Dementsprechend sollte – sofern der Erlass eines örtlichen Alkoholkonsumverbotes auf Grundlage der allgemeinen Verordnungsermächtigung in Betracht gezogen wird – kein „pauschaler Verweis“ auf die Entscheidung des OVG Lüneburgs erfolgen. Insbesondere sollte ein Alkoholverbot auf Grundlage von § 55 Nds. SOG nur dann in Betracht gezogen werden, wenn es dabei um den Schutz hochrangiger Rechtsgüter wie etwa der Gesundheit der Anwohnenden 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 bezüglich der Anwendung der allgemeinen Verordnungsermächtigung dürfte sich der Gesetzgebende in Niedersachsen noch 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 Nds. SOG. Erforderlich ist hierfür das Vorliegen einer **konkreten Gefahr** für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.⁷⁸⁶ Dementsprechend kommt die Aussprache eines Alkoholkonsum- sowie eines Glasflaschenverbots auf Grundlage des § 11 Nds. SOG im Wege der Allgemeinverfügung grundsätzlich nicht in Betracht. Dies bestätigt auch eine Entscheidung des **VG Oldenburg**, nach der jedenfalls bei dem üblichen, gesellschaftlich allgemein akzeptierten Alkoholkonsum und Mitführen von Alkohol in der Öffentlichkeit nicht von einer konkreten Gefahr ausgegangen werden kann.⁷⁸⁷

„Vor diesem Hintergrund führt der mit dem verallgemeinernden Inhalt der Allgemeinverfügung verbundene Verzicht auf eine polizeirechtliche Einzelfallprüfung zwangsläufig und in weitem Umfang zu Beeinträchtigungen der Grundrechte des betroffenen Personenkreises, ohne dass diese durch das öffentliche Interesse an einer wirksamen Abwehr von diesem Personenkreis oder Dritten ausgehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gerechtfertigt wären. Mithin tragen die in Form einer Allgemeinverfügung [...] erlassenen Konsum- und Besitzverbote angesichts der Vielgestaltigkeit der Lebenssachverhalte auch nicht den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und sachgerechter Ermessenausübung in gebotenem Umfang Rechnung.“⁷⁸⁸

⁷⁸⁶ Weiner, in: Möstl/Weiner, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 28. Edition mit Stand: 01.08.2023, § 11 Rn. 13.
⁷⁸⁷ VG Osnabrück, Beschl. v. 11.02.2010 – 6 B 9/10.
⁷⁸⁸ VG Osnabrück, Beschl. v. 11.02.2010 – 6 B 9/10, juris Rn. 19.

Zudem setzt die rechtliche Zulässigkeit einer Allgemeinverfügung voraus, dass inhaltlich mit ihr keine abstrakt-generelle Regelung für eine unbestimmte Vielzahl von Gefahrenlagen und Personen getroffen worden ist.⁷⁸⁹ In einem solchen Fall muss das Verbot in der Rechtsform der im Gefahrenabwehrrecht zur Bekämpfung abstrakter Gefahren ausdrücklich vorgesehenen Verordnung nach § 55 Nds. SOG erlassen werden.⁷⁹⁰

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang aber auch die Rechtsprechung des **VG Hannover**, das hinsichtlich der Befugnisse der Bundespolizei (vgl. §§ 13 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 2 BPolG) im spezifischen Fall des Aufeinandertreffens von rivalisierenden Fußballfans unter den beengten Bedingungen des Bahnverkehrs auch im übermäßigen Alkoholkonsum eine konkrete Gefahr für möglich erachtet, die dann den Erlass einer Verbots-Allgemeinverfügung rechtfertigen kann:

„Zwar sind [...] alkoholisierte Fußballfans nicht von vornherein gefährlich oder gewalttätig. Berücksichtigt man jedoch die Erfahrungen anlässlich von Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Fangruppen der beteiligten Fußballvereine [...] hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass der Konsum von Alkohol eine aggressionsfördernde Wirkung hat, die gerade in gruppendynamischen Prozessen zu gefährlichen körperlichen Auseinandersetzungen und Sachschäden führen kann. Angesichts der Prognose [...], dass unter den ca. 1000 Werderfans ca. 260 Problemfans erwartet werden und körperliche Auseinandersetzungen [...] durch den erwarteten hohen Alkoholkonsum in hohem Maße begünstigt werden, dürfte die Verhängung eines Alkoholverbots in den genannten Zügen [...] zum Schutz der Mitreisenden nicht zu beanstanden sein.“⁷⁹¹

HINWEIS

Angesichts des spezifischen thematischen Zuschnitts der Entscheidung durch die Themen Fußball und Bahnverkehr dürfte sich diese Rechtsprechung für die Alkoholverhältnisprävention der Kommunen in Niedersachsen allerdings kaum nutzbar machen lassen.

1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Weiter besteht die Möglichkeit, mittels konkret individueller Maßnahmen der Ordnungsbehörden zur Abwehr von alkoholbedingten Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf Grundlage von § 11 Nds. SOG sowie nach den besonderen Einzelfallmaßnahmen nach den §§ 12 ff. Nds. SOG tätig zu werden.

In Betracht kommen aus dem Katalog der Spezialbefugnisse etwa Befragungen nach § 12 Nds. SOG, Identitätsfeststellungen nach § 13 Nds. SOG, Platzverweise und Aufenthaltsverbote gegenüber alkoholisierten Störenden gem. § 17 Nds. SOG, Personengewahrsam nach § 18 Nds. SOG gegenüber alkoholisierten Störenden sowie ggf. auch zum Selbstschutz der alkoholisierten Personen, die Durchsuchung von Personen und Sachen nach mitgeführtem Alkohol gem. §§ 22, 23 Nds. SOG sowie ggf. die Sicherstellung von Alkohol nach

⁷⁸⁹ VG Osnabrück, Beschl. v. 11.02.2010 – 6 B 9/10, juris Rn. 15.
⁷⁹⁰ VG Osnabrück, Beschl. v. 11.02.2010 – 6 B 9/10, juris Rn. 15.
⁷⁹¹ VG Hannover, Beschl. v. 21.11.2014 – 10 B 13138/14 = ZVR-Online Dok. Nr. 6/2018.

§ 26 Nds. SOG. Auf Grundlage der polizeilichen Generalklausel in § 11 Nds. SOG kommen in diesem Kontext etwa Warnungen⁷⁹² und Konsumverbote im Einzelfall 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 sich das OVG Lüneburg hierzu nicht ausdrücklich Stellung bezogen hat, dürfte auch in Niedersachsen der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum als Gemeingebrauch einzustufen sein.⁷⁹³ Daher scheidet ein straßen- und wegerechtliches Einschreiten im Wege von Sondernutzungssatzung 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.

⁷⁹² Weiner, in: Möstl/Weiner, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 28. Edition mit Stand: 01.08.2023, § 11 Rn. 34 f.

⁷⁹³ So ausdrücklich OLG Braunschweig, Beschl. v. 20.03.2013 – Ss (OWiZ) 28/13, juris Rn. 9; dies aber wohl offenlassend OVG Lüneburg, Urt. v. 30.11.2012 – 11 KN 187/12, juris Rn. 60.

2. MASSNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOL

Wie oben bereits ausgeführt, geht das OVG Lüneburg davon aus, dass eine abstrakte Gefahr im Rahmen des Erlasses einer Alkoholverbotsverordnung auch in Bezug auf das bloße Mitsichführen von Alkohol vorliegen kann (siehe hierzu Teil 2: 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung). Weitere landesspezifische 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 nach § 1 Abs. 1 Satz 2 NGastG vollständig ersetzt. Dabei gilt im Gegensatz zum Bundesrecht auch für den Ausschank von Alkohol keine Erlaubnispflicht mehr; vielmehr wurde das gaststättenrechtliche Verfahren in eine Anzeigepflicht mit besonderer Zuverlässigkeitsprüfung beim Ausschank von Alkohol nach §§ 2, 3 NGastG umgestaltet. Nach § 4 NGastG soll 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.

Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 NGastG können die zuständigen Behörden neben den bestehenden gesetzlichen Beschränkungen des Alkoholausschanks zudem Anordnungen gegenüber Betreibenden eines Gaststättengewerbes treffen, die zum Schutz der Gäste gegen Ausbeutung oder gegen Gefahren für Leben oder Gesundheit erforderlich sind. Damit lassen sich allerdings nur die gastspezifischen Gefahren des Alkoholkonsums bekämpfen. Die in §§ 5 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 GastG (Bund) normierte Möglichkeit von Anordnungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes und sonst gegen erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für die Bewohnerinnen und Bewohner des Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke sowie der Allgemeinheit besteht nach dem NGastG nicht – vielmehr ist den entsprechenden Gefahren auf bau- oder immissionsschutzrechtlicher Grundlage zu begegnen.⁷⁹⁴

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.⁷⁹⁵ Insbesondere wird der Einsatz jugendlicher Testkäuferinnen und Testkäufer für vereinbar mit den Vorgaben des Jugendschutzgesetzes gehalten:

„Der Tatbestand des § 28 Abs. 4 JuSchG ist daher nicht erfüllt, wenn die Testkäufe so organisiert werden, dass durch eine enge Begleitung der Jugendlichen ausgeschlossen werden kann, dass sie erworbene Produkte behalten und konsumieren. Diese Bedingungen sind zwingender Bestandteil der Testkäufe in Niedersachsen.“⁷⁹⁶

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

⁷⁹⁴ VG Hannover, Beschl. v. 16.07.2014 – 11 B 10599/14, juris Rn. 20 f.
⁷⁹⁵ http://www.mi.niedersachsen.de/aktuelles/presse_informationen/62508.html [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].
⁷⁹⁶ http://www.mi.niedersachsen.de/aktuelles/presse_informationen/62508.html [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

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 bis 5a geöffnet werden.*
- (3) Am 24. und 31. 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, abweichend von § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 1 und 4 auch, wenn diese Tage auf einen Sonntag fallen.*
- (4) Die bei Ende der zulässigen Öffnungszeit anwesenden Kundinnen und Kunden dürfen noch bedient werden.“*

In § 5 Abs. 1 Satz 1 NLöffVZG und § 5a NLöffVZG finden sich zudem Abweichungsermächtigungen der zuständigen Behörde im Einzelfall, wenn Ausnahmen von der Sonn- oder Feiertagsregelung erforderlich sind. 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 Sperrzeit allgemein festsetzen und dort 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 freilich weiterhin auf Grundlage der immissionschutzrechtlichen Befugnisse ergehen.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.4.3 Formulierungsvorschlag.

4. MASSNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

Landesspezifischen Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 4 Maßnahmen gegen Alkoholwerbung.

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

Nach § 3 Abs. 3 des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NdsKAG) ist die Erhebung einer kommunalen Getränkesteuer sowie einer Schankerlaubnissteuer durch die Gemeinden unzulässig. Damit kommt in Niedersachsen kommunale Alkoholprävention mit den Mitteln des Abgaberechts nicht in Betracht.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Seit dem Jahr 2018 hat die Deutsche Bahn auf einigen Strecken im niedersächsischen Regionalverkehr das Trinken von Alkohol im Zug verboten. Damit ist Niedersachsen einer der ersten Bundesländer, in denen das Verbot im Regionalverkehr eingeführt wurde.⁷⁹⁷

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

⁷⁹⁷ <https://www.lok-report.de/news/deutschland/aus-den-laendern/item/2572-niedersachsen-alkoholkonsumverbot-in-den-zuegen.html> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].



NORDRHEIN- WESTFALEN

1. MASSNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit

Das Sicherheitsrecht bzw. Gefahrenabwehrrecht in Nordrhein-Westfalen folgt dem **Trennungsgedanken** und zeichnet sich folglich durch eine formelle und materielle Differenzierung zwischen Polizei- und Ordnungsbehörden aus.⁷⁹⁸ Die Aufgaben und Befugnisse der Behörden werden getrennt in unterschiedlichen Gesetzen geregelt: Einerseits im Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) und andererseits im Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (OBG NRW). Dabei ist von einem grundsätzlichen Vorrang des ordnungsbehördlichen Handels auszugehen.⁷⁹⁹ Die Polizei wird in der Regel erst dann tätig, wenn ein Handeln der anderen Behörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint (§ 1 Abs. 1 Satz 3 PolG NRW). Zuständig ist jeweils nach den §§ 4 Abs. 1, 5 Abs. 1 Satz 1 OBG NRW die örtliche Ordnungsbehörde, in deren Bezirk die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet werden.

1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Eine allgemeine Verordnungsermächtigung für Ordnungsbehörden findet sich in § 27 Abs. 1 OBG NRW. Mit Ordnungsbehörden sind in § 27 Abs. 1 OBG NRW die örtlichen Ordnungsbehörden, die Kreisordnungsbehörden sowie die Landesordnungsbehörden gemeint – wobei die beiden letzteren nach den §§ 27 Abs. 2, 3 OBG NRW nur dann tätig werden dürfen, wenn eine einheitliche Regelung im Einzelfall erforderlich ist. Nach § 27 Abs. 4 Satz 1 OBG NRW liegt die Zuständigkeit für den Erlass einer ordnungsbehördlichen Verordnung bei deren Vertretung.⁸⁰⁰ Dies ist nach § 41 Abs. 1 S. 2 lit. f) GO NRW bei den Gemeinden und kreisfreien Städten der Gemeinde- bzw. Stadtrat, bei den Kreisen nach § 26 Abs. 1 S. 2 lit. f) KrO NRW der Kreistag.⁸⁰¹

Es gab in der Vergangenheit bereits einige nordrheinwestfälische Gemeinden, die gestützt auf § 27 Abs. 1 OBG NRW Alkoholkonsumverbotsverordnungen erlassen hatten; bspw. die Stadt Duisburg. Gegen die Alkoholverbotsverordnung der Stadt Duisburg wurde allerdings sogleich Klage erhoben. Der in der Rechtssache auf Klägerseite beauftragte Rechtsanwalt gab folgende Erklärung ab:

⁷⁹⁸ Worms/Gusy, in: Möstl/Kugelman, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 26. Edition mit Stand: 15.07.2023, § 14 OBG NRW Rn. 3.

⁷⁹⁹ Worms/Gusy, in: Möstl/Kugelman, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 26. Edition mit Stand: 15.07.2023, § 14 OBG NRW Rn. 4.

⁸⁰⁰ Schroeder/Pietsch, in: Möstl/Kugelman, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 26. Edition mit Stand: 15.07.2023, § 27 OBG NRW Rn. 10.

⁸⁰¹ Schroeder/Pietsch, in: Möstl/Kugelman, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 26. Edition mit Stand: 15.07.2023, § 27 OBG NRW Rn. 10.

*„Der Alkoholkonsum sei nur mittelbare Ursache für die mögliche Schädigung etwa der körperlichen Unversehrtheit Dritter durch Übergriffe, Lärm oder ähnliches. Zudem träten die schädlichen Folgen des Alkoholkonsums nicht bei jedem Konsumenten zu Tage. Hinzu komme, dass die Stadt Duisburg nur verhältnismäßig wenige Vorfälle im Zusammenhang mit negativen Wirkungen des Alkoholkonsums habe belegen können. Das generelle Alkoholkonsumverbot sei schließlich auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten zu beanstanden, weil störendes Verhalten in Verbindung mit Alkoholkonsum bereits aufgrund einer anderen Regelung der ordnungsbehördlichen Verordnung bußgeldbewehrt verboten sei.“*⁸⁰²

Das **VG Düsseldorf** ist dieser Rechtsauffassung im Wesentlichen gefolgt.⁸⁰³ Es betont, dass in dem bloßen Konsum von Alkohol keine (abstrakte) Gefahr gesehen werden kann. Der Alkoholkonsum kann allenfalls Verhaltensweisen auslösen, die dann zu Schäden an polizeilichen Schutzgütern führen.⁸⁰⁴ Das Verwaltungsgericht moniert in diesem Zusammenhang, dass das seitens der Ordnungsbehörde vorgelegte Zahlenmaterial keine belastbare Qualität aufweist: „Das festzustellende Verhältnis zwischen der Anzahl der Personen, die – ggf. auch regelmäßig – Alkohol konsumieren und dem quantitativen und qualitativen Ausmaß der Störungen der öffentlichen Sicherheit ist zu gering, als dass es eine hinreichende Wahrscheinlichkeit [einer Störung] begründen könnte“.⁸⁰⁵ Auch eine in diesem Zusammenhang durchgeführte Bürgerbefragung wird als wenig aussagekräftig angesehen.⁸⁰⁶ Als widersprüchlich bewertet es das Verwaltungsgericht zudem, dass das Alkoholverbot den öffentlichen Raum betreffen soll, während auf direkt angrenzenden konzessionierten Flächen Alkohol ungehindert bezogen werden kann.⁸⁰⁷ Schließlich sei die Ordnungsbehörde auch nicht gehindert, gegen Störende mit einzelfallbezogenen Maßnahmen vorzugehen.⁸⁰⁸

Auch das **OLG Hamm** hat bereits darauf hingewiesen, dass ein Alkoholkonsumverbot gestützt auf die allgemeine Verordnungsermächtigung, wenn überhaupt nur im Ausnahmefall in Betracht kommen kann, keinesfalls aber als Vorsorgemaßnahme.⁸⁰⁹

*„In der obergerichtlichen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ist [...] anerkannt, dass ein generelles Alkoholverbot polizeirechtlich nur zulässig ist, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das verbotene Verhalten, mithin der Konsum von Alkohol, regelmäßig und typischerweise zum Eintritt von Schäden, etwa in Folge von alkoholbedingten Gewaltdelikten, führt [...]. Anderenfalls stellt das Konsumieren von Alkohol nämlich keine hinreichende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne der einschlägigen Vorschriften des Polizei- und Ordnungsrechts (hier: § 27 I NWOBG) dar [...]. Vorsorgemaßnahmen zur Abwehr möglicher Beeinträchtigungen im Gefahrenvorfeld werden aber durch polizeirechtliche Ermächtigungsgrundlagen nicht gedeckt [...]“*⁸¹⁰

⁸⁰² Siehe dazu <https://www.vg-duesseldorf.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/archiv/2018/1815/index.php> [zuletzt aufgerufen am 17.12.2024].

⁸⁰³ VG Düsseldorf, Urt. v. 23.05.2018 – 18 K 8955/17.

⁸⁰⁴ VG Düsseldorf, Urt. v. 23.05.2018 – 18 K 8955/17, juris Rn. 29.

⁸⁰⁵ VG Düsseldorf, Urt. v. 23.05.2018 – 18 K 8955/17, juris Rn. 37.

⁸⁰⁶ VG Düsseldorf, Urt. v. 23.05.2018 – 18 K 8955/17, juris Rn. 38.

⁸⁰⁷ Vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 23.05.2018 – 18 K 8955/17, juris Rn. 31.

⁸⁰⁸ Vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 23.05.2018 – 18 K 8955/17, juris Rn. 39.

⁸⁰⁹ OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 – 3 RBs 12/10 = NVwZ 2010, 1319.

⁸¹⁰ OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 – 3 RBs 12/10 = NVwZ 2010, 1320.

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 zu Alkoholverboten – insoweit kann auf die allgemeinen Ausführungen verwiesen 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.⁸¹¹ Grundsätzlich gelten keine landesspezifischen Besonderheiten und es kann mithin auf die allgemeinen Ausführungen verwiesen werden; siehe hierzu Teil 2: 1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung.

Ausnahmsweise kann es aber dennoch zu einem „mittelbaren Alkoholkonsumverbot“ im Wege der Allgemeinverfügung kommen – nämlich im Zusammenhang mit Glasflaschenverboten. Ein solches Verbot untersagt nämlich zwangsläufig auch auf den Verzehr von Alkohol aus Glasflaschen. In solchen Fällen geht dann aber nicht um ein Einschreiten der Ordnungsbehörde zum Zwecke der Bekämpfung der Gefahren des Alkoholkonsums, sondern um ein Tätigwerden zum Zwecke der Verhinderung der gesundheitlichen Gefahren durch Flaschenwürfe, Scherben usw. bei Großveranstaltungen, die in Verbindung mit dem Alkoholkonsum auftreten. Nach Auffassung des OVG Münster kann für bestimmte Veranstaltungen im Wege der Allgemeinverfügung das Verbot ausgesprochen werden, Glasbehältnisse mitzuführen und zu benutzen, wenn es geeignet und angemessen ist, um das massenhaft ordnungswidrige Entsorgen von Glas und die dadurch drohenden Schäden an Personen und Sachen wirksam zu bekämpfen.⁸¹²

„Die konkrete Gefahrenlage wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass das Mitführen und Benutzen von Glasbehältnissen im Freien für sich genommen üblicherweise keine Gefahr begründet und gesellschaftlich akzeptiert ist. Gerade bei Großveranstaltungen, bei denen auf engstem Raum mit besonders ausgelassenem sowie mit alkoholbedingtem aggressivem Verhalten zu rechnen ist, hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass Glasflaschen zwischen dicht gedrängten Menschenmassen aus Sicherheitsgründen nicht verantwortet werden können. [...] Die im Straßenraum zu erwartenden unüberschaubaren Mengen von ordnungswidrig entsorgten

⁸¹¹ OVG Münster, Urt. v. 09.02.2012 – 5 A 2375/10 = NVwZ-RR 2012, 470.

⁸¹² OVG Münster, Urt. v. 09.02.2012 – 5 A 2375/10 = NVwZ-RR 2012, 470.

*Glasflaschen und Scherben stellten zwischen Zehntausenden von teilweise alkoholisierten [...] [Personen] auf engem Raum eine gegenwärtige erhebliche Gefahr für Leib und Leben von Personen dar, § 19 I Nr. 1 NWOBG.*⁸¹³

1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Einzelfallmaßnahmen der örtlichen Ordnungsbehörden gegenüber alkoholisierten Personen können auf die nach § 24 OBG NRW auch für die Ordnungsbehörden geltenden speziellen Eingriffsbefugnisse der Polizei gestützt werden.⁸¹⁴ Dabei ist etwa an Platzverweise für alkoholisierte Personen nach §§ 24 Nr. 12 OBG NRW i.V.m. 34 Abs. 1 PolG NRW oder an die Sicherstellung alkoholhaltiger Getränke nach §§ 24 Nr. 12 i.V.m. 43 Abs. 1 PolG NRW zu denken. Darüber hinaus kommen freilich auch sonstige denkbare 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 nach § 19 S. 1 NWStrWG sowie im Einzelfall auch der Erlass von Ordnungsverfügungen nach § 22 Satz 1 NWStrWG. Nach § 22 Satz 1 NWStrWG können 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 die Erlaubnisnehmerin oder der Erlaubnisnehmer ihren oder seinen Verpflichtungen nicht nachkommt.

1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

Ein Alkoholkonsumverbot im Wege einer Sondernutzungssatzung § 19 Satz 1 NWStrWG oder im Wege einer Nutzungsuntersagung nach § 22 Satz 1 NWStrWG kommt nicht in Betracht. Der Alkoholkonsum auf öffentlichen Verkehrsflächen stellt nach zutreffender Rechtsprechung des OLG Hamm keine erlaubnispflichtige Sondernutzung im straßenrechtlichen Sinne gem. § 18 NWStrWG dar, sondern ist als Gemeingebrauch einzustufen; siehe hierzu ausführlich auch Teil 2: 1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum.⁸¹⁵

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 Meinungsaustausch sowie der Pflege menschlicher Beziehungen dienen, was insbesondere

⁸¹³ OVG Münster, Urt. v. 09.02.2012 – 5 A 2375/10 = NVwZ-RR 2012, 470, 472.

⁸¹⁴ Vertiefend Nayeb Agha/Pietsch, in: Möstl/Kugelman, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 26. Edition mit Stand: 15.07.2023, § 24 OBG NRW Rn. 1 ff.

⁸¹⁵ OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 – 3 RBs 12/10 – NVwZ 2010, 1319.

für innerörtliche Straßen und Plätze sowie Fußgängerbereiche und verkehrsberuhigte Zonen gilt – dies gilt auch für sich diesen Verkehrsflächen anschließende, jedermann zugängliche Grünflächen (auch wenn diese Teil einer öffentlichen Einrichtung sind).⁸¹⁶ Deshalb kann nach Ansicht des OLG Hamms ein generelles Alkoholverbot nicht mittels einer speziellen Sondernutzungssatzung gem. § 19 Satz 1 NWStrWG wirksam erlassen werden.⁸¹⁷

Ein generelles Alkoholverbot kann durch die Gemeinde nach Auffassung des OLG Hamm auch nicht als Benutzungsordnung einer öffentlichen Einrichtung i.S. von § 8 NWGO auf einer der Öffentlichkeit allgemein und ohne besondere Zulassung zugänglichen Grünfläche wirksam erlassen werden.⁸¹⁸ Sofern es sich bei der betroffenen Verkehrsfläche um eine **ihrer Widmung nach öffentlich zugängliche Fläche** handelt, steht sie im Gemeingebrauch i.S.v. § 14 Abs. 1 NWStrWG, weswegen ein Alkoholverbot ausscheidet.

*„Insbesondere das ‚Niederlassen‘ mehrerer oder einzelner Personen im innerstädtischen Bereich, etwa um zu kommunizieren oder sich durch Aufnahme von Speisen und Getränken zu stärken, ist unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe zweifellos vom verfassungsrechtlich garantierten Gemeingebrauch gedeckt, zumal der Gemeingebrauch anderer hierdurch nicht – jedenfalls nicht unzumutbar – beeinträchtigt wird [...]. Wird in einer derartigen Situation von einer oder mehreren Personen Alkohol getrunken, führt dies nicht dazu, dass dieses Verhalten sich nicht mehr im Rahmen des Gemeingebrauchs hält [...]. Insoweit ist die Situation in einer öffentlichen Grünanlage nicht vergleichbar mit öffentlichen Einrichtungen i.S. von § 8 NWGO, die als Sachen im Anstaltsgebrauch [...] gerade nicht unbeschränkt der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, wie etwa Schulen, Kindergärten oder Schwimmbäder. Bei derartigen Einrichtungen dürfte es bei Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes [...] unbedenklich möglich sein, ein generelles Alkoholverbot wirksam bußgeldbewehrt anzuordnen.“*⁸¹⁹

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

Die Rechtsprechung hatte sich in Nordrhein-Westfalen bereits häufiger mit der Einordnung von „Bier-Bikes“ als straßen- und wegerechtliche Sondernutzung zu befassen. Im Ergebnis ist nach Auffassung des OVG Münsters die Nutzung von „Bier-Bikes“⁸²⁰ gleichermaßen wie die Nutzung von „Party-Bikes“⁸²¹ 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.

⁸¹⁶ OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 – 3 RBs 12/10 – NVwZ 2010, 1319.

⁸¹⁷ OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 – 3 RBs 12/10 – NVwZ 2010, 1319.

⁸¹⁸ OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 – 3 RBs 12/10 – NVwZ 2010, 1319.

⁸¹⁹ OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 – 3 RBs 12/10 – NVwZ 2010, 1319, 1320.

⁸²⁰ OVG Münster, Urt. v. 23.11.2011 – 11 A 2325/10 = NWVBl 2012, 195.

⁸²¹ OVG Münster, Urt. v. 23.11.2011 – 11 A 2511/10 = NVwZ-RR 2012, 422.

1.3 Kommunalrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Hinsichtlich der Nutzung öffentlicher Einrichtungen i.S. von § 8 NWGO, die als Sachen im Anstaltsgebrauch gerade nicht unbeschränkt der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen (bspw. Schulen, Kindergärten oder Schwimmbäder) kann es unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes grundsätzlich möglich sein, ein generelles Alkoholverbot im Wege des Erlasses einer Einrichtungssatzungs- bzw. Benutzungsordnung wirksam anzuordnen.⁸²²

Dies gilt aber schon dann nicht mehr, wenn der betreffende Bereich (etwa ein Park, ein Platz oder eine Grünanlage) zu einer öffentlichen Einrichtung gehört, aber dem öffentlichen Verkehr freier Zugang gewährt und die Nutzung nicht auf einen bestimmten Nutzungszweck beschränkt wird, weil dann jedenfalls insoweit der Gemeingebrauch und folglich auch der Alkoholkonsum möglich bleiben muss.

2. MASSNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOL

Landesspezifischen 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

Landesspezifischen 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 Schan-kerlaubnissen richten sich also nach den allgemeinen Vorschriften; landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf.

⁸²² OLG Hamm, Beschl. v. 04.05.2010 – 3 RBs 12/10 = NVwZ 2010, 1319, 1320.

Nach § 3 Abs. 1 GewRV NRW i. V. m. § 19 GastG können die örtlichen Ordnungsbehörden aus besonderem Anlass den gewerbsmäßigen Ausschank alkoholischer Getränke vorübergehend für eine bestimmte Zeit und für einen bestimmten örtlichen Bereich ganz oder teilweise verbieten, wenn dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist. Das VG Düsseldorf hat in diesem Kontext etwa ein im Wege der Allgemeinverfügung ausgesprochenes, vorübergehendes Alkoholverkaufsverbot in bestimmten Stadtbereichen der Stadt Köln als rechtmäßig befunden.⁸²³

„Die mit dem für den kommenden Samstag geplanten Fußballspiel verbundenen Gefahren lassen sich durch das Verbot des Ausschanks von alkoholischen Getränken wirksam bekämpfen, da die zu befürchtenden Ausschreitungen durch den Konsum von Alkohol geprägt sind. Nach der insoweit unwidersprochen gebliebenen Begründung der Allgemeinverfügung belegen die polizeilichen Erfahrungen der letzten Jahre, dass die Begehung von Straftaten beim Zusammentreffen der Fußballmannschaften aus K. und M. durch massiven Alkoholgenuss begünstigt worden ist. Allein beim letzten Heimspiel gegen den 1. FC Köln am 4. 10. 2008 seien in der Summe 82 Straftaten von Amts wegen eingeleitet worden, während sich die restlichen Polizeieinsätze aus Anlass von Bundesligaheimspielen der Borussia insgesamt auf 73 eingeleiteten Strafverfahren verteilten. Zudem zeigten Erfahrungen, dass auch Fans, die grundsätzlich nicht zu Ausschreitungen neigten, sich häufig unter Alkoholeinwirkung mit Gewalttätigen solidarisieren und an gewalttätigen Ausschreitungen beteiligen.“⁸²⁴

HINWEIS

Dieses Ergebnis der Rechtsprechung darf allerdings in Frage gestellt werden. § 19 GastG erfordert nämlich den Nachweis einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.⁸²⁵ Das über „polizeiliche Erfahrungen der letzten Jahre“ hinreichend nachgewiesen werden kann, dass vom Alkoholkonsum konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung tatsächlich ausgehen, ist fraglich.

3.2.1 Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Landesspezifischen 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)

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

⁸²³ VG Düsseldorf, Beschl. v. 22.10.2009 – 12 L 1623/09 = NVwZ 2010, 71.

⁸²⁴ VG Düsseldorf, Beschl. v. 22.10.2009 – 12 L 1623/09, juris Rn. 9.

⁸²⁵ Ambs/Lutz, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 248. EL Juli 2018, § 19 GastG Rn. 2.

3.2.3 Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

Nach einem Erlass des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur Durchführung des Jugendschutzes in der Öffentlichkeit sind Testkäufe von Alkohol durch Kinder und Jugendliche rechtswidrig und werden untersagt.⁸²⁶ Erwachsene, die einen Alkoholtestkauf mit Kindern oder Jugendlichen durchführen, erfüllen selbst den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit.⁸²⁷

3.3 Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

Die allgemeinen Ladenöffnungszeiten richten sich nach § 4 des Ladenöffnungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (LÖG NRW):

„§ 4 Ladenöffnungszeit

(1) Verkaufsstellen dürfen

- 1. an Werktagen ohne zeitliche Begrenzung 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) Ausnahmen auf Grund der Vorschriften der Titel III und IV der Gewerbeordnung bezüglich Volksfesten, Messen, Märkte und Ausstellungen bleiben unberührt.“

Ausnahmen von den allgemeinen Ladenöffnungszeiten finden sich für den Verkauf an Sonn- und Feiertagen in § 5 LÖG NRW und für bspw. Tankstellen in § 8 LÖG NRW.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

⁸²⁶ Siehe Ziffer 1.2.3 des RdErl. d. Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales v. 11.05.1988 -IV B 4 – 6300.2, Stand: 01.12.2023, abrufbar über https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugL_nr=2160&bes_id=1459&val=1459&ver=7&sg=&aufgehoben=N&menu=1 [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

⁸²⁷ Siehe Ziffer 1.2.3 des RdErl. d. Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales v. 11.05.1988 -IV B 4 – 6300.2, Stand: 01.12.2023, abrufbar über https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugL_nr=2160&bes_id=1459&val=1459&ver=7&sg=&aufgehoben=N&menu=1 [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

3.4. Sperrzeitenregelungen

In Nordrhein-Westfalen richten sich die Sperrzeiten nach § 3 der Gewerberechtsverordnung (GewRV). Nach § 3 Abs. 2 GewRV wird den örtlichen Ordnungsbehörden die Ermächtigung eingeräumt, im Wege der Rechtsverordnung nach § 18 Abs. 1 Satz 1 GastG für Schank- und Speisewirtschaften eine allgemeine Sperrzeit festzusetzen. Diese Rechtsverordnung ist als ordnungsbehördliche Verordnung im Sinne des § 27 OBG NRW zu erlassen.

Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 GewRV beginnt die Sperrzeit für Schank- und Speisewirtschaften um 5.00 Uhr und endet um 6.00 Uhr – sofern die Behörde nicht nach Abs. 2 eine abweichende Regelung getroffen hat. Nach § 3 Abs. 3 Satz 3 GewRV gilt für öffentliche Vergnügungsstätten eine abweichende allgemeine Sperrzeit, die um 1 Uhr beginnt und um 6 Uhr endet. Zudem kann die zuständige Ordnungsbehörde nach § 3 Abs. 5 GewRV für die allgemeine Sperrzeit sowie nach § 3 Abs. 6 GewRV für einzelne Betriebe **Ausnahmen** von den grundsätzlich geltenden Sperrzeiten erlassen, sofern dies wegen Vorliegens eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse geboten ist.

Da der Schutzzweck der Sperrzeitenfestsetzung weitgehend mit demjenigen des § 5 GastG übereinstimmt, ist hierbei insbesondere der in § 5 Abs. 1 Nr. 3 GastG normierte Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für die Bewohnerinnen und Bewohner des Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke sowie der Allgemeinheit in die Erwägung mit einzu-beziehen.⁸²⁸ Das VG Köln hat in einer Entscheidung die beiden Tatbestandsmerkmale „öffentliche Bedürfnisse“ sowie „besondere örtliche Verhältnisse“ näher definiert:

„Ein besonderes öffentliches Bedürfnis für die Vorverlegung der Sperrzeit ist nach Rechtsprechung des VG Köln 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.“⁸²⁹

Das VG Köln stellt 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.⁸³⁰ Dabei müssen der anordnenden Stelle Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass bei Beibehaltung der allgemeinen Sperrzeit die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Frage steht.⁸³¹ Bei der Begründung besonderer örtlicher Verhältnisse im Sinne von § 3 Abs. 6 GewRV haben die Begehung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten besondere Bedeutung.⁸³²

⁸²⁸ OVG Münster, Beschl. v. 28.09.2017 – 4 B 885/17, juris Rn. 5.

⁸²⁹ VG Köln, Beschl. v. 27.06.2016 – 1 L 1255/16, juris Rn. 11 bis 13.

⁸³⁰ VG Köln, Beschl. v. 27.06.2016 – 1 L 1255/16, juris Rn. 13.

⁸³¹ VG Köln, Beschl. v. 27.06.2016 – 1 L 1255/16, juris Rn. 13.

⁸³² VG Köln, Beschl. v. 27.06.2016 – 1 L 1255/16, juris Rn. 13.

Eine Besonderheit besteht nach § 3 Abs. 8 GewRV für den Ausschank selbst erzeugten Weines oder Apfelweines: Diesbezüglich können die Ordnungsbehörden ebenfalls unter Rückgriff auf die allgemeine Verordnungsermächtigung nach § 27 OBG NRW bestimmen, dass der Ausschank dieser Getränke (und im Zusammenhang damit auch 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. 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

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

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

In dem Erlass des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur Durchführung des Jugendschutzes in der Öffentlichkeit⁸³³ 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.

Weiteren landesspezifischen 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. Weiter möglich wäre allerdings die Erhebung einer Getränkesteuer.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 6.4 Formulierungsvorschlag.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

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

⁸³³ Siehe Ziffer 1.2.3 des RdErl. d. Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales v. 11.05.1988 -IV B 4 – 6300.2, Stand: 01.12.2023, abrufbar unter: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ug_nr=2160&bes_id=1459&val=1459&ver=7&sg=&aufgehoben=N&menu=1 [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].



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 (= Verwaltungsbehörden, die sich gem. § 103 Abs. 1 POG in örtliche Ordnungsbehörden, Kreisordnungsbehörden und die Landesordnungsbehörde gliedern) und der Polizei gleichermaßen zugewiesen.⁸³⁴ Dabei liegt es zunächst einmal an den allgemeinen Ordnungsbehörden, die Aufgaben nach dem POG wahrzunehmen, sofern diese nicht ausdrücklich in die Verantwortung der Polizeibehörden (zu diesen § 95 POG) gestellt wurden.⁸³⁵ Die Polizeibehörden konzentrieren sich hierbei auf die Ausübung vollzugspolizeilicher Tätigkeiten. Rheinland-Pfalz folgt mithin im Recht der Gefahrenabwehr dem **Trennungsgedanken** (hierzu Teil 2: 1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit).⁸³⁶

1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsmächtigung)

1.1.1.1 Zusammenfassung

Die Rechtsgrundlage für den Erlass von Rechtsverordnungen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr findet sich in § 69 POG. Hiernach 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. § 69 Abs. 3 Satz 2 POG weist darauf hin, dass die örtlichen Ordnungsbehörden (also die Kommunen) mit Zustimmung der Stadträtin oder des Stadtrates, der Gemeinderätin oder des Gemeinderates der verbandsfreien Gemeinde oder des Verbandsgemeinderates Gefahrenabwehrverordnungen für ihren Dienstbezirk oder Teile davon erlassen dürfen. Die maßgebliche materielle Hürde, die als Voraussetzung für den Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung genommen werden muss, ist auch hier die abstrakte Gefahr. Unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung und den sich hieraus ergebenden hohen Darlegungsanforderungen (siehe hierzu Teil 2: 1.1.1.2 Eingriffshürden) wird man in Rheinland-Pfalz regelmäßig keine Alkoholkonsumverbote mittels einer Rechtsverordnung anordnen können.

⁸³⁴ Rühle, Polizei und Ordnungsrecht Rheinland-Pfalz, 9. Auflage 2023, § 2 Rn. 3.

⁸³⁵ Vgl. Rühle, Polizei und Ordnungsrecht Rheinland-Pfalz, 9. Auflage 2023, § 2 Rn. 17.

⁸³⁶ Rühle, Polizei und Ordnungsrecht Rheinland-Pfalz, 9. Auflage 2023, § 2 Rn. 1; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2023, Rn. 506; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 2 Rn. 24.

1.1.1.2 Rechtliche Bewertung

Dieser Befund steht auch nicht im Widerspruch mit der einschlägigen Rechtsprechung der Landesverwaltungsgerichte. So konnte eine Rechtsverordnung der Stadt Neustadt an der Weinstraße wegen Zeitablaufs und mangels Vorliegens einer Wiederholungsgefahr (die Stadt hatte zugesichert, solche Verbote nicht mehr aussprechen zu wollen) nicht gerichtlich überprüft werden.⁸³⁷ Die Rechtsverordnung war vom 27.07.2012 bis zum 01.08.2012 in Kraft. „Sie enthielt für die Festbesucher der Jakobuskerwe 2012 im Ortsbezirk Hambach von Neustadt an der Weinstraße das Verbot, im öffentlichen Raum alkoholhaltige Getränke mitzuführen und/oder zu verzehren (§ 1 Abs. 1 GAVO). Das Verbot galt nicht für Bier, Wein und Schaumwein (Sekt) und nicht für gaststättenrechtlich konzessionierte bzw. genehmigte sowie gewerberechtlich zugelassene Verkaufsstellen und -flächen (§ 1 Abs. 2 GAVO). Es richtete sich auch nicht an Besucher von privaten, nicht jedermann zugänglichen Veranstaltungen im Verbotsbereich sowie an Personen, die dort eine Wohnung, Arbeits- oder Betriebsstätte haben (§ 1 Abs. 3 GAVO). In zeitlicher Hinsicht galt es an den fünf Tagen der Jakobuskerwe [...] in der Zeit von 22:00 – 3:00 Uhr (§ 2 GAVO). Der Verbotsbereich erfasste den durch im Einzelnen aufgeführte Straßen abgegrenzten öffentlichen Raum im Ortsbezirk Hambach, in dem die Jakobuskerwe stattfand; er war in einem Plan dargestellt, der als Anlage Bestandteil der Gefahrenabwehrverordnung war (§ 3 GAVO und Anlage 1 hierzu).“⁸³⁸

Im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle ist das OVG Koblenz kurz auf die Ermächtigungsgrundlage des § 69 Abs. 1 POG eingegangen und hat darauf hingewiesen, dass das maßgebliche Kriterium zur Feststellung einer Gefahr die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts ist.⁸³⁹

„Für die Frage der Rechtmäßigkeit der vorliegenden Gefahrenabwehrverordnung ist demnach zu prüfen, ob in tatsächlicher Hinsicht hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das von der Antragsgegnerin verbotene Verhalten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zum Eintritt von Schäden führt (vgl. Beschluss des Senats vom 25. Juli 2012 – 7 B 10751/12.OVG –, veröffentlicht in ESOVGRP). Diese Frage lässt sich nur für das jeweilige konkrete Volksfest beantworten. Dementsprechend hat auch die Antragsgegnerin die von ihr angenommene Gefahr für die öffentliche Sicherheit bei der hier in Rede stehenden Gefahrenabwehrverordnung mit den Erkenntnissen der Polizei und der Ordnungsbehörde aus früheren Einsatzerfahrungen bei der Jakobuskerwe hergeleitet. Sie hat stets das Gefahrenpotenzial bei den einzelnen Festen in ihrem Gebiet bewertet und zuletzt nur noch für wenige ein partielles Alkoholverbot angeordnet.“

Zudem wird erläutert, dass hinsichtlich der rechtlichen Bewertung eines solchen bzw. vergleichbaren Sachverhalts nicht auf die Frage abzustellen wäre, ob ein allgemeines Verbot des Mitführens und Verzehrs von Alkohol im öffentlichen Raum geeignet ist, Körperverletzungen und Sachbeschädigungen zu verhüten, da vorliegend ja nur der hochprozentige Alkohol vom Verbot erfasst wurde (partielles Alkoholverbot):

„Denn das von der Antragsgegnerin angeordnete Verbot bezieht sich nicht auf Alkohol allgemein, sondern nimmt hiervon Bier, Wein und Sekt sowie zugelassene Verkaufsstellen und -flächen aus. Es zielt mithin auf das Mitführen von hochprozentigen alkoholischen Getränken in größeren Mengen in einem Rucksack oder ähnlichem sowie deren Verzehr. Zudem gilt es nur zu bestimmten Zeiten für ein bestimmtes Fest, dessen Besucher sich von denen anderer Volksfeste nach Anzahl und Verhalten

*unterscheiden können, so dass auch die Geeignetheit eines solchen partiellen Alkoholverbots unterschiedlich zu bewerten sein kann.“*⁸⁴⁰

1.1.1.3 Formulierungsvorschlag

Aufgrund der hohen Rechtsunsicherheit kann an dieser Stelle auf einen eigenständigen Formulierungsvorschlag verzichtet werden. Sofern der Erlass einer Rechtsverordnung zum Zwecke der Regulierung des öffentlichen Alkoholkonsums gleichwohl ausgesprochen werden soll, sei darauf hingewiesen, dass sich bei Kuhn/Stollenwerk⁸⁴¹ eine Musterverordnung des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz nebst weiteren Erläuterungen findet.

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 regeln würde.

1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Mit § 9 Abs. 1 Satz 1 POG wird die Möglichkeit geschaffen, Gefahren, die mit dem öffentlichen Alkoholkonsum einhergehen, auch mit dem Mittel der Allgemeinverfügung zu bekämpfen. Allerdings ist dann 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. Das Ordnungsamt der Stadt Koblenz weist vor diesem Hintergrund in einer Stellungnahme zum Erlass einer Alkoholverbotsverfügung auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Satz 1 POG auf Folgendes hin:

*„Voraussetzung ist, dass eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit festzustellen ist. Der Gefahrenbegriff ist dadurch gekennzeichnet, dass aus gewissen und gegenwärtigen Zuständen es wahrscheinlich ist, dass ein Schaden bringendes Ereignis eintritt. Schadensmöglichkeiten, die sich deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, begründen keine Gefahr, sondern lediglich einen Gefahrenverdacht bzw. ein Besorgnispotential. 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.“*⁸⁴²

⁸³⁷ OVG Koblenz, Urt. v. 06.12.2012 – 7 C 10749/12.OVG = ZVR-Online Dok. Nr. 9/2013.

⁸³⁸ OVG Koblenz, Urt. v. 06.12.2012 – 7 C 10749/12.OVG = ZVR-Online Dok. Nr. 9/2013, Rn. 5.

⁸³⁹ OVG Koblenz, Urt. v. 06.12.2012 – 7 C 10749/12.OVG = ZVR-Online Dok. Nr. 9/2013, Rn. 21.

⁸⁴⁰ OVG Koblenz, Urt. v. 06.12.2012 – 7 C 10749/12.OVG = ZVR-Online Dok. Nr. 9/2013, Rn. 22.

⁸⁴¹ Kuhn, in: Kuhn/Stollenwerk, Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz, zitiert nach Beck-Online PdK RhPf mit Stand aus Oktober 2023, § 69 S. 2 ff.

⁸⁴² Stellungnahme / Antwort v. 05.03.2010 zu Antrag-/Anfrage Nr. AT/0014/2010, S. 1.

Es empfiehlt zudem, auch sehr sorgfältig zu prüfen, welchen Befristungen (auch hinsichtlich der Jahreszeiten) und räumlichen Beschränkungen Alkoholverbotsverfügungen unterworfen sein müssen, damit nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (vgl. § 2 POG) verstoßen wird.⁸⁴³

Ungeachtet der zahlreichen rechtlichen Hürden ist festzustellen, dass sich Alkoholverbotsverfügungen in Rheinland-Pfalz einer gewissen Beliebtheit erfreuen. So haben etwa die Stadt Mühlheim-Kärlich anlässlich des „Möhnenumzugs“ im Jahr 2014⁸⁴⁴ sowie die Stadt Nassau anlässlich des „Michelsmarkts“ im Jahr 2016 sowie anlässlich der „Bahamas Night“ im Jahr 2017 Alkoholverbotsverfügungen in Kraft gesetzt. Exemplarisch kann auf die Allgemeinverfügungen aus Nassau verwiesen werden, die mit alkoholbedingten Verhaltensweisen begründet werden, die permanenten Verstößen gegen Vorschriften des Gesetzes zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit, des Landes-Immissionsschutzgesetzes, abfallrechtliche Vorschriften sowie der Gefahrenabwehrverordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen der Verbandsgemeinde darstellen.⁸⁴⁵ 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

Das Schrifttum weist darauf hin, dass generelle Regelungen (also Rechtsverordnungen und Allgemeinverfügungen) kein Allheilmittel sein können und dass immer auch das entsprechende Vollzugspersonal vorgehalten werden muss, um solche Regelungen zu kontrollieren und Verstöße zu ahnden.⁸⁴⁶ Folglich stellt sich die Frage, ob es nicht gleich besser ist, im Einzelfall mit dem zur Verfügung stehenden Personal gegen die Verursachenden (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.

⁸⁴³ Stellungnahme / Antwort v. 05.03.2010 zu Antrag-/Anfrage Nr. AT/0014/2010, S. 1.
⁸⁴⁴ https://www.rhein-zeitung.de/region/lokales/koblenz_artikel,-muelheimkaerlich-kein-alkohol-bei-moehnenumzug-_arid,1108639.html [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].
⁸⁴⁵ Der Verfasser dankt der Stadt Nassau für die freundliche Überlassung der Allgemeinverfügungen.
⁸⁴⁶ Kuhn, in: Kuhn/Stollenwerk, Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz, zitiert nach Beck-Online PdK RhPf mit Stand aus Oktober 2023, § 69 S. 2 ff.

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). Maßgeblich zu beachten ist § 41 LStrG wonach der Gebrauch der Straße über den Gemeingebrauch hinaus der Erlaubnis der Straßenbaubehörde bedarf. Diese entscheidet darüber im Benehmen mit dem Träger der Straßenbaulast.

FACHBEGRIFF 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.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.2.2.3 Formulierungsvorschlag.

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 ALKOHOL

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 ALKOHOLVERKAUF

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

Hinsichtlich des gaststättenrechtlichen Vorgehens gegen den Alkoholverkauf ist in Rheinland-Pfalz § 1 GastVO zu beachten, der festlegt, 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 Straußenwirtschaften wahr.

FACHBEGRIFF 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.

Landesspezifische Besonderheiten ergeben sich gem. § 10 Abs. 1 GastVO für den Ausschank von selbst erzeugtem Wein durch Straußenwirtschaften. Dieser bedarf für die Dauer von vier zusammenhängenden Monaten oder zwei zusammenhängenden Zeitabschnitten von insgesamt vier Monaten im Jahr keiner Erlaubnis. Hierbei ist gem. § 12 Abs. 2 Satz 2 GastVO allerdings zu beachten, dass die Straußwirtin oder Straußwirt Flaschenbier auch nicht über die Straße abgeben darf. Für den Ausschank von selbst erzeugtem Apfelwein sind diese Regeln entsprechend anzuwenden (§ 15 GastVO).

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. Die Vorschrift lautet:

„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 Ladenschlusszeit 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 insbesondere besonderer Einkaufsbedürfnisse der Bevölkerung, 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. Hinsichtlich der weiteren Details ist der genaue Wortlaut der Norm heranzuziehen.

Sonderregelungen gelten zudem gem. § 6 LadöffnG für Tankstellen, die abweichend von den allgemeinen Bestimmungen an allen Tagen ohne zeitliche Begrenzung geöffnet sein dürfen.

HINWEIS

Zu beachten ist allerdings, dass während der allgemeinen Ladenschlusszeiten und außerhalb von nach § 4 LadöffnG festgelegten erweiterten Ladenöffnungszeiten nur die Abgabe von Reisebedarf (zu diesem gehören gem. § 2 Abs. 2 LadöffnG auch „Genussmittel in kleineren Mengen“) zulässig ist.

Das OVG Koblenz hat hierzu entschieden, dass es der zuständigen Stelle (vgl. § 14 Abs. 1 LadöffnG) zusteht, auf der Grundlage von § 14 Abs. 2 Satz 1 LadöffnG im Einzelfall (durch Verwaltungsakt) zu konkretisieren, was unter „Reisebedarf“ bzw. „Genussmittel in kleineren Mengen“ zu verstehen ist.⁸⁴⁷ Diese Konkretisierung kann dazu führen, dass der Verkauf von alkoholhaltigen Getränken durch Tankstellenbetreibende sowohl hinsichtlich seiner Menge als auch hinsichtlich des Alkoholgehalts der mengenmäßig beschränkten Getränke eingeschränkt wird.⁸⁴⁸ 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.“⁸⁴⁹

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. Die Vorschrift ordnet für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten eine Sperrzeit an, die um 5.00 Uhr beginnt und um 6.00 Uhr endet. In der Nacht zum Samstag, zum Sonntag, zu einem gesetzlichen Feiertag, zum Rosenmontag und zum Fastnachtsdienstag ist die Sperrzeit aufgehoben. Gem. § 19 Abs. 1 GastVO kann diese allgemeine Sperrzeit ausnahmsweise (allerdings dann allgemeingültig) festgelegt, verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden, wenn ein öffentliches Bedürfnis vorliegt oder besondere örtliche Verhältnisse bestehen. Bei der Feststellung eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse sind der

⁸⁴⁷ OVG Koblenz, Urt. v. 19.03.2009 – 6 A 11335/08, juris Rn. 28; ohne inhaltliche Prüfung gehalten durch BVerwG, Urt. v. 17.12.2009 – 8 B 69/09.

⁸⁴⁸ OVG Koblenz, Urt. v. 19.03.2009 – 6 A 11335/08, juris Rn. 42.

⁸⁴⁹ OVG Koblenz, Urt. v. 19.03.2009 – 6 A 11335/08, juris Rn. 1 ff.; VG Neustadt, Urt. 13.11.2008 – 4 K 802/08.NW, juris Rn. 10.

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.

Regelungen über die Verkürzung der Sperrzeiten sind bei den Gastwirtinnen und Gastwirten gefürchtet, da Umsatzeinbußen befürchtet werden. Diese setzen sich stattdessen für Alkoholverbote außerhalb konzessionierter Flächen ein.⁸⁵⁰ Solche allein den öffentlichen Raum treffenden Verbote haben natürlich zur Folge, dass man dort nicht mehr „vorglühen“ kann, sondern den Alkohol insgesamt über die Gastwirtinnen und Gastwirte beziehen muss, die mit dem Rausch nicht zuletzt auch ein Geschäft machen wollen.

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 steht es den Gemeinden zu, örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern zu 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.

⁸⁵⁰ https://www.rhein-zeitung.de/region_artikel,-gegen-das-vorgluehen-koblenzer-wirte-setzen-sich-fuer-alkohol-verbot-in-altstadtgassen-ein-_arid,520429.html [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz weist keine landesspezifischen Besonderheiten auf; siehe hierzu Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV.

Hinzuweisen ist auf die Berichterstattung der Rhein Zeitung aus dem Jahr 2011. Erläutert wird dort, dass das Infrastrukturministerium wenig von einer zentralen Regelung der Alkohol-Frage hält.⁸⁵¹ Auch die in Rheinland-Pfalz tätigen Verkehrsverbünde stünden einem Alkoholverbot in Bussen und Bahnen skeptisch gegenüber.⁸⁵² Kritisch äußerte sich etwa der Geschäftsführer des Verkehrsverbunds Rhein-Mosel (VRM): „Es ist nicht vertretbar, aufgrund der Verfehlungen Einzelner die gesamte Bevölkerung zu bevormunden“, sagte er in Koblenz.⁸⁵³ Und weiter:

„Für ihn wäre ein Alkoholverbot geradezu ‚irrsinnig‘; da sein Verbund durch insgesamt drei Weinanbaugebiete verlaufe. [Der Geschäftsführer] möchte, dass die Menschen mit Bussen und Bahnen zu Weinfesten gelangen und das Auto stehen lassen können. Entsprechend gibt es nach Auskunft des VRM-Geschäftsführers keine Pläne, ein Verbot einzuführen.“

Weiter verweist die Rhein-Zeitung auf Stellungnahmen des Rhein-Nahe-Nahverkehrsverbunds (RNN), des Verkehrsverbunds Region Trier (VRT), des Verkehrsverbunds Rhein-Neckar (VRN) und des Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) wonach zumindest in näherer Zukunft keine Alkoholverbote angestrebt würden. Die Entwicklungen in anderen Städten (genannt wird etwa Hamburg) werden allerdings beobachtet und analysiert.⁸⁵⁴

⁸⁵¹ https://www.rhein-zeitung.de/region_artikel,-gegen-das-vorgluehen-koblenzer-wirte-setzen-sich-fuer-alkohol-verbot-in-altstadtgassen-ein-_arid,520429.html [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

⁸⁵² https://www.rhein-zeitung.de/region_artikel,-gegen-das-vorgluehen-koblenzer-wirte-setzen-sich-fuer-alkohol-verbot-in-altstadtgassen-ein-_arid,520429.html [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

⁸⁵³ https://www.rhein-zeitung.de/region_artikel,-alkohol-in-bus-und-bahn-rheinlandpfalz-haelt-nichts-von-hamburger-verbotten-_arid,299269.html [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

⁸⁵⁴ https://www.rhein-zeitung.de/region_artikel,-alkohol-in-bus-und-bahn-rheinlandpfalz-haelt-nichts-von-hamburger-verbotten-_arid,299269.html [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].



1. MASSNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit

Das Polizeirecht im Bundesland Saarland folgt als eines der wenigen verbleibenden Länder dem sog. **Einheitsprinzip**.⁸⁵⁵ Dies bedeutet, dass der Begriff der Polizei sowohl die Polizeiverwaltungsbehörden und die Vollzugspolizei umfasst und dass diese als einheitliche Behörde die Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnehmen. Die Aufgaben und Befugnisse der Polizei sind im Saarländischen Polizeigesetz (SPoLG) geregelt. Die Polizei setzt sich gem. § 1 Abs. 1 SPoLG aus den Polizeiverwaltungsbehörden und der Vollzugspolizei zusammen.

Die **Kommunen sind als Ortspolizeibehörden** (dies sind wiederum die Bürgermeisterinnen oder Bürgermeister) ein Teil der allgemeinen 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 sich aus anderen Rechtsvorschriften nichts Abweichendes ergibt. Demgegenüber werden die Polizeivollzugsbehörden gem. § 85 Abs. 2 Satz 1 SPoLG jedenfalls grundsätzlich nur dann zur tätig, soweit die Abwehr einer Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint („Eilzuständigkeit“).

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, die in einer unbestimmten Zahl von Fällen an eine unbestimmte Zahl von Personen gerichtet sind, erlassen. Als Maßnahmen der Gefahrenabwehr setzt die Polizeiverordnung das Vorliegen einer **abstrakten Gefahr** voraus.⁸⁵⁶ Landesspezifische Besonderheiten sind nicht 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)

In Saarland existiert keine besondere Verordnungsermächtigung zum Erlass von Alkoholverboten. Weitere Ausführungen sind an dieser Stelle daher entbehrlich; siehe hierzu Teil 2: 1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung).

⁸⁵⁵ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2023, Rn. 504; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 2 Rn. 24.

⁸⁵⁶ OVG Saarlouis, Urt. v. 01.12.1993 – 3 N 3/93, juris Rn. 56.

1.1.3 Alkoholkonsumverbote mittels Allgemeinverfügung

Rechtsgrundlage für gefahrenabwehrrechtliche Allgemeinverfügungen ist § 8 Abs. 1 SPoLG. Die Polizei kann danach die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren, soweit nicht die §§ 9 bis 25 die Befugnisse der Polizei besonders regeln. Der Erlass einer Allgemeinverfügung setzt das Vorliegen einer **konkreten Gefahr** voraus. 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

Denkbare ordnungspolizeiliche Einzelmaßnahmen finden sich vor allem in den §§ 9 ff. SPoLG. In Betracht kommen dabei etwa Identitätsfeststellungen nach § 9 SPoLG; Befragungen nach § 11 SPoLG; Platzverweisungen und Aufenthaltsverbote gegenüber alkoholisierten Störenden nach § 12 SPoLG; die Durchsuchungen von Personen und Sachen auf mitgeführten Alkohol gem. §§ 17, 18 SPoLG sowie die Sicherstellung von Alkohol nach § 21 SPoLG. Zudem sind weitere atypische Maßnahmen auf Grundlage der polizeilichen Generalklausel nach § 8 SPoLG wie z.B. die Gefährderansprachen⁸⁵⁷ und Gefährderanschreiben oder polizeiliche Warnungen denkbar.

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 im landesspezifischen Schrifttum grundsätzlich für möglich gehalten.⁸⁵⁸ Diese Auffassung kann allerdings nicht gefolgt werden, da der Genuss von Alkohol nach ganz herrschender Auffassung als Gemeingebrauch einzustufen ist.⁸⁵⁹

„Es unterliegt keinem Zweifel, daß das ‚Niederlassen‘ einzelner oder mehrerer Personen im innerstädtischen Bereich – auch wenn man darunter ein längeres Verweilen versteht (vgl. Der kleine Duden, Synonymwörterbuch, 1990 – niederlassen = sich ansiedeln, etablieren, Fuß fassen, Aufenthalt nehmen), z.B., um eine Zeitung oder ein Buch zu lesen, um Kunstwerke zu betrachten, sich mit anderen zu unterhalten oder um sich durch Aufnahme von Speisen oder Getränken zu stärken, vom verfassungsrechtlich garantierten Gemeingebrauch gedeckt ist, zumal der Gemeingebrauch anderer hierdurch nicht – jedenfalls nicht unzumutbar – beeinträchtigt wird. Wenn in einer solchen Situation von einer oder mehreren

⁸⁵⁷ Vgl. dazu VG Saarlouis, Beschl. v. 06.03.2014 – 6 K 1102/13 = BeckRS 2014, 57214.

⁸⁵⁸ So Wohlfarth, in: Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth, Landesrecht Saarland, 4. Auflage 2023, § 3 Rn. 39 bezüglich der „Inbesitznahme von Straßenteilen durch Trinkergruppen“ – im Original mit Hervorhebung

⁸⁵⁹ OLG Saarbrücken, Beschl. v. 15.09.1997 – Ss (Z) 217/97 (51/97).

Personen Alkohol getrunken wird, ändert das grundsätzlich nichts daran, daß dieses Verhalten im Rahmen des Gemeingebrauchs liegt. Nicht jede Alkoholaufnahme führt dazu, daß es zu einer nicht mehr als vorübergehend anzusehenden Nutzung der Straße oder zu Belästigungen anderer kommt.“⁸⁶⁰

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, enthält das Gesetz nicht.⁸⁶¹

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

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

2. MASSNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOL

Landesspezifischen 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

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

⁸⁶⁰ OLG Saarbrücken, Beschl. v. 15.09.1997 – Ss (Z) 217/97 (51/97).

⁸⁶¹ OLG Saarbrücken, Beschl. v. 15.09.1997 – Ss (Z) 217/97 (51/97).

3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

Das Saarland hat bereits 2011 von seiner Landesgesetzgebungskompetenz im Gaststättenrecht Gebrauch gemacht und das Saarländische Gaststättengesetz (SaarlGastG) in Kraft gesetzt, welches das Gaststätten-gesetz des Bundes vollständig ersetzt. Ein wesentlicher Unterschied zum GastG besteht darin, dass für den Betrieb einer Gaststätte keine vorherige Erlaubnis der zuständigen Behörde mehr erforderlich ist, sondern lediglich ein Anzeigeverfahren entsprechend der gewerberechtlichen Vorschriften (vgl. § 14 GewO) nach § 3 Abs. 1 SaarlGastG durchgeführt wird.⁸⁶²

Für Betriebe mit der Absicht des Alkoholausschanks findet nach § 4 Abs. 1 Satz 1 SaarlGastG eine präventive Zuverlässigkeitsprüfung statt. Die zuständige Behörde hat unverzüglich nach Erstattung der Gewerbe-anzeige mit Alkoholausschank die persönliche Zuverlässigkeit der Gewerbetreibenden zu überprüfen. Die Vorschrift entspricht im Wesentlichen dem § 38 Abs. 1 GewO.⁸⁶³ Das Gesetz bietet zahlreiche Eingriffsmög-lichkeiten, um gegen den Alkoholmissbrauch und dessen spezifische gaststättenrechtliche Gefahren vorzu-gehen.⁸⁶⁴ Die Zuständigkeit für den Vollzug liegt gem. § 2 Abs. 1 SaarlGastG bei den Gemeinden.

3.2.1 Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Da nach dem SaarlGastG keine Gaststättenerlaubnisse erteilt werden, kommt auch ein „Widerruf“ im Grun-de nicht in Betracht. Für Gaststättenerlaubnisse, die vor Inkrafttreten des SaarlGastG erlassen wurden, richtet sich der Widerruf nach den allgemeinen Vorschriften; also insbesondere nach § 49 SaarlVwVfG. Zu-dem kann die Behörde die Aufnahme des Betriebes gem. § 4 Abs. 4 SaarlGastG schon präventiv untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Betreiber Unerfahrene, Leichtsinnige oder Willens-schwache ausbeuten oder dem Alkoholmissbrauch Vorschub leisten werden.

3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

Grundsätzlich findet sich schon in § 10 Nr. 5 SaarlGastG ein allgemeines Verbot von Veranstaltungen, in wel-chen alkoholische Getränke in einer Weise angeboten oder vermarktet werden, die geeignet ist, dem Alko-holmissbrauch oder übermäßigem Alkoholkonsum Vorschub zu leisten. Darunter fallen bspw. „Koma-Par-tys“ und Veranstaltungen, die nach dem äußeren Anschein der Bewerbung und der Art und Weise des Angebotes gerade auf die Herbeiführung eines Alkoholrausches gerichtet sind.⁸⁶⁵ Nach § 9 Satz 1 SaarlGastG kann die zuständige Gemeinde weiterhin jederzeit Anordnungen zum Schutze der Gäste erlassen, insbeson-dere gegen Ausbeutung und gegen Gefahren für Leben oder Gesundheit. Dies schließt Anordnungen ein, die zur Eindämmung des Alkoholkonsums ergehen.⁸⁶⁶

⁸⁶² Guckelberger/Heimpel, LKRZ 2013, 1, 2 f.

⁸⁶³ LT-Drs. (Saarland) 14/317, S. 18.

⁸⁶⁴ LT-Drs. (Saarland) 14/317, S. 19.

⁸⁶⁵ Guckelberger/Heimpel, LKRZ 2013, 1, 5.

⁸⁶⁶ Guckelberger/Heimpel, LKRZ 2013, 1, 5.

3.2.3 Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

Landesspezifischen 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 Bundesland Saarland grundsätzlich nach § 3 des Saarländischen Ladenöffnungsgesetzes (SaarlLÖG). Die Vorschrift lautet:

„§ 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 Ortspolizeibehörde die Öffnung von Verkaufsstel-len 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 Ladenöffnungszeit an Werktagen auf 5.30 Uhr vorverlegen.“

Ausnahmen gelten nach den §§ 4 ff. SaarlLÖG für bestimmte Verkaufsstellen (bspw. Tankstellen). Weitere Ausnahmen können im Saarland nicht durch die örtlichen Behörden, sondern lediglich durch die oberste Landesbehörde nach § 9 SaarlLÖG im öffentlichen Interesse gestattet werden. Zu beachten ist ferner, dass das SaarlLÖG nicht auf Gaststätten Anwendung findet und dass diesbezüglich § 12 SaarlGastG zu beachten ist.⁸⁶⁷

„§ 12 Nebenleistungen

- (1) Gewerbetreibende nach § 1 Absatz 1 oder Dritte dürfen auch außerhalb der zulässigen Ladenöff-nungszeiten Zubehörwaren an Gäste abgeben.
- (2) Gewerbetreibende nach § 1 Absatz 1 dürfen zum alsbaldigen Verzehr und Verbrauch Getränke und zubereitete Speisen, die sie in ihrem Vertrieb ausschenken oder verabreichen, sowie Flaschenbier, alkoholfreie Getränke, Tabak- und Süßwaren über die Straße abgeben.“

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.1.3 Formulierungsvorschlag.

⁸⁶⁷ Guckelberger/Heimpel, LKRZ 2013, 1, 6.

3.4. Sperrzeitenregelungen

Die allgemeine Sperrzeit richtet sich nach § 11 SaarlGastG – die Vorschrift lautet:

„§ 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 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 dies wegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse erforderlich ist. Hierzu gibt es – soweit ersichtlich – noch keine eigenständige saarländische Rechtsprechung – es kann aber die Rechtsprechung anderer Bundesländer entsprechend herangezogen werden.⁸⁶⁸ 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

Landesspezifischen Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 4 Maßnahmen gegen Alkoholvererbung.

⁸⁶⁸ Vgl. auch Guckelberger/Heimpel, LKRZ 2013, 1, 5 f.

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

In dem Erlass des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur Durchführung des Jugendschutzes in der Öffentlichkeit⁸⁶⁹ 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

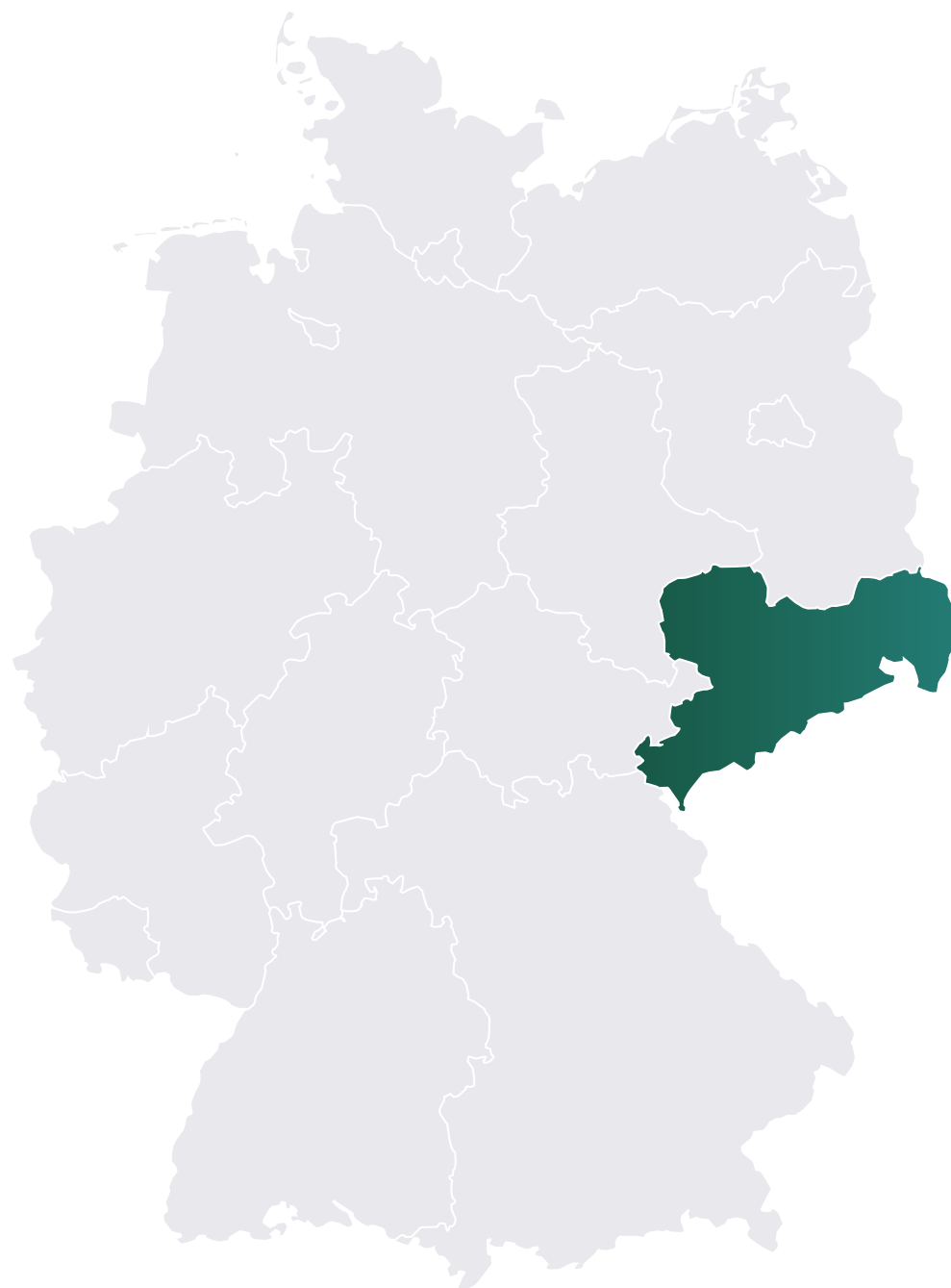
Nach §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 Satz 1, 3 Abs. 1 des Saarländischen Kommunalabgabengesetzes (SaarlKAG) können die Gemeinden und Gemeindeverbände Steuern im Wege von Abgabensatzungen erheben. Für die sog. **Schankerlaubnissteuern** gilt dabei im Saarland die Besonderheit, dass diese nach § 3 Abs. 4 Satz 1 SaarlKAG **nur von den Gemeindeverbänden und den kreisfreien Städten** erhoben werden dürfen. Zudem kann die Schankerlaubnissteuer auch von Betrieben erhoben werden, für die die Errichtung, Erweiterung und Fortführung des Betriebes gewerberechtlich eigentlich nicht erlaubnispflichtig ist gem. § 3 Abs. 4 Satz 3 SaarlKAG. Zur Getränkesteuer enthält das SaarlKAG keine besondere Vorschrift. Da diese mithin 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

Landesspezifischen Besonderheiten sind nicht ersichtlich, siehe hierzu Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV.

⁸⁶⁹ Siehe RdErl. d. Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales v. 11.05.1988 -IV B 4 – 6300.2 – Stand: 31.12.2017, abrufbar über https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugl_nr=2160&bes_id=1459&val=1459&ver=7&sg=&aufgehoben=N&menu=1 [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].



SACHSEN

1. MASSNAHMEN GEGEN ÖFFENTLICHEN ALKOHOLKONSUM

1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit

Das sächsische Polizeirecht folgt seit der Reform des Jahres 2020⁸⁷⁰ dem sog. **Trennungssystem** (siehe hierzu Teil 2: 1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit).⁸⁷¹ „Damit wurde ein Paradigmenwechsel im Polizeirecht des Freistaats Sachsen vorgenommen. Der bisherige Einheitsbegriff der Polizei wurde aufgegeben [...]. Allerdings wurde am Begriff ‚Polizeibehörden‘ festgehalten und diese nicht wie in anderen Bundesländern in ‚Ordnungsbehörden‘ umbenannt.“⁸⁷² Künftig richtet sich das Handeln des Polizeivollzugsdienstes nach dem Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz (SächsPVD) und das Handeln der „Ordnungsbehörden“ und damit insbesondere das der Ortspolizeibehörden der Gemeinden nach dem Sächsisches Polizeibehördengesetz (SächsPBG).⁸⁷³

1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsmächtigung)

Eine allgemeine Ermächtigungsgrundlage, die den Erlass von Rechtsverordnungen zum Zwecke der Bekämpfung abstrakter Gefahren gestattet, findet sich in § 32 SächsPBG. Voraussetzung für den Erlass einer Rechtsverordnung ist hiernach die Feststellung einer abstrakten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung.⁸⁷⁴ Zum Erlass solcher Verordnungen ermächtigt werden die allgemeinen Polizeibehörden gem. § 1 Abs. 1 SächsPBG. Machen von dieser Ermächtigungsgrundlage unterschiedliche Adressaten Gebrauch, so hat gem. § 36 SächsPBG die von der höheren Polizeibehörde erlassene Rechtsverordnung Vorrang.⁸⁷⁵

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass mit § 33 SächsPBG eine spezielle Rechtsgrundlage für die Bekämpfung des öffentlichen Alkoholkonsums geschaffen wurde. Von dieser speziellen Ermächtigungsgrundlage können nur die Ortspolizeibehörden Gebrauch machen. Nach hier vertretener Auffassung wird den Ortspolizeibehörden ein Rückgriff auf § 32 SächsPBG nicht versperrt, weil § 32 SächsPBG und § 33 SächsPBG unterschiedliche Eingriffshürden aufweisen. Die Ortspolizeibehörde kann hiernach wählen, von welcher Vorschrift sie im Kontext der kommunalen Alkoholverhältnisprävention Gebrauch machen möchte.⁸⁷⁶ Allerdings lässt sich diesbezüglich auch die gegenteilige Auffassung gut vertreten. Hiernach handelt es sich bei § 33 SächsPBG dann um eine speziellere Vorschrift⁸⁷⁷, die den zuständigen Stellen einen Rückgriff auf § 32 SächsPBG auf dem Gebiet der Alkohol-Verhältnisprävention versperrt.

⁸⁷⁰ LT-Drs. (Sachsen) 6/14791.

⁸⁷¹ Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, S. 7; Elzermann, SächsVBL 2019, 213; Hundert/Lippmann, SächsVBL 2019, 305, 306.

⁸⁷² Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, S. 7; Elzermann, SächsVBL 2019, 213.

⁸⁷³ Hundert/Lippmann, SächsVBL 2019, 305, 306; Tüshaus, SächsVBL 2019, 273.

⁸⁷⁴ Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 32 Rn. 1.

⁸⁷⁵ Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 32 Rn. 4.

⁸⁷⁶ Vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 160 ff.

⁸⁷⁷ LT-Drs. (Sachsen) 6/14791, S. 249; Elzermann, SächsVBL 2019, 213, 219.

1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

1.1.2.1 Zusammenfassung

Der sächsische Gesetzgebende hat den Kommunen mit § 33 SächsPBG ein Mittel zur Bekämpfung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit mittels einer Rechtsverordnung an die Hand gegeben. Ob hiervon Gebrauch gemacht wird, steht im Ermessen der jeweiligen Kommune, die sich an den engen Grenzen der Norm zu orientieren hat. Gegen § 33 SächsPBG gerichteten verfassungsrechtlichen Bedenken ist das OVG Bautzen nicht gefolgt. Es fordert allerdings, dass dem Erlass einer Alkoholverbotsverordnung umfassende Sachverhaltsfeststellungen der Polizeibehörden vorausgehen.

1.1.2.2 Rechtliche Bewertung

Mit der besonderen Verordnungsermächtigung soll der Erlass von Alkoholverbotsverordnungen auf öffentlichen Flächen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen ermöglicht werden (§ 33 Abs. 1 SächsPBG).⁸⁷⁸ Zudem ist die Norm eine Reaktion der Landesgesetzgebung auf eine Entscheidung des VGH Mannheim aus dem Jahre 2009 (hierzu Teil 2: 1.1.1.4 Rechtsprechungsübersicht).⁸⁷⁹ Nach dieser Rechtsprechung war es fast unmöglich geworden, Alkoholverbote mittels der allgemeinen Verordnungsermächtigung (jetzt § 32 SächsPBG) rechtskonform in Kraft zu setzten, weil der für die maßgebliche abstrakte Gefahr erforderliche Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und der Begehung rechtswidriger Taten nicht hinreichend belegt werden konnte. Mit Wirkung zum 29.10.2011 wurde daher erstmals § 9a SächsPolG-alt als besondere Verordnungsermächtigung in das Landespolizeigesetz des Freistaates Sachsen eingefügt. Im Zuge der Reform des Polizei- und Ordnungsrecht wurde die Vorschrift in einer leicht überarbeiteten Fassung in § 33 Abs. 2 SächsPBG überführt.⁸⁸⁰ § 33 Abs. 3 SächsPBG lässt Ausnahmeregelungen für den Einzelfall zu.⁸⁸¹ Rechtsverordnungen nach § 33 SächsPBG können nur von den Ortspolizeibehörden erlassen werden.⁸⁸² Der Wortlaut der Vorschrift⁸⁸³ lautet:

„(1) Die Ortspolizeibehörden können zum Zweck des Kinder- und Jugendschutzes durch Polizeiverordnung auf öffentlichen Flächen, die sich in räumlicher Nähe von Einrichtungen, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden, den Konsum und das Mitführen von alkoholischen Getränken zum Zweck des Konsums innerhalb dieser Flächen verbieten, soweit dort auf Grund der örtlichen Verhältnisse eine abstrakte Gefahr der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten vorliegt. Das Verbot darf sich örtlich höchstens auf einen Bereich von 100 Metern um die Einrichtung erstrecken und darf nicht genehmigte Außenbewirtschaftungsflächen betreffen. Es soll sich zeitlich an den üblichen Nutzungszeiten der Einrichtung orientieren. Maßgebliche Bezugspunkte für die Berechnung des räumlichen Bereiches, in dem das Alkoholkonsumverbot gilt, sind die Grundstücksecken der Grundstücke, auf denen die Einrichtung gelegen ist.

⁸⁷⁸ LT-Drs. (Sachsen) 6/14791, S. 248 f.

⁸⁷⁹ LT-Drs. (Sachsen) 5/5450, S. 20.

⁸⁸⁰ LT-Drs. (Sachsen) 6/14791, S. 249.

⁸⁸¹ LT-Drs. (Sachsen) 6/14791, S. 249.

⁸⁸² Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 1.

⁸⁸³ Zu dieser siehe auch Kappler/Strecke, KritV 2021, 61, 64 ff.

(2) Die Ortspolizeibehörden können durch Polizeiverordnung auf sonstigen öffentlichen Flächen außerhalb von genehmigten Außenbewirtschaftungsflächen den Konsum und das Mitführen von alkoholischen Getränken zum Zweck des Konsums innerhalb dieser Flächen verbieten, wenn

1. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich dort das Ausmaß oder die Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder alkoholbedingter Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung von der des übrigen Gemeindegebiets deutlich abhebt und

2. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch zukünftig alkoholbedingte Straftaten oder alkoholbedingte Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung begangen werden.

Das Verbot soll auf bestimmte Tage innerhalb einer Woche und an diesen zeitlich befristet erlassen werden. Die Geltungsdauer der Polizeiverordnung ist auf höchstens zwei Jahre zu begrenzen.

(3) Die zuständige Behörde kann in besonderen Fällen Ausnahmen von den Verboten zulassen.“

Ausweislich der Gesetzesbegründung wird mit § 33 Abs. 1 Satz 1 SächsPBG die Zielsetzung verfolgt, den Ortspolizeibehörden eine Handhabe zur Verfügung zu stellen, um vor allem Kinder und Jugendliche vor Gefahren zu schützen, die durch vom Alkoholkonsum bedingte Gefahren im öffentlichen Raum entstehen.⁸⁸⁴ „Daher soll insbesondere in der Nähe von Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten und Kinderspielplätzen der Konsum von Alkohol verboten werden können, wenn hierfür auf Grund der örtlichen Situation ein Bedarf besteht ist.“⁸⁸⁵ Mit § 33 Abs. 1 Satz 2 SächsPBG wird der Umfang bestimmt, in dem ein Alkoholverbot um schützenswerte Einrichtungen errichtet werden darf, und festgelegt, dass sich ein solches Verbot nicht auf Bereiche erstreckt, die nach Gaststättenrecht konzessioniert sind („außerhalb zugelassener Außenbewirtschaftungsflächen“).⁸⁸⁶ In zeitlicher Hinsicht soll das Alkoholverbot gem. § 33 Abs. 1 Satz 3 SächsPBG an die Nutzungszeiten der geschützten Einrichtungen angepasst werden. In § 33 Abs. 1 Satz 4 SächsPBG finden sich die Berechnungskriterien für den räumlichen Geltungsbereich des Verbots.⁸⁸⁷

Mittels § 33 Abs. 2 Satz 1 SächsPBG soll alkoholbeeinflussten Straftaten im öffentlichen Raum rechtssicher und effektiv begegnet werden.⁸⁸⁸ Bezug genommen wurde in diesem Zusammenhang ursprünglich auf die Polizeiliche Kriminalstatistik in Sachsen für das Jahr 2009, wonach „nach polizeilichem Erkenntnisstand insgesamt 12,0 % aller männlichen Tatverdächtigen, 10,6 % aller jugendlichen Tatverdächtigen und 15,8 % aller heranwachsenden tatverdächtigen bei der Tatausübung unter Alkoholeinfluss“ gestanden haben.⁸⁸⁹ Ein besonders hoher Anteil von Tatverdächtigen unter Alkoholeinfluss sei zudem im Zusammenhang mit der Begehung von Widerstandshandlungen (§ 113 StGB), gefährlichen und schweren Körperverletzungen (§§ 224, 226 StGB) sowie der Gewaltdelinquenz im Allgemeinen festgestellt worden.⁸⁹⁰ Diese Feststellungen dürften sich bis heute nicht wesentlich verändert haben.⁸⁹¹ Die einschlägige Kommentarliteratur hält dem entgegen, dass es sich bei der Aufnahme dieser speziellen Verordnungsermächtigung in das SächsPBG

⁸⁸⁴ LT-Drs. (Sachsen) 6/14791, S. 249.

⁸⁸⁵ LT-Drs. (Sachsen) 6/14791, S. 249.

⁸⁸⁶ LT-Drs. (Sachsen) 6/14791, S. 249.

⁸⁸⁷ LT-Drs. (Sachsen) 6/14791, S. 249.

⁸⁸⁸ So LT-Drs. 5/5450, S. 19 zu § 9a SächsPolG-alt; Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 11.

⁸⁸⁹ LT-Drs. (Sachsen) 5/5450, S. 20 zu § 9a SächsPolG-alt.

⁸⁹⁰ LT-Drs. (Sachsen) 5/5450, S. 20 zu § 9a SächsPolG-alt.

⁸⁹¹ Vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 27.

zuvorderst um die Erfüllung einer kommunalpolitischen Forderung und nicht um eine nachweislich sinnvolle Maßnahme auf dem Gebiet der Kriminalitätsbekämpfung gehandelt haben dürfte.⁸⁹² Verwiesen wird auf mögliche Verdrängungseffekte, einen leichteren Tatnachweis bei alkoholisierten Täterinnen und Tätern und die stets in Frage stehende Kausalität zwischen Alkoholkonsum und der Begehung einer Straftat.⁸⁹³

§ 33 Abs. 2 Satz 2 SächsPBG regelt den zeitlichen Umfang des Verbots und bestimmt, dass das Verbot auf bestimmte Tage und an diesen auf bestimmte Stunden begrenzt werden soll.⁸⁹⁴ Von der bisherigen Regelung einer maximalen räumlichen Begrenzung des Verbotsgebiets auf „höchstens zwei Plätze und drei Straßen“ (§ 9a Abs. 2 S. 4 SächsPolG-alt) wurde Abstand genommen.⁸⁹⁵ Eine Regelung über die maximale Geltungsdauer von Verordnungen nach § 33 Abs. 2 SächsPBG findet sich in § 33 Abs. 2 Satz 4 SächsPBG. Diese beträgt maximal zwei Jahre.

Hinsichtlich der in Frage stehenden Vereinbarkeit von § 33 Abs. 2 SächsPBG mit dem Grundgesetz bzw. der Verfassung des Freistaates Sachsen werden im Schrifttum Zweifel geäußert, die sich vor allem auf die Vorverlagerung der Eingriffsbefugnis in das Gefahrenvorfeld beziehen.⁸⁹⁶ Brückner weist darauf hin, dass eine solche Absenkungen der Eingriffsschwelle dem Schutze hochrangiger Rechtsgüter vorbehalten bleiben müsse, die gerade wegen des untersagten Verhaltens auch regelmäßig gefährdet sein müssen.⁸⁹⁷ Vom bloßen Alkoholkonsum gehe regelmäßig aber keine Gefahr für das Leben oder die körperliche Unversehrtheit eines anderen aus.⁸⁹⁸ In einen solchen Fall sei der finale Eingriff (das Alkoholkonsumverbot), der insbesondere von der weniger einschneidenden Gefahrerforschungsmaßnahmen abzugrenzen ist, stets dem Vorwurf der Unverhältnismäßigkeit ausgesetzt.⁸⁹⁹

Das **OVG Bautzen** teilt diese Bedenken nicht. Es weist – allerdings noch bezüglich der ursprünglichen Regelung des § 9a SächsPolG-alt – darauf hin, dass von einer Vereinbarkeit der Norm mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben jedenfalls auszugehen ist, „soweit der Gesetzgeber als Rechtfertigung zum Erlass eines örtlichen Alkoholverbots mittels Polizeiverordnung keinen streng kausalen Zusammenhang zwischen den zugrunde gelegten Straftaten und der Alkoholeinwirkung voraussetzt, 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.“ Dem Gesetzgebenden steht hinsichtlich der Maßnahmen auf dem Gebiet der Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit bei der Prognose und Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung ein Spielraum bezüglich der Eignungsbeurteilung zu.⁹⁰⁰ Dieser Beurteilungsspielraum ist erst dann überschritten, „wenn die Erwägungen des Gesetzgebers so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen sein können“.⁹⁰¹ Dies ist bei § 33 Abs. 2 SächsPBG tatsächlich nicht der Fall.⁹⁰²

⁸⁹² Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 2.

⁸⁹³ Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 2.

⁸⁹⁴ LT-Drs. (Sachsen) 6/14791, S. 249.

⁸⁹⁵ LT-Drs. (Sachsen) 6/14791, S. 249.

⁸⁹⁶ A.A. Schieder, BayVBl. 2015, 439, 443.

⁸⁹⁷ Brückner, LKV 2012, 202, 204.

⁸⁹⁸ Brückner, LKV 2012, 202, 204.

⁸⁹⁹ Vgl. Di Fabio, Jura 1996, 566, 569 ff.

⁹⁰⁰ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 39.

⁹⁰¹ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 39.

⁹⁰² Vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 39.

1.1.2.3. Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen des § 33 Abs. 1 SächsPBG

Mit § 33 Abs. 1 SächsPBG soll ermöglicht werden, dass Alkoholkonsumverbote zum Schutz von Kindern und Jugendlichen im Umfeld von entsprechenden Einrichtungen unter erleichterten Voraussetzungen erlassen werden können.⁹⁰³ Die Anforderungen an den Erlass eines Alkoholkonsumverbots nach § 33 Abs. 1 SächsPBG sollen im Vergleich zu denen des § 33 Abs. 2 SächsPBG abgesenkt sein.⁹⁰⁴

Der Anwendungsbereich der Norm ist zunächst einmal nur dann eröffnet, wenn es sich bei der betreffenden Fläche, für die das Verbot ausgesprochen werden soll, um eine öffentliche Fläche (Straßen, Plätze, Wege) handelt.⁹⁰⁵ Diese **öffentliche Fläche** muss sich in räumlicher Nähe zu einer Einrichtung befinden, die ihrer Art nach oder tatsächlich von Kindern und Jugendlichen vorwiegend genutzt wird.⁹⁰⁶ Zu den Einrichtungen, die ihrer Art nach vorwiegend von Kindern und Jugendlichen genutzt werden, gehören bspw. Schulen, Kindergärten, Spielplätze und Jugendhäuser.⁹⁰⁷ Zudem kann der Erlass eines Alkoholverbots aber auch auf einer öffentlichen Fläche gerechtfertigt sein, wenn diese Örtlichkeit von Kindern und Jugendlichen tatsächlich (= faktisch) für sich vereinnahmt wurde. Das kann bspw. bei Parks, Bibliotheken oder Museen der Fall sein, die aus bestimmten Gründen besonders anziehend auf Kinder und Jugendliche wirken.⁹⁰⁸

§ 33 Abs. 1 Satz 1 SächsPBG verlangt weiter, dass wegen der örtlichen Verhältnisse eine abstrakte Gefahr der Begehung von alkoholbedingten Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten vorliegt. „Ein Alkoholkonsumverbot im Umfeld einer Schule kann somit nicht allein auf den Umstand gestützt werden, dass es sich hierbei um eine Kinder- und Jugendeinrichtung handelt.“⁹⁰⁹ Die Feststellung der **abstrakten Gefahr** verlangt gem. § 4 Nr. 3 lit. h) SächsPVDG eine Sachlage, bei der nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit typischerweise Gefahren für ein polizeiliches Schutzgut entstehen. Die Feststellung einer abstrakten Gefahr ist jedoch nicht ausreichend.⁹¹⁰ Gefordert ist daneben, dass sich die abstrakte Gefahr aufgrund der örtlichen Verhältnisse auf die Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten bezieht.⁹¹¹

Nach hier vertretener Auffassung hat der Gesetzgebende das Ziel, die Anforderungen hinsichtlich des Erlasses von Alkoholverbotsverordnungen abzusenken, sofern diese auf den Kinder- und Jugendschutz abzielen, erkennbar verfehlt, weil er diesbezüglich am Erfordernis der Feststellung einer abstrakten Gefahr festhält

⁹⁰³ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 48.

⁹⁰⁴ Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 3.

⁹⁰⁵ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 48.

⁹⁰⁶ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 48.

⁹⁰⁷ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 48; Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 4.

⁹⁰⁸ Vgl. Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 48; Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 4.

⁹⁰⁹ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 48; Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 4.

⁹¹⁰ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 48; Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 5.

⁹¹¹ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 48; Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 5.

(anders hingegen die Regelung in Thüringen: § 27a Abs. 1 OBG).⁹¹² Dass die Hürde der abstrakten Gefahr im Zusammenhang mit dem Konsum von Alkohol so gut wie nie genommen werden kann, wurde bereits erörtert (hierzu Teil 2: 1.1.1.4 Rechtsprechungsübersicht). Die Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG weist zutreffend darauf hin, dass von § 33 Abs. 1 SächsPBG also nur Gebrauch gemacht werden kann, wenn nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen (= Polizeivollzugsdienst und Polizeibehörden) aufgrund der örtlichen Verhältnisse eine solche Gefahr alkoholbedingter Straftaten oder alkoholbedingter Ordnungswidrigkeiten besteht.⁹¹³ Da der Konsum von Alkohol aber nicht generell und typischerweise dazu führt, dass Personen Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begehen,⁹¹⁴ wird man diesen Nachweis kaum führen können. Vor allem reicht es nicht, dass sich vor Ort eine „stille Trinkerecke“ etabliert hat oder dass sich dort überhaupt Personen aufhalten, die Alkohol konsumieren.⁹¹⁵

Die Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG gibt zu verstehen, dass sie die Problematik erkannt hat und versucht sich mit dem Hinweis zu behelfen, dass man bei der Auslegung des § 33 Abs. 1 Satz 1 SächsPBG dem Wunsch des Gesetzgebenden entsprechen soll, der die Bedeutung des Kinder- und Jugendschutzes betont hat.⁹¹⁶ Der Anwendungsbereich der Norm soll daher schon dann eröffnet werden, wenn Sachverhalte wie „öffentliches Urinieren“, „relevante Vermüllung“, „Anpöbeln“ und/oder erhebliche „Ruhestörungen“ den Polizeibehörden oder dem Polizeivollzugsdienst bekannt werden (etwa durch Mitteilungen der Eltern, der Anwohnenden oder der Schule), die „offensichtlich im Zusammenhang mit öffentlichem Alkoholkonsum stehen“.⁹¹⁷ Dieser offensichtliche Zusammenhang wird sich aber wohl kaum bzw. nur in besonderen Extremfällen nachweisen lassen. Die seitens der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG beschriebenen Missstände resultieren nämlich nicht zwingend aus dem Alkoholgenuß als solchem.⁹¹⁸ „Vielmehr bedarf es des Hinzutretens weiterer Verhaltensweisen, die jedoch einerseits unabhängig vom Alkoholkonsum eintreten können und andererseits nicht zwingende Folge jeden Alkoholkonsums sind.“⁹¹⁹ Vegetationsschäden, Lärm, Vermüllung und Beschmutzung können auf öffentlichen Flächen auch dann festzustellen sein, wenn kein Alkohol im Spiel ist, weil es sich hierbei um regelmäßige Begleiterscheinung der Beanspruchung solcher Flächen durch eine größere Anzahl von Benutzenden handelt.⁹²⁰

Sind die Tatbestandsvoraussetzungen des § 33 Abs. 1 Satz 2 SächsPBG gegeben, so kann sowohl ein Alkoholkonsumverbot als auch ein Verbot bezüglich des Mitführens von alkoholischen Getränken erlassen werden. Das Konsumverbot bezieht sich ausschließlich auf den Konsum „**alkoholischer Getränke**“. Also solches gilt ein Getränk dann, wenn es sich um ein nicht nur sehr schwach alkoholhaltiges Getränk handelt (bspw.

alkoholfreies Bier) oder auch dann, wenn es eine nicht nur geringe Menge anderer alkoholischer Getränke enthält (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 2 JuSchG).⁹²¹ **Mitführverbote** dürfen sich allerdings nur auf Personen mit Konsumabsicht beziehen („zum Zwecke des Konsums“). Das setzt voraus, dass die Absicht des Konsums durch äußere Umstände belegt wird, was bspw. dann der Fall ist, wenn Flaschen oder Dosen mit alkoholischen Getränken bereits geöffnet wurden.⁹²² Nicht erfasst wird demgegenüber das Durchqueren einer „Verbotzone“ mit Alkohol ohne Konsumabsicht vor Ort, etwa weil dieser nach Hause transportiert werden soll.⁹²³ Selbst das Verweilen mit Alkohol ist gestattet, sofern die Konsumabsicht fehlt.⁹²⁴ Siehe insbesondere auch § 33 Abs. 1 Satz 2 bis Satz 4 SächsPBG.

1.1.2.4 Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen des § 33 Abs. 2 SächsPBG

Mit § 33 Abs. 2 SächsPBG wird den Ortspolizeibehörden die Möglichkeit eingeräumt, durch den Erlass von Rechtsverordnungen in eigener Zuständigkeit den Konsum alkoholischer Getränke und das Mitführen solcher Getränke zum Zweck des dortigen Konsums auf bestimmten öffentlichen Flächen (außerhalb von genehmigten Außenbewirtschaftungsflächen) zu untersagen.⁹²⁵ Die Vorschrift bezieht sich nur auf „sonstige öffentliche Flächen“. Folglich ist ihre Anwendung auf öffentlichen Flächen, die ihrer Art nach oder tatsächlich vorwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden, gesperrt. Dort greift allein § 33 Abs. 1 SächsPBG.

Zu den „**öffentlichen Flächen**“ gem. § 33 Abs. 2 Satz 1 SächsPBG gehören vor allem die dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wege, und Plätze im Sinne des Sächsisches Straßengesetzes. Dieser räumliche Anwendungsbereich des § 33 Abs. 2 Satz 1 SächsPolG wird mittels der Begrenzung „**außerhalb von genehmigten Außenbewirtschaftungsflächen**“ vom Anwendungsbereich des Sächsisches Gaststättengesetzes abgegrenzt.

HINWEIS

Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass die Regelung aufgrund dieser Begrenzung gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstößt, weil der Alkoholkonsum innerhalb genehmigter Außenbewirtschaftungsflächen jedenfalls im Ergebnis die gleichen Gefahren mit sich bringt, wie diejenige oder derjenige außerhalb solcher Areale.⁹²⁶ Eine verfassungskonforme Anwendung der Norm könnte demnach dann gewährleistet sein, wenn auf ein Verbot gem. § 33 Abs. 2 Satz 1 SächsPBG ganz verzichtet wird, wenn innerhalb der betroffenen Flächen ein vom Verbot nicht erfasster Alkoholausschank zugelassen wurde.

⁹¹² A. A. wohl Kappler/Strecke, KritV 2021, 61, 65.

⁹¹³ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 48; Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 5.

⁹¹⁴ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 48; Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 5.

⁹¹⁵ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 48; Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 5.

⁹¹⁶ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 48; Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 7.

⁹¹⁷ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 49; Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 7.

⁹¹⁸ VG Berlin, Beschl. v. 31.08.2022 – 24 L 183/22, juris Rn. 25

⁹¹⁹ VG Berlin, Beschl. v. 31.08.2022 – 24 L 183/22, juris Rn. 25

⁹²⁰ VG Berlin, Beschl. v. 31.08.2022 – 24 L 183/22, juris Rn. 25.

⁹²¹ Elzermann, SächsVBl. 2019, 213, 218.

⁹²² Vertiefend Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 33 Rn. 9; Elzermann, SächsVBl. 2019, 213, 218.

⁹²³ Elzermann, SächsVBl. 2019, 213, 218.

⁹²⁴ Elzermann, SächsVBl. 2019, 213, 218.

⁹²⁵ LT-Drs. (Sachsen) 5/5450, S. 20.

⁹²⁶ Brückner, LKV 2012, 202, 204; Albrecht, VR 2012, 41, 46.

Innerhalb der relevanten Bereiche können Alkoholverbote verhängt werden, wenn zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind. **Erstens** müssen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich dort das Ausmaß oder die Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder alkoholbedingter Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung von der des übrigen Gemeindegebiets deutlich abhebt. Hinzukommen muss **zweitens**, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch zukünftig alkoholbedingte Straftaten oder alkoholbedingte Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung begangen werden. Beide Voraussetzungen nehmen zunächst auf den Begriff der „**Tatsachen**“ Bezug. Diese gilt es von bloßen „Anhaltspunkten“ zu unterscheiden.⁹²⁷ Tatsachen gehen über Vermutungen, Vorurteile, Verdachtsmomente und polizeiliche Erfahrungen hinaus. Sie müssen nachweisbar sein⁹²⁸ und folglich zwingend durch Feststellungen untermauert werden⁹²⁹. Solche Nachweisführungen setzen voraus, dass seitens des Ordnungsgebenden eingehende Untersuchungen durchgeführt wurden.⁹³⁰

Der Anwendungsbereich der Norm soll nach dem Willen des Gesetzgebenden für **Problemschwerpunkte** für alkoholbedingte Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung eröffnet sein.⁹³¹ Über solche konkreten Brennpunkte soll die gem. § 33 Abs. 2 Satz 1 SächsPBG erlassene Verbotsverordnung dann aber auch nicht hinausreichen. Dass es sich um einen solchen Brennpunkt handelt, kann nur anhand eines Vergleichs zwischen der betroffenen Fläche und dem übrigen Gemeindegebiet festgestellt werden.⁹³² Das alkoholbedingte Störverhalten muss zudem innerhalb der potentielle Verbotszone festgestellt worden sein.

Da die Ortspolizeibehörden in der Regel nicht über die erforderliche Erkenntnislage in Gänze verfügen werden, die für den Erlass eines Alkoholkonsumverbotes benötigt wird, bedarf es einer engen Kooperation zwischen Ortspolizeibehörde und Polizeivollzugsdienst vor Ort.⁹³³ Die rechtliche Grundlage hierfür bilden die Zusammenarbeitsverpflichtungen gemäß § 4 SächsPBG und § 102 SächsPVDG.⁹³⁴ Nach den Hinweisen der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG empfiehlt sich in diesem Zusammenhang folgende praktische Herangehensweise bzw. ein Prüfverfahren in vier Schritten: „**In einem ersten Schritt** könnte auf der Grundlage einer vom Polizeivollzugsdienst zu erstellenden **allgemeinen polizeilichen Lagebildes** zwischen Polizeivollzugsdienst und Ortspolizeibehörde abgestimmt werden, welche öffentlichen Flächen im Gemeindegebiet im Verhältnis zu anderen öffentlichen Flächen der Gemeinde durch (alkoholbedingte) Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von besonderer Bedeutung besonders belastet sind und ob hier Erkenntnisse zur Alkoholbedingtheit der Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten vorliegen. Bestandteil des Lagebildes kann auch die Kriminalstatistik sein. Daneben sollten sonstige relevante polizeiliche Feststellungen, so z.B. zum Vorhandensein ‚einschlägiger Szenen‘ und in diesem Zusammenhang aufgetretenen (regelmäßigen) spezifischen Vorkommnissen wie Gewaltdelikten, Sachbeschädigungen, Verunreinigungen, erheblichen Lärmbelästigungen etc. aufgenommen werden. Ein solches allgemeines polizeiliches Lagebild kann dann Grundlage für die Erstellung einer örtlichen Belastungsanalyse sein.

In einem zweiten Schritt könnte für einen, entsprechend der örtlichen Gegebenheiten zu bestimmenden Zeitraum (z.B. drei Monate), vereinbart werden, dass der Polizeivollzugsdienst und die Ortspolizeibehörde in diesem Zeitraum verstärkt ‚vor Ort sind‘ (Streife Gemeindlicher Vollzugsdienst, Streife durch Polizeivollzugsdienst) und eingehenden Hinweisen auf relevante Vorkommnisse (Einzelfällen von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, bei den konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die eine Alkoholbeeinflussung der Straftat oder Ordnungswidrigkeiten objektiv vermuten lassen), in besonderer Weise nachgehen (insbesondere Erfassung von Erkenntnissen, die eine Alkoholbeeinflussung des Verhaltens von Störenden objektiv vermuten lassen, so zum Verhalten/Zuständen von Personen, Zustand örtlicher Gegebenheiten, erforderlicher Gewahrsam durch PVD zur Ausnüchterung) und dokumentieren.

In einem dritten Schritt sind relevante Erkenntnisse, insbesondere Einzelsachverhalte über festgestellte Straftaten bzw. Ordnungswidrigkeiten in einer Belastungsanalyse aufzunehmen, für die Anhaltspunkte bestehen, dass sie im Zusammenhang mit Alkoholeinfluss stehen. Dabei ist ein besonderer Fokus auf die Feststellung und Dokumentation von Erkenntnissen zur Alkoholisierung (ggf. Ergebnis Alkoholtest des Polizeivollzugsdienstes) bzw. zu Erkenntnissen, die Rückschlüsse auf die Alkoholisierung und den Grad der Alkoholisierung und einen möglichen Zusammenhang zwischen Alkoholisierung und Straftat/Ordnungswidrigkeit schließen lassen, zu legen. Zielstellung dieser Belastungsanalyse ist die Nachweisführung, dass hier im Verhältnis zu anderen Gemeindegebieten, verstärkt alkoholbedingte Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung auftreten.

In einem vierten Schritt ist dann durch die Ortspolizeibehörde zu bewerten, ob die Belastungsanalyse hinreichend (nachweisbare) Erkenntnisse dafür enthält, dass auf der betreffenden öffentlichen Fläche das Ausmaß und die Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten und von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung erheblich von dem im übrigen Gemeindegebiet abweicht und eine solche Prognose auch für die Zukunft gestellt werden kann (z.B. große etablierte Trinkendszene auf einem Platz in der Nähe eines Einzelhandels, wiederholt Lärmbelästigung, Verschmutzung, Sachbeschädigung, Belästigung von Passantinnen und Passanten). Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Diese Tatsachen-gestützte Bewertung bildet die Grundlage für die Entscheidung zum Vorliegen der Voraussetzungen für den Erlass einer Polizeiverordnung. Maßgeblich für die Bewertung sind nicht allein die Fallzahlen, sondern vielmehr die Gesamtumstände.“⁹³⁵

Der erforderliche Nachweis der Tatbestandsvoraussetzungen kann auch unter Berücksichtigung dieser Empfehlungen nur gelingen, wenn die „Alkoholbedingtheit“ des Verhaltens von Störenden hinreichend belegt werden kann.⁹³⁶ Nach Sinn und Zweck der Regelung sind **alkoholbedingte Straftaten oder alkoholbedingte Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung** solche, deren Begehung durch Alkoholeinwirkung beeinflusst worden ist.⁹³⁷ Beeinflusst worden sind diese Taten, wenn die Alkoholeinwirkung für die Tat zumindest mitursächlich ist.⁹³⁸ Auf eine monokausale Ursächlichkeit des Alkoholkonsums kommt es nicht an.⁹³⁹

⁹²⁷ LT-Drs. (Sachsen) 5/5450, S. 20; zur Problematik Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 3 Rn. 51.

⁹²⁸ Albrecht, VR 2012, 41, 45.

⁹²⁹ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 20.

⁹³⁰ Vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 30.

⁹³¹ LT-Drs. (Sachsen) 6/14791, S. 249.

⁹³² Vgl. Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 50.

⁹³³ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 50 f.

⁹³⁴ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 51.

⁹³⁵ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 51 f.

⁹³⁶ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 50.

⁹³⁷ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 20.

⁹³⁸ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 20.

⁹³⁹ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 23.

„Würde man unter ‚alkoholbedingten Straftaten‘ nur Straftaten fassen, die monokausal auf Alkoholeinwirkung zurückzuführen sind, liefe die Vorschrift des § 9a SächsPolG [der heutige § 33 Abs. 2 PBG] letztlich leer. Er könnte allenfalls bei den in § 316 Abs. 1 StGB und § 315c Abs. 1 Nr. 1 a StGB geregelten Straftatbeständen sowie beim Vollrausch (§ 323 StGB) als gegeben angenommen werden. Eine solche enge Auslegung des Tatbestandsmerkmals ‚alkoholbedingte Straftaten‘ würde damit dem Gesetzeszweck zuwiderlaufen. Ausreichend, aber auch erforderlich ist somit, dass die Alkoholeinwirkung für die begangene Straftat zumindest mitursächlich gewesen ist, sich im Hinblick auf die Begehung der Straftat also fördernd ausgewirkt hat. Dafür spricht auch das in der amtlichen Gesetzesbegründung angegebene Ziel der Vorschrift, ‚alkoholbeeinflussten Straftaten im öffentlichen Raum rechtssicher und effektiv zu begegnen‘ (LT-Drs. 5/5450 S. 19).“⁹⁴⁰

Problematisch bleibt allerdings, dass sich auch ein „nur“ mitursächlicher Zusammenhang zwischen der Alkoholeinwirkung und der Begehung einer Straftat schwer nachweisen lässt.⁹⁴¹ Nach Einschätzung der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG soll dieses Erfordernis etwa bei nachfolgenden Beispielen erfüllt sein:

„es handelt sich um eine Straftat gegen die körperliche Unversehrtheit, die betroffene Person wurde wiederholt alkoholisiert angetroffen (Vermutung der Alkoholabhängigkeit),

es handelt sich um eine sonstige Straftat oder Ordnungswidrigkeit von besonderer Bedeutung („Anpöbeln“ und/oder „öffentliches Urinieren“ und/oder „erhebliche Ruhestörung“), die betroffene Person ist bereits in der Vergangenheit unter Alkoholeinfluss straffällig geworden,

es handelt sich um eine Straftat gegen die körperliche Unversehrtheit, die betroffene Person war zwar erstmalig, jedoch erheblich alkoholisiert.“⁹⁴²

Dass dem gefolgt werden kann, ist fraglich. Fest steht nämlich, dass von einer alkoholbedingten Straftat oder alkoholbedingten Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung nicht stets dann ausgegangen werden darf, wenn lediglich die Alkoholeinwirkung zur Tatzeit feststeht.⁹⁴³ Das OVG Bautzen weist darauf hin, dass dies selbst hinsichtlich solcher Straftaten gilt, die aggressionsgetrieben begangen werden.

„Auch in Bezug auf Straftaten, die Ausdruck eines aggressiven Verhaltens sind, lässt sich nach dem aktuellen Stand der neurobiologischen Forschung kein genereller ursächlicher Zusammenhang feststellen. Selbst eine erhebliche Alkoholeinwirkung führt nicht zwangsläufig bei jedem Menschen zu Aggressionen. [...] Der aktuelle Forschungsstand verweist darauf, dass die individuelle Neigung zu alkoholinduzierter Aggression neben neurobiologischen Faktoren auch von persönlichen Erwartungen an die Wirkungen des Alkohols, von Erfahrungen mit gewalttätigen Auseinandersetzungen sowie von frühkindlichen Umweltbedingungen – insbesondere sozialer Ausschließung und Diskriminierung – abhängt [...].“⁹⁴⁴

⁹⁴⁰ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 24.

⁹⁴¹ Vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 25.

⁹⁴² Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 50.

⁹⁴³ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 25.

⁹⁴⁴ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 26.

Dennoch dürfen nach der einschlägigen Rechtsprechung keine zu strikten Anforderungen an die Feststellung der Alkoholbedingtheit der relevanten Taten gestellt werden.⁹⁴⁵

„Es genügen konkrete Anhaltspunkte, die eine Alkoholeinflussung der Straftat objektiv vermuten lassen. Ob die konkrete Straftat ‚alkoholbedingt‘ begangen worden ist, ist eine Frage des Einzelfalls und daher vom Ordnungsgeber in Würdigung des Straftäters sowie der Tatumstände zu prüfen. Allerdings dürften Tatsachen, die die Annahme der Alkoholbedingtheit einer Straftat rechtfertigen, im Regelfall vorliegen, wenn der Betroffene in der Vergangenheit bereits mehrfach unter Alkoholeinfluss straffällig geworden war oder – wegen der dort epidemiologisch festgestellten Häufigkeit – auch bei Gewalttaten, die von alkoholabhängigen Personen begangen worden sind. Auch in Bezug auf Gewalttaten, die von nicht alkoholabhängigen Straftätern begangen worden sind, dürfte wegen der statistisch belegten Häufigkeit des Zusammentreffens von Alkoholeinwirkung und Straftat in vielen Fällen jedenfalls dann von einer Alkoholbedingtheit auszugehen sein, wenn diese unter erheblicher Alkoholeinwirkung begangen worden sind.“⁹⁴⁶

Insgesamt bleibt die Darlegungslast hoch. Um dem zu genügen „bedarf es wohl zunächst einer hinreichenden Identitätsfeststellung vor Ort und sodann hierauf abgestellten Ermittlungen bei den Strafverfolgungsbehörden sowie gegebenenfalls der Einsichtnahme in Ermittlungsakten, ob die betreffenden Personen alkoholbedingte Straftaten begangen haben.“⁹⁴⁷

HINWEIS

Im Schrifttum wird aufgrund der hohen Darlegungslast und der „sehr eng gefassten Tatbestandsmerkmale“ davon ausgegangen, dass von solchen Bestimmungen in der behördlichen Praxis kaum Gebrauch gemacht werden kann.⁹⁴⁸ Insbesondere das Erfordernis der „hinreichenden Identitätsfeststellung“ führt dazu, dass man auch gleich Polizeikräfte vor Ort bereithalten kann, die dann mittels von Einzelverfügungen gegen „Gefährder“ vorgehen.⁹⁴⁹ Ohnehin ist zu beachten, dass sich auch eine Polizeiverordnung nicht selbst exekutiert, sondern von Einsatzkräften vor Ort bei Bedarf durchgesetzt werden muss.⁹⁵⁰ Dementgegen weist das OVG Bautzen darauf hin, dass eine höhere Polizeipräsenz ggf. auch eskalierend wirken könnte und zudem Kosten verursacht, die auf Dauer nicht hingenommen werden müssen.⁹⁵¹ Die in diesem Zusammenhang anklingende Zustimmung zur Gewährleistung von Sicherheit nach Kassenlage scheint mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die dem Staat aufgibt, diejenigen Vorkehrungen zu treffen, die geboten sind, um seine Aufgaben zu erfüllen, allerdings nur schwer zu vereinbaren.⁹⁵²

⁹⁴⁵ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 29.

⁹⁴⁶ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 29.

⁹⁴⁷ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 30.

⁹⁴⁸ Schieder, BayVBl. 2015, 439, 442.

⁹⁴⁹ Schieder, BayVBl. 2015, 439, 443; vgl. Brückner, LKV 2012, 202, 203; Albrecht, VR 2012, 41, 44.

⁹⁵⁰ Albrecht, VR 2012, 41, 44.

⁹⁵¹ OVG Bautzen, Beschl. 27.09.2007 – 3 BS 100/07, juris Rn. 21.

⁹⁵² Vgl. BVerwG, Beschl. v. 29.11.1955 – I C 68.53, juris Rn. 19; siehe auch VG Berlin, Beschl. v. 31.08.2022 – 24 L 183/22, juris Rn. 27.

§ 33 Abs. 2 SächsPBG ermöglicht sowohl den Erlass von Alkoholkonsumverboten als auch von Verboten hinsichtlich des Mitführens von alkoholischen Getränken zum Zweck des Konsums. Gem. § 33 Abs. 2 Satz 2 soll sich das Verbot auf bestimmte Tage innerhalb einer Woche beschränken und an diesen Tagen zeitlich befristet erlassen werden. Da es sich hierbei um eine Soll-Bestimmung handelt, ist gewährleistet, dass je nach örtlichen Gegebenheiten der Rahmen auch ggf. überschritten werden kann, soweit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet wird.⁹⁵³ Regelmäßig wird ein generelles Verbot an allen Tagen und über mehr als zwölf Stunden am Tag aber dennoch unzulässig bleiben (so schon § 9a Abs. 2 Satz 2 SächsPolG-alt).

Im Rahmen der Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit der Verbotsverordnungen muss zudem dafür gesorgt werden, dass die kommunale Verbotspraxis nicht ausufert. Örtliche Verbote werden sich deswegen lediglich auf einen räumlichen Bereich beziehen dürfen, der engbegrenzt ist. Die erfassten öffentlichen Flächen müssen genau bezeichnet und möglichst mittels der Anlage eines Lageplans auch optisch gekennzeichnet werden.

§ 33 Abs. 2 Satz 2 SächsPBG bestimmt als maximale Geltungsdauer für eine Polizeiverordnung nach § 33 Abs. 2 SächsPBG zwei Jahre.⁹⁵⁴ Nach Ablauf dieser Zeit kann die Verbotsverordnung „neu erlassen werden, wenn die Voraussetzungen für ihren Erlass noch vorliegen. Dies setzt voraus, dass während der Geltungsdauer der Verordnung die Belastungsanalyse fortgeschrieben wird und diese fortgeschriebene Belastungsanalyse eine Verlängerung der Maßnahme rechtfertigt.“⁹⁵⁵

1.1.2.5. Formulierungsvorschlag

Die gefahrenabwehrrechtlichen Ausführungen von Heckmann (im Kontext des bayerischen Landesrechts) machen deutlich, dass es eine „Musterverbotsverfügung“, die den Anforderungen des § 33 SächsPBG gerecht wird, kaum geben kann. Vielmehr „obliegt [es] den Gemeinden, unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes den konkreten Umfang von Verboten des Konsums alkoholischer Getränke festzulegen. Hierbei sind zahlreiche Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die von Gemeinde zu Gemeinde differieren können.“⁹⁵⁶

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

Mit § 12 Abs. 1 SächsPBG wird den Kommunen die Möglichkeit gegeben, mittels einer polizeilichen Allgemeinverfügung gegen konkrete Gefahren vorzugehen.⁹⁵⁷ Nach hier vertretener Auffassung ist es in Sachsen allerdings nicht angezeigt, mit dem Handlungsinstrument der Allgemeinverfügung gegen den öffentlichen Alkoholkonsum vorzugehen. Einerseits hat der Gesetzgebende den Kommunen mit § 33 SächsPBG ein spezi-

elleres und passgenaueres Instrumentarium zur Verfügung gestellt und andererseits ist die hinsichtlich des Erlasses einer Allgemeinverfügung maßgebliche Eingriffshürde der „konkreten Gefahr“ kaum zu nehmen.

Auf Besonderheiten der Rechtsprechung ist hinzuweisen, wenn es im Freistaat Sachsen um Alkoholverbote geht, die als versammlungsrechtliche Auflage ausgesprochen werden sollen.⁹⁵⁸ Diese Maßnahme hatte in der Vergangenheit im Zusammenhang mit der Durchführung rechtsextremer Versammlungen bzw. Konzertveranstaltung eine gewisse praktische Bedeutung. Das **OVG Bautzen** hatte ein solches Alkoholverbot (als Auflage gem. § 15 Abs. 1 SächsVersG) zugelassen, sofern damit nicht nur den allgemeinen, durch den Alkoholverzehr in der Öffentlichkeit möglicherweise verursachten Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entgegengetreten werden soll, sondern den Gefahren des Alkoholkonsums in einer spezifischen versammlungsrechtlichen Situation begegnet wird, die durch besondere Umstände geprägt ist.⁹⁵⁹ Beschrieben wurden die Besonderheiten der Situation vor Ort wie folgt:

„Denn es handelt sich vorliegend um eine Veranstaltung, die vornehmlich von jüngeren Männern aufgesucht wird, die Konzerte von Bands besuchen wollen, deren Namen ‚Amok‘, ‚Sturmwehr‘, ‚Bataillon 500‘ sowie ‚True Aggression‘ den Charakter der von ihnen gespielten Musik umschreiben. [...] dass das Motto der Versammlung, nämlich Europa zurückzuerobern, eine kämpferische Zielrichtung hat. Die Tatsache, dass mit dem ‚Kampf der Nibelungen‘ Kampfkunstvorführungen und Kämpfe [...] präsentiert werden sollen, unterstreicht den insgesamt kämpferisch-aggressiven Charakter der Veranstaltung. Daher ist davon auszugehen, dass anders als im öffentlichen Raum allgemein auf dem Festgelände von vornherein eine latent aggressive Grundstimmung besteht, [...]. Es ist daher nicht fernliegend, [...] davon auszugehen, dass mit fortlaufender Dauer der Veranstaltung die durch Programm und Charakter geförderte aggressive Grundstimmung durch übermäßigen Alkoholkonsum deutlich gesteigert werden könnte.“

*Die durch den Alkoholkonsum verursachte Enthemmung von Veranstaltungsteilnehmern birgt [...] damit die Gefahr, insbesondere mit Teilnehmern von Gegenveranstaltungen, die bei einer Aufhebung des Alkoholverbots ebenfalls oftmals alkoholisiert sein dürften, gewalttätig zusammenzutreffen.“*⁹⁶⁰

1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Einzelfallbezogene Maßnahmen können die sächsischen Kommunen sowohl in Anwendung der Standardmaßnahmen gem. §§ 18 bis 31 SächsPBG als auch auf Grundlage der Generalklausel des § 12 Abs. 1 SächsPBG gegen alkoholisierte Personen richten. Ermächtigt wird nämlich „die Polizei“ (siehe hierzu auch Teil 2: 1.1 Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit). Hierzu gehören etwa der Platzverweis gem. § 20 SächsPBG und die Sicherstellung gem. § 25 SächsPBG.

⁹⁵³ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 52.
⁹⁵⁴ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 52.
⁹⁵⁵ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 52.
⁹⁵⁶ Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Auflage 2022, 3. Teil Rn. 516a.
⁹⁵⁷ Elzermann, Sächsisches Polizeibehördengesetz, 2020, § 12 Rn. 6.

⁹⁵⁸ Vertiefend hierzu Hinkel, ThürVBL. 2021, 7, 13 f.
⁹⁵⁹ OVG Bautzen, Beschl. v. 19.04.2018 – 3 B 126/18 m. Anm. Hebel, JA 2019, 77.
⁹⁶⁰ OVG Bautzen, Beschl. v. 19.04.2018 – 3 B 126/18, juris Rn. 15 f.; a.A. wohl VG Meiningen, Beschl. v. 08.06.2018 – 2 E 862/18 Me, juris Rn. 36: „Im Übrigen wird es Sache der Polizei sein [...] ein Aufeinandertreffen von Teilnehmern der Versammlung des Antragstellers und Gegendemonstranten möglichst zu vermeiden.“

Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass sich einzelfallbezogene Maßnahmen gerade auch dann anbieten, wenn der Anwendungsbereich des § 33 SächsPBG eröffnet ist.⁹⁶¹ Dass dies so ist, darf wegen der unterschiedlichen Eingriffshürden (Einzelfallbezogene Maßnahmen fordern eine konkrete Gefahr) angezweifelt werden. Allerdings hat Brückner Recht, wenn er darauf aufmerksam macht, dass dem Verbot des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit eine höhere Polizeipräsenz vorzuziehen sein wird, weil sich hierdurch gewährleisten lässt, dass im Falle des Entstehens konkreter Gefahren gegen den jeweils verantwortlichen Störenden vorgegangen wird.⁹⁶² Die Allgemeinheit bleibt dann von der freiheitsbeschränkenden Wirkung einer in das Gefahrenvorfeld eindringenden Rechtsverordnung verschont.

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 Jahr 2011 der ganz überwiegenden Rechtsauffassung angeschlossen, wonach es sich beim Niederlassen zum Alkoholkonsum um Gemeingebrauch handelt.⁹⁶³ Mit den Mitteln des Straßen- und Wegerechts seien bloße „Ärgernisse“ nicht zu bekämpfen.⁹⁶⁴ Dementgegen weist die Gemeinsame Arbeitsgruppe zum Sächsischen Polizeibehördengesetz auf Folgendes hin:

„Damit sind Parkanlagen als öffentliche Einrichtungen zu qualifizieren, für die im Rahmen ihrer Benutzungsordnung oder -satzung auch Gebote und Verbote erlassen werden können. Zweck eines Alkoholkonsumverbots in einer Benutzungsordnung für eine Parkanlage ist, dem Widmungszweck der Erholung Rechnung zu tragen. Im Unterschied hierzu dient eine Polizeiverordnung auf der Grundlage von § 33 SächsPBG der Gefahrenabwehr. Beide Regelungszwecke stehen nebeneinander. Für eine Parkanlage kann daher ein Alkoholkonsumverbot auf der Grundlage einer Benutzungsordnung oder -satzung erlassen werden. Die Regelung des § 33 SächsPBG schließt ein solches Alkoholkonsumverbot nicht aus.“⁹⁶⁵

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

⁹⁶¹ Vgl. Brückner, LKV 2012, 202, 203.

⁹⁶² Vgl. Brückner, LKV 2012, 202, 204.

⁹⁶³ OVG Bautzen, Beschl. v. 07.07.2011 – 4 A 370/10.

⁹⁶⁴ Vgl. OVG Bautzen, Beschl. v. 07.07.2011 – 4 A 370/10, juris Rn. 5.

⁹⁶⁵ Hinweise der Gemeinsamen Arbeitsgruppe zum SächsPBG, Stand: November 2019, S. 53; siehe aber auch die kritischen Anmerkungen bei VG Berlin, Beschl. v. 31.08.2022 – 24 L 183/22.

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

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

Hinsichtlich der Nutzung von Bier-Bikes ist auch in Sachsen die Einstufung als Sondernutzung vertretbar. Einschlägig sind u.a. § 18 Abs. 1 Satz 1 bis Satz 3 SächsStrG: „Die Benutzung der Straße über den Gemeingebrauch 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.“

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 Möglichkeit, das Mitsichführen von Alkohol zu verbieten, ergibt sich aus § 33 SächsPBG; siehe hierzu Teil 3: 1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung). Im Übrigen siehe 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, die sich gegen den Alkoholverkauf richten, auf die allgemeinen Erläuterungen verwiesen werden; siehe hierzu Teil 2: 3.1 Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf.

Allerdings soll in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, dass sich das OVG Bautzen im Jahr 2007 mit einer Polizeiverordnung zu befassen hatte, die es den Inhabenden und Betreibenden 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).⁹⁶⁶ Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass eine solche Rechtsverordnung weder von vornherein offensichtlich rechtmäßig noch offensichtlich rechtswidrig ist.⁹⁶⁷ Entscheidend stellt das Gericht darauf ab, dass der Alkoholverkauf zu den relevanten Zeiten nicht gänzlich verboten ist, sondern nur der Verkauf über die Straße, während alkoholische Getränke in den betroffenen Spätshops selbst konsumiert werden können.⁹⁶⁸ Erst im Hauptsacheverfahren könne geklärt (ermittelt) werden, ob tatsächliche eine (abstrakte) Gefahr im polizeirechtlichen Sinne vorliegt, die dann ggf. auch jederzeit 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 (Passantinnen und Passanten, Anwohnende und örtliche Gewerbetreibende) umschlagen kann.⁹⁶⁹

3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

Gaststättenrechtliche Besonderheiten sind in Sachsen nicht ersichtlich; Siehe hierzu auch Teil 2: 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf. Die zu beachtenden Gebote und Verbote finden sich in § 8 SächsGastG geregelt. Die Vorschrift lautet:

„(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 Preisvergleich 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.“

⁹⁶⁶ OVG Bautzen, Urt. v. 27.09.2007 – 3 BS 100/07, juris Rn. 2.
⁹⁶⁷ Vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 27.09.2007 – 3 BS 100/07, juris Rn. 17.
⁹⁶⁸ OVG Bautzen, Urt. v. 27.09.2007 – 3 BS 100/07, juris Rn. 20.
⁹⁶⁹ OVG Bautzen, Urt. v. 27.09.2007 – 3 BS 100/07, juris Rn. 21.

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

Das Ladenschlussrecht ist in Sachsen im Sächsisches Ladenöffnungsgesetz geregelt. Einschlägig sind insoweit vor allem § 3 Abs. 1 und Abs. 2 SächsLadÖffG. Die Vorschrift lautet:

„(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 Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes etwas anderes bestimmt wird (allgemeine Ladenschlusszeiten).“

Eine relevante Ausnahmegvorschrift befasst sich mit den Tankstellen. § 5 SächsLadÖffG nimmt diese nämlich von den allgemeinen Ladenschlusszeiten aus und stellt fest, dass sie an allen Tagen ganztägig geöffnet sein dürfen.

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 Regelung der Sperrzeiten richtet sich in Sachsen nach § 9 SächsGastG. Die Vorschrift lautet:

„(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 der allgemeinen rechtlichen Erwägungen, nach denen Werbeverbote für Alkohol grundsätzlich kritisch gesehen werden müssen, vgl. Teil 2: 4 Maßnahmen gegen Alkoholverbung, scheint sich in Sachsen eine diesbezügliche Verbotspraxis durchaus etabliert zu haben. Aktuelle Pressemeldungen weisen darauf hin, dass etwa die Stadt Dresden auf eigenen Flächen Werbung für Alkohol verboten hat. „Ein vom Stadtrat 2015 beschlossenes ‚Strategiepapier für Suchtprävention‘ ist dafür die Grundlage“ dieses Verbots.⁹⁷⁰ Auch in Zukunft soll gelten, dass es in Dresden für alle neuen Werbeverträge ein generelles Verbot für Alkoholverbung geben soll.⁹⁷¹ Hierzu zusammenfassend die Berichterstattung der Sächsischen Zeitung Online:

⁹⁷⁰ <https://www.wochenkurier.info/dresden/artikel/alkohol-werbung-verboden-brauereisponsoring-erwuenscht> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

⁹⁷¹ Vgl. <https://www.saechische.de/dresden-sagt-alkohol-den-kampf-an-3728687.html> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

„Dass das Rathaus jetzt die Werbung verboten hat, kann als Start einer Kampagne gegen Alkoholverbung gewertet werden. Das Ziel, keine Werbung auf kommunalen Flächen zuzulassen, werde nun ‚bei allen neuen Verträgen durchgesetzt‘, kündigt Ferse an. ‚Die Dresdner Verkehrsbetriebe werden in den nächsten Jahren ebenfalls keine Werbung für Suchtmittel mehr zulassen.‘“⁹⁷²

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. Insbesondere ist zu beachten, dass mit § 7 ff. SächsKAG kein Verbot der Erhebung von Getränkesteuern ausgesprochen wird.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 6.4 Formulierungsvorschlag.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Soweit dies ersichtlich ist, wird der Konsum von Alkohol im ÖPNV in Sachsen nicht generell unterbunden (zur Problematik vgl. Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV). In der Broschüre „VVO-Kleingedrucktes – Beförderungsbedingungen und Tarifbestimmungen“ werden die Regeln für den öffentlichen Personennahverkehr in Dresden und der Region Oberelbe zusammengefasst. Dort findet sich bei § 4 Abs. 3 der Beförderungsbedingungen folgende Bestimmung:

„Den Fahrgästen ist es nicht gestattet, in Verkehrsmitteln offene, zum sofortigen Verbrauch bestimmte Nahrungsmittel und Getränke mitzunehmen, die zur Verunreinigung von Kleidungsstücken der Fahrgäste und der Wageneinrichtung führen können.“

⁹⁷² <https://www.saechische.de/dresden-sagt-alkohol-den-kampf-an-3728687.html> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

Die Durchsetzung dieser Bestimmung scheint den jeweils verantwortlichen Beschäftigten der beauftragten Bus- und Bahnunternehmen unter Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalles überlassen. Da ein grundsätzliches Verbot augenscheinlich nicht ausgesprochen werden sollte, wird man im jeweiligen Einzelfall prüfen müssen, ob aufgrund der Konsumumstände mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Verunreinigungen drohen. Beim bloßen Konsum eines Feierabendbieres aus der Flasche dürfte dies nicht der Fall sein.

Entgegen der hier vertretenen Auffassung weist die Sächsische SZ auf Folgendes hin:

„In Bussen und Bahnen gilt ein Alkoholverbot, da auch das Trinken generell untersagt ist. Seit einigen Monaten gibt es ein entsprechendes Piktogramm in Bussen und Bahnen – als Appell, auf Alkohol zu verzichten. Häufig werde in den Verkehrsmitteln ‚Wegbier‘ getrunken.“ ⁹⁷³

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 7.3 Formulierungsvorschlag.

⁹⁷³ <https://www.saechsische.de/dresden-sagt-alkohol-den-kampf-an-3728687.html> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].



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 institutionell zwischen den Sicherheitsbehörden und den Polizeibehörden unterschieden. Die Organisation, sowie die Aufgaben und Befugnisse der Polizei- sowie 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 gilt für das Verhältnis von Polizeibehörden zu den Sicherheitsbehörden der **Grundsatz der Subsidiarität**: der Aufgabenbereich der Polizeibehörden ist nach § 1 Abs. 2 Satz 2 SOG LSA erst dann eröffnet, soweit die Gefahrenabwehr durch die Sicherheitsbehörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint („Eilzuständigkeit“).

Nach § 84 Abs. 1 SOG LSA sind allgemeine Sicherheitsbehörden die Gemeinden, die Landkreise und das Landesverwaltungsamt. Innerhalb der Sicherheitsbehörden sind sodann für Aufgaben der Gefahrenabwehr auf Grund anderer Rechtsvorschriften gem. § 89 Abs. 2 SOG LSA **grundsätzlich die Gemeinden zuständig**, soweit keine besonderen Zuständigkeitsregelungen durch Rechtsvorschriften des Bundes oder des Landes getroffen worden sind.

1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsmächtigung)

Nach § 94 Abs. 1 Nr. 1 SOG LSA könne 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. LSAGO).

In einem Urteil vom 17.03.2010 hatte sich das **OVG Magdeburg** eingehend mit der Rechtmäßigkeit eines städtischen Alkoholverbotes zu befassen, welches auf der Grundlage von § 94 Abs. 1 SOG LSA erlassen worden war.⁹⁷⁴ Die dem Sachverhalt zu Grunde liegende Verordnung konnte dabei weder die Anforderungen des **Bestimmtheitsgrundsatzes** noch die des Vorliegens einer abstrakten Gefahr erfüllen.⁹⁷⁵ Nach § 1 der betroffenen 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.“⁹⁷⁶

⁹⁷⁴ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09.

⁹⁷⁵ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09.

⁹⁷⁶ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 5.

Der Grundsatz der Bestimmtheit verlangt, dass für die Adressatin oder den Adressaten klar erkennbar sein muss, auf welche Stadtareale sich das Verbot des Alkoholkonsums erstreckt und welches Verhalten von dem Verbot erfasst wird. Dies bedeutet zunächst, dass die betroffenen Bereiche von der Verordnungsgebung 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.

„Weiterhin ist die Verordnung auch insoweit zu unbestimmt, als das Verbot an das Lagern und dauerhafte Verweilen in Verbindung mit dem Konsum von Alkohol anknüpft. Nach dem maßgeblichen Wortlaut der Vorschrift setzt der Tatbestand der Verbotsnorm keine ‚finale Verknüpfung‘ dergestalt voraus, dass das ‚Lagern‘ oder ‚dauerhafte Verweilen‘ zum Zwecke des Konsums von Alkohol erfolgt [...] Dem maßgeblichen Wortlaut nach muss der Alkoholkonsum nur in irgendeinem Zusammenhang mit dem ‚Lagern‘ oder ‚dauerhaften Verweilen‘ stehen. Nach dem Wortlaut der Bestimmung bleibt offen, ob etwa auch solche Personen ordnungswidrig handeln, die sich ohne selbst Alkohol zu konsumieren lediglich in einer Gruppe aufhalten, bei der ein Einzelner Alkohol zu sich nimmt, wenn dieser oder eine andere Person aus der Gruppe Handlungen vornimmt, die geeignet sind, Dritte zu beeinträchtigen. Aufgrund der unklaren Formulierung bleibt auch offen, ob auch ein Alkoholkonsum zeitlich vor dem Lagern bzw. dauerhaften Verweilen geeignet sein kann, die Verbotsfolge auszulösen.“⁹⁷⁷

Darüber hinaus sind beim Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen bestimmte Anforderungen an die **Feststellung einer abstrakten Gefahr** zu stellen. Das OVG Magdeburg betont vor allem die Schwierigkeiten, die sich bezüglich des Nachweises des Zusammenhangs zwischen Alkoholkonsum und den abzuwehrenden Rechtsgutverletzungen (bspw. Körperverletzungen, Lärmbelästigung oder Verschmutzung) ergeben.

HINWEIS

Auch wenn ein generelles Alkoholverbot die Arbeit der Vollzugskräfte „vor Ort“ ganz erheblich erleichtert kann, indem die Ordnungskräfte nicht mehr jeder oder jedem Einzelnen nachweisen müssen, dass dessen konkretes Verhalten ein ordnungsbehördliches Einschreiten rechtfertigt, kann dies allein niemals eine Gefahrenabwehrverordnung stützen.⁹⁷⁸ Der Nachweis des Gefahrenzusammenhangs bedarf genügend abgesicherter Erkenntnisse; allerdings lassen auch Statistiken und Studien einen solchen Schluss nur im Einzelfall zu. Aus derartigen 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.

„Diese Statistiken lassen keine Feststellung zu der Frage zu, ob die Begehung der Straftaten eine typische Folge des Alkoholkonsums [...] darstellt. Aus den von der Antragsgegnerin vorgelegten Unterlagen ergibt sich weder in welcher (ungefähren) Größenordnung Personen bezogen auf ein Kalenderjahr den Bereich [...] aufsuchen noch wie viele der Besucher [...] Alkohol konsumieren. Diese Daten wären jedoch erforderlich gewesen, um die Zahlen aus der Kriminalitätsstatistik in Beziehung zur Anzahl zu den Alkoholkonsumenten zu setzen, um so eine Feststellung zu der Frage treffen zu können,

ob die Begehung von Straftaten eine typische Folge des Alkoholkonsums in diesem Bereich darstellt. Die Anzahl der unter Alkoholeinfluss begangenen Gewaltdelikte gibt auch keinen Aufschluss darüber, ob die Gewalttäter bereits zu Hause oder in öffentlichen Verkehrsmitteln auf dem Weg zum Hasselbachplatz Alkohol getrunken haben und sich dann in alkoholisiertem Zustand in dem Quartier um den H-platz aufgehalten haben bzw. in den dortigen Gaststätten Alkohol zu sich genommen haben und anschließend aggressiv und gewalttätig geworden sind oder ob sie tatsächlich zu der Gruppe der Normunterworfenen zählen.“⁹⁷⁹

Ist die Behörde mangels genügender Erkenntnisse über die maßgeblichen Kausalverläufe zu der erforderlichen Gefahrenprognose nicht imstande, so liegt keine Gefahr, sondern allenfalls eine mögliche Gefahr bzw. ein Gefahrenverdacht vor.⁹⁸⁰ In einem solchen Fall darf die Behörde aber schon nach der ausdrücklichen Regelung in § 2a SOG LSA selbst nicht einschreiten; stattdessen steht die diesbezügliche Bewertungs- und Entscheidungskompetenz allein der Gesetzgebung zu.

HINWEIS

Weiter lässt sich der Entscheidung entnehmen, dass ein Verbot auf der Grundlage des § 94 Abs. 1 SOG LSA nur zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit ergehen kann. Ein Verbot zum Zwecke der Vermeidung von hohen Abfallaufkommen ist unverhältnismäßig; ein Verbot zum Zwecke der Vermeidung von Glasbruch und der daraus resultierenden Folgen ist nicht erforderlich.⁹⁸¹ Will man den Maßstäbe des OVG Magdeburgs nunmehr in der Praxis entsprechen, so ist die rechtskonforme Schaffung einer Alkoholverbotsverordnung jedenfalls auf der Grundlage des § 94 Abs 1 SOG LSA nur noch schwer vorstellbar; siehe hierzu auch Teil 2: 1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung).

1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Als Reaktion auf die Entscheidung des OVG Magdeburgs hatte die Gesetzgebung in § 94a Abs. 2 a.F. SOG LSA eine besondere Verordnungsermächtigung zum Erlass von Alkoholverboten geschaffen. Allerdings wurde diese Vorschrift durch das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt mit Urteil vom 11.11. 2014 für verfassungswidrig erklärt.⁹⁸² Dies war insbesondere der Tatsache geschuldet, dass die Gesetzgebung die in § 94a Abs. 2 a.F. SOG LSA getroffene Regelung letztendlich auf die gleichen „Erkenntnisse“ gestützt hatte, wie sie im Sachverhalt der Entscheidung des OVG Magdeburgs gegeben waren und offenbar davon ausgegangen war, dass ihm ein begründungsfreies Abwägungs- und Gestaltungsrecht zuzubilligen sei. Allerdings fordert das Landesverfassungsgericht auch von der Gesetzgebung tragfähige und nachvollziehbare Sachgründe zur Legitimation grundrechtsbeschränkender Regelungen bzw. Regelungsermächtigungen, die hinsichtlich der gewünschten Beschränkung des Alkoholkonsums nicht vorgetragen waren.⁹⁸³

⁹⁷⁷ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 36.

⁹⁷⁸ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 43.

⁹⁷⁹ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 48.

⁹⁸⁰ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 51.

⁹⁸¹ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 55 f.

⁹⁸² SachsAnhVerfG, Urt. v. 11.11.2014 – LVG 9/13, juris Rn. 230 ff.

⁹⁸³ SachsAnhVerfG, Urt. v. 11.11.2014 – LVG 9/13, juris Rn. 240.

„Der Übergang von Gefahrenabwehr zu Gefahrenvorsorge setzt regelmäßig ein Kausalitätswissen voraus, das sich auf den Schadenseintritt bezieht. Dabei können die inhaltlichen Anforderungen im Vergleich zu den herkömmlichen Anforderungen der Gefahrenabwehr zwar abgesenkt werden. Der Gedanke der Vorsorge wird jedoch verfehlt, wenn man davon ausgeht, dass bloße Vermutungen oder gesellschaftliche Leitbilder oder Wünsche ausreichen, um freiheitsbeschränkende Maßnahmen vorzuverlagern. Der Vorsorgegedanke verzichtet nicht auf das Wissen über den Wahrscheinlichkeitseintritt, sondern verlängert lediglich den Zeithorizont für die Beurteilung der Schadenswahrscheinlichkeit. Auf den vorliegenden Fall bezogen hat dies zur Folge, dass durch das Abstellen auf den Topos der Gefahrenvorsorge die Pflicht des Gesetzgebers, grundrechtsbeschränkende Maßnahmen unter Hinweis auf belastbare Erkenntnisse zu Gefährdungswahrscheinlichkeiten auf Grund bestimmter Verhaltensweise nachvollziehbar und tragfähig zu begründen, nicht entfällt. Vielmehr kann der Übergang von der Gefahrenabwehr zur Gefahrenvorsorge nur damit begründet werden, dass es belastbares Wissen über eine Langzeitkausalität unterhalb der Schwelle des bisherigen Gefahrenkonzepts des SOG LSA gibt. Es reicht nicht aus, dass der Gesetzgeber eine solche Kenntnis postuliert. Insoweit ist seine Angewiesenheit auf Empirie oder Fachkenntnisse nicht weniger anspruchsvoll als im Falle einer abstrakten Gefahr.“

Die eindrückliche Entscheidung des Landesverfassungsgerichts verdeutlicht erneut, dass es im Bundesland Sachsen-Anhalt wegen der Schwierigkeiten des Kausalitätsnachweises (Alkoholkonsum > rechtswidriges Verhalten) faktisch kaum möglich sein wird, im Wege abstrakt-genereller Regelungen gegen den 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. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des OVG Magdeburgs zum Erlass von Alkoholverbotsverordnungen werden auch alkoholkonsumbeschränkende Allgemeinverfügungen wegen der hohen Anforderungen bezüglich der nachzuweisenden konkreten Gefahr in aller Regel nicht in Betracht kommen. Ergänzend ist auf die allgemeinen Ausführungen zu verweisen; 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 Platzverweise nach § 36 SOG LSA gegen alkoholisierte Störende oder etwa die Sicherstellung von Alkoholika nach § 45 SOG LSA.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 1.1.4.8 Formulierungsvorschlag.

1.2 Straßen- und wegerechtliche Maßnahmen gegen Alkoholkonsum

Landesspezifischen 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.⁹⁸⁴ 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)

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

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

2. MASSNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOL

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

⁹⁸⁴ OVG Magdeburg, Urt. v. 17.03.2010 – 3 K 319/09, juris Rn. 56.

3. MASSNAHMEN GEGEN DEN ALKOHOLVERKAUF

3.1 Polizeirechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

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

3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

Mit Schaffung des Gaststättengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (GastG LSA) vom 07.08.2014⁹⁸⁵ hat die Landesgesetzgebung von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und das bis zu dem Zeitpunkt noch fortgeltende Gaststättengesetz des Bundes abgelöst. Nach §§ 1, 2 Abs. 1 Satz 1 GastG LSA gilt eine Anzeigepflicht für Gaststättengewerbe, die sich vor allem an § 14 GewO orientiert.⁹⁸⁶ Für den Ausschank alkoholischer Getränke findet darüber hinaus eine Zuverlässigkeitsprüfung nach § 8 GastG LSA statt, welche § 38 GewO nachgebildet ist.⁹⁸⁷

Eine landesrechtliche Besonderheit findet sich zudem in § 11 Abs. 5 GastG LSA. Danach kann die zuständige Behörde aus besonderem Anlass den Ausschank alkoholischer Getränke oder deren Abgabe 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.⁹⁸⁸ Der Grund für die Anordnung muss eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sein.⁹⁸⁹ Der besondere Anlass soll ein konkretes Ereignis oder eine konkrete Veranstaltung sein, von der eine solche Gefahr ausgeht.⁹⁹⁰ Als Beispiele nennt die Gesetzgebung sportliche Großveranstaltungen oder Demonstrationen mit hohem Aufkommen von Besucherinnen und Besuchern.⁹⁹¹

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

„§ 12 Allgemeine Verbote

(1) Es ist verboten,

1. Branntwein, branntweinhaltige Getränke oder Lebensmittel, die Branntwein in nicht nur geringfügiger Menge enthalten, durch Automaten auszuschenken oder abzugeben,

⁹⁸⁵ Ausführlich hierzu Koehler, LKV 2015, 115 ff.

⁹⁸⁶ LT-Drs. (Sachsen-Anhalt) 6/2547, S. 15.

⁹⁸⁷ Koehler, LKV 2015, 115, 119.

⁹⁸⁸ LT-Drs. (Sachsen-Anhalt) 6/2547, S. 22.

⁹⁸⁹ LT-Drs. (Sachsen-Anhalt) 6/2547, S. 22.

⁹⁹⁰ LT-Drs. (Sachsen-Anhalt) 6/2547, S. 22.

⁹⁹¹ LT-Drs. (Sachsen-Anhalt) 6/2547, S. 22.

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.“

3.2.1 Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Es ist unklar, ob sich der Widerruf von Gaststättenerlaubnissen (etwa wegen Verstoßes gegen die allgemeinen Verbote nach § 12 GastG LSA und darauf zurückzuführender Unzuverlässigkeit), die vor Erlass des GastG LSA erteilt wurden, nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vorschriften richtet oder nach der Vorschrift zur Untersagung von Betrieben nach § 11 GastG LSA. In Bundesländern, die eine ähnliche Gesetzeslage aufweisen, wird teilweise auf die allgemeinen Vorschriften zurückgegriffen.⁹⁹² Koehler geht hingegen davon aus, dass sich die Untersagung auch für alte „Genehmigungen“ nach § 11 GastG LSA richtet:

„Der Landesgesetzgeber hat mit dem ‚Anzeigenverfahren‘ eine Regelung getroffen, die sich zunächst auf die Neueröffnungen von Gaststättenbetrieben bezieht, allerdings werden die meisten Gaststättenbetriebe eine Genehmigung nach dem ‚alten‘ Gaststättenrecht des Bundes weiterhin haben. Diese Genehmigung ist auch wirksam. Die Untersagung einer derartigen ‚alten‘ Genehmigung wird nach dem Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 11 SachsAnhGastG uneingeschränkt möglich sein, so dass die Rücknahme bzw. der Widerruf als generelle Normen des Verwaltungsrechts durch die Versagung nach § 11 SachsAnhGastG verdrängt werden.“⁹⁹³

3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys)

Gaststättenrechtliche Maßnahmen zur Abwehr der gaststättenspezifischen Alkoholgefahren kann die Behörde nach § 10 GastG LSA treffen. Gem. § 10 GastG LSA 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. Zuständige Stellen sind jeweils die Gemeinden nach § 7 Abs. 1 Satz 1 GastG LSA. Die Vorschrift ist an § 5 GastG angelehnt⁹⁹⁴; es kann daher auf die diesbezüglichen Ausführungen verwiesen werden; siehe hierzu Teil 2: 3.2.2 Verbot von exzessiven Trinkveranstaltungen (Flatrate-Partys).

⁹⁹² Vgl. VG Gießen, Beschl. v. 19.07.2013 – 8 L 1267/13.

⁹⁹³ Koehler, LKV 2015, 115, 120.

⁹⁹⁴ LT-Drs. (Sachsen-Anhalt) 6/2547, S. 15.

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

An Werktagen dürfen Verkaufsstellen in Sachsen-Anhalt von Montag bis Freitag von 0 bis 24 Uhr und am Samstag von 0 bis 20 Uhr geöffnet sein. Verkaufsstellen dürfen an Sonn- und Feiertagen für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden regelmäßig nicht geöffnet sein (vgl. 3 LöffZeitG LSA). Gem. § 8 LöffZeitG LSA kann das Landesverwaltungsamt in Einzelfällen erlauben, dass Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen geöffnet werden, wenn dies im öffentlichen Interesse notwendig ist.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Sperrzeitenregelungen

Die Landesgesetzgebung hat die sperrzeitenrechtliche Verordnungsermächtigung nicht in das GastG LSA aufgenommen, sondern diese vielmehr in das allgemeine Sicherheitsrecht gem. § 94a Abs. 1 SOG LSA integriert. Hiernach darf das für das Sperrzeitrecht zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für Wirtschaftsrecht zuständigen Ministerium zur Abwehr abstrakter Gefahren oder zur Gefahrenvorsorge durch Gefahrenabwehrverordnung für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten eine Sperrzeit allgemein festsetzen. In dieser Gefahrenabwehrverordnung ist zu bestimmen, dass die Sperrzeit bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse allgemein oder für einzelne Betriebe verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden kann.

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

„§ 1 Sperrzeit für bestimmte Betriebsarten

(1) Die Sperrzeit beginnt für

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

2. Musik-, Tanz-, Theater- oder Filmveranstaltungen im Freien und in Festzelten unter freiem Himmel um 1 Uhr,

3. von der Nutzung für den Betrieb von Schank- und Speisewirtschaften mit umfasste Freiflächen sowie sonstige Schank- und Speisewirtschaften im Freien und in Festzelten unter freiem Himmel um 1 Uhr.

Sie endet jeweils um 6 Uhr.

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

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

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

Neben den allgemeingültigen Ausnahmen für bestimmte Betriebe können die Gemeinden zudem nach § 2 Sperrzeit GAVO 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.⁹⁹⁵

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.

⁹⁹⁵ Siehe hierzu etwa OVG Magdeburg, Beschl. v. 02.09.2014 – 2 M 41/14, juris Rn. 12.

6. ALKOHOLPRÄVENTION MIT MITTELN DES STEUERRECHTS

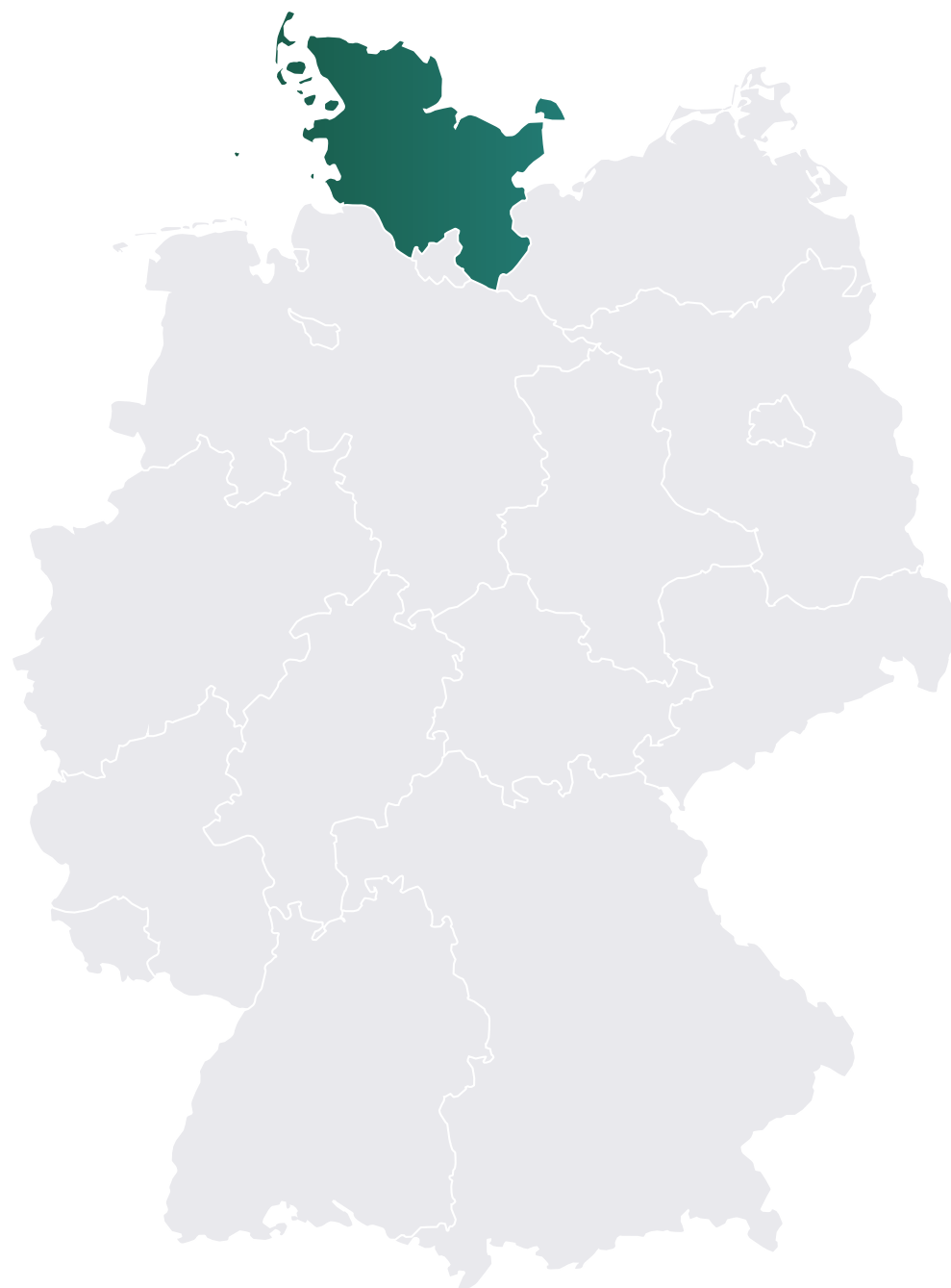
Nach den §§ 1, 3 KAG LSA können die Gemeinden in Sachsen-Anhalt kommunale Steuern erheben. Da die Getränkesteuer sowie die Schanksteuer nach § 3 Abs. 2 KAG LSA nicht explizit ausgeschlossen sind, können diese im Wege von Abgabensatzungen erhoben werden. Weitere Besonderheiten sind insoweit nicht ersichtlich; 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.⁹⁹⁶ Soweit ersichtlich, wurde ein Alkoholverbot aber jedenfalls bisher noch nicht umgesetzt. Weitere landesspezifische Besonderheiten sind nicht ersichtlich; siehe hierzu Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV.

⁹⁹⁶ <https://www.mz-web.de/sachsen-anhalt/fuer-mehr-sicherheit-alkohol-in-bussen-und-bahnen-koennte-verboten-werden-29266098> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].



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 SchlH) geregelt. Das Gefahrenabwehrrecht wurde dabei in den dritten Abschnitt über das Verwaltungshandeln in die §§ 162 bis 227a LVwG SchlH aufgenommen. 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 gem. § 165 Abs. 1, 2 LVwG SchlH, 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 Verordnungsmächtigung)

Nach § 175 Abs. 1 LVwG SchlH können die örtlichen Ordnungsbehörden als Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit Verordnungen erlassen (Verordnungen über die öffentliche Sicherheit). Verordnungen der Städte, der übrigen Gemeinden und der Ämter (Stadt-, Gemeinde- und Amtsverordnungen) werden gem. § 55 Abs. 2 LVwG SchlH durch die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister, die Amtsdirektorin oder den Amtsdirektor oder in ehrenamtlich verwalteten Ämtern durch die Amtsvorsteherin oder 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 SchlH.

Auch hierfür ist das Vorliegen einer **abstrakten Gefahr** erforderlich. Angesichts der allgemeinen Schwierigkeiten des Kausalitätsnachweises zwischen Alkoholkonsum und den Rechtsgutverletzungen, die mit entsprechenden Verordnungen regelmäßig bekämpft werden sollen, kommt ein Vorgehen nach § 175 Abs. 1 LVwG SchlH in der Praxis regelmäßig nicht in Betracht. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen des OVG Schleswig zu den Anforderungen an einen solche Kausalitätsnachweis für Gefahrenabwehrverordnungen:

„Schadensmöglichkeiten, die sich deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissenstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, begründen keine Gefahr, sondern lediglich einen Gefahrenverdacht oder ein ‚Besorgnispotential‘ [...]. Das allgemeine Gefahrenabwehrrecht bietet keine Handhabe, derartigen Schadensmöglichkeiten im Wege der Vorsorge zu begegnen [...]. 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, denn es wäre mit dem Grundsatz der Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen zu Rechtsverordnungen der Exekutive und des Vorbehaltes des Gesetzes nicht vereinbar, wenn die Exekutive ohne strikte Bindung an den überlieferten Gefahrenbegriff kraft eigener Bewertung über die Notwendigkeit oder Vertretbarkeit eines Verordnungserlasses entscheiden könnte. Vielmehr ist es Sache des zuständigen Gesetzgebers, sachgebietsbezogen darüber zu entscheiden, ob, mit welchem Schutzniveau und auf welche Weise Schadensmöglichkeiten vorsorgend entgegen gewirkt werden soll, die nicht durch ausreichende Kenntnisse belegt, aber auch nicht auszuschließen sind.⁹⁹⁷

1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

Eine besondere Verordnungsermächtigung zum Erlass von Alkoholverboten im öffentlichen Raum existiert in Schleswig-Holstein nicht. Es sind 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 SchlH möglich. Allgemeinverfügungen im Sinne von §§ 106 Abs. 2, 176 Abs. 1 Nr. 2 LVwG SchlH sind als Maßnahme zur Gefahrenabwehr aber nur zulässig, soweit sie zur Abwehr einer im einzelnen Falle bevorstehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich sind (konkrete Gefahr).⁹⁹⁸ Alkoholkonsumverbote können demnach im Wege einer Allgemeinverfügung nur bei konkreter Gefahr im Einzelfall ausgesprochen werden. 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 erkannte das OVG Schleswig bei einem zeitlich und örtlich begrenzten Verbot des Mitsichführens und Konsumierens von Alkohol in einem Regionalzug anlässlich eines Fußballspieles an.⁹⁹⁹

„[...] in besonderen Ausnahmefällen, in denen etwa auf Grund der konkreten Örtlichkeit oder anderer spezieller Umstände die an sich vorrangigen Maßnahmen der Polizei vor Ort trotz entsprechenden Polizeiaufgebotes zur Verhinderung sicherheitsrelevanter Verhaltensweisen zur Gefahrenabwehr nicht ausreichen, [kann] eine Allgemeinverfügung, welche an das der Gefahrenverwirklichung vorge-lagerte Mitsichführen beziehungsweise Konsumieren von Alkohol anknüpft, rechtmäßig sein [...].

Es liegt [...] in der Natur der Sache, dass von einer Allgemeinverfügung, die – in Ausnahmefällen zulässigerweise – bereits das der Gefahrenverwirklichung vorgelagerte Mitsichführen und Konsumieren von Alkohol untersagt, auch sogenannte Nichtstörer betroffen sind. Angesichts des vergleichsweise geringfügigen Grundrechtseingriffes und der grundsätzlichen Möglichkeit der Inanspruchnahme des Nichtstörers nach § 20 BPolG führt dieser Umstand keineswegs automatisch zur Rechtswidrigkeit einer derartigen Regelung. Für den Senat spricht vielmehr unter Berücksichtigung der

⁹⁹⁷ OVG Schleswig, Urt. v. 18.01.2012 – 4 KN 1/11, juris Rn. 22.

⁹⁹⁸ OVG Schleswig, Beschl. v. 16.05.2012 – 4 MB 39/12, juris Rn. 4.

⁹⁹⁹ OVG Schleswig, Beschl. v. 26.10.2012 – 4 MB 71/12 = ZVR-Online Dok. Nr. 18/2013; siehe auch OVG Schleswig, Beschl. v. 16.05.2012 – 4 MB 40/12 = ZVR-Online Dok. Nr. 9/2018; VG Schleswig, 08.04.2014 – 3 A 192/13.

Begründung der aus Anlass des Fußballspiels BVB Dortmund II – F.C. Hansa Rostock erlassenen Allgemeinverfügung und der mit alkoholisierten und randalierenden Fahrgästen in Zügen verbundenen Gefahrenlage viel dafür, dass das mit der Allgemeinverfügung zeitlich und örtlich eingeschränkt verfügte Verbot des Mitsichführens und Konsumierens von Alkohol hier rechtmäßig ist. Ob der Alkohol in Glasflaschen oder anderen Behältern mit sich geführt wird, ist in diesem Zusammenhang unerheblich.“¹⁰⁰⁰

HINWEIS

Diese spezifisch durch die beengten Verhältnisse des Bahnverkehrs und die Besonderheiten alkoholisierter Fußballfans geprägte Rechtsprechung wird sich für die kommunale Alkoholverhältnisprävention nur schwer nutzbar machen lassen. Sofern kein solcher, örtlich und zeitlich begrenzter Sonderfall vorliegt, wird ein Verbot des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit im Wege der Allgemeinverfügung regelmäßig ausscheiden müssen.

So hatte das **OVG Schleswig** ein entsprechendes Verbot auf bestimmten öffentlichen Flächen im Gebiet eines Sees und verschiedener Wanderwege für rechtswidrig erklärt.¹⁰⁰¹ Dies gilt auch dann, wenn auf Grund eines besonderen Ereignisses – wie etwa dem Vatertag – mit einem erhöhten Alkoholkonsum zu rechnen ist.

„Das verbotene Tun [...] ist per se nicht geeignet, mit hinreichender Wahrscheinlichkeit den Eintritt von Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit – gar in Form der Begehung von Straftaten – befürchten zu lassen. Es ist also gerade nicht der Alkoholkonsum an sich, der eine Gefährdung für polizeirechtlich geschützte Rechtsgüter nach sich zieht. Vielmehr müssen dann, wenn Alkohol konsumiert wird, weitere Handlungen des Konsumenten hinzutreten, um Gefahren oder Störungen der öffentlichen Sicherheit zu verursachen (vgl. Albrecht, Alkoholverbote in der kommunalen Praxis, Verwaltungsrundschau 2012, Seite 41 m. w. N.). Die Entstehung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit erfordert ein weiteres Zutun des Konsumenten. Zahlreiche Menschen trinken allein oder in Gruppen auch in der Öffentlichkeit Alkohol, ohne dass dies Rechtsverstöße nach sich zieht. [...] Deshalb begründet die gesicherte Erkenntnis, dass am Vatertag – auch in größeren Mengen – Alkohol konsumiert wird, jedenfalls in der Regel lediglich einen Gefahrenverdacht, welcher für sich genommen den Erlass einer Allgemeinverfügung noch nicht rechtfertigt. In der Regel ist die Vorverlagerung der Gefahrenabwehr dergestalt, dass bereits ein nicht unmittelbar sicherheitsgefährdendes Verhalten generell untersagt wird, nicht zulässig [...]. Hinzukommt, dass nicht festgestellt werden kann, dass die Mehrheit derer, die Alkohol konsumieren und von der Verfügung betroffen sind, die Gefahrengrenze überschreitende Sicherheitsverstöße begehen. [...]“¹⁰⁰²

¹⁰⁰⁰ OVG Schleswig, Beschl. v. 26.10.2012 – 4 MB 71/12 = ZVR-Online Dok. Nr. 18/2013, Rn. 5 bis 7.

¹⁰⁰¹ OVG Schleswig, Beschl. v. 16.05.2012 – 4 MB 39/12.

¹⁰⁰² OVG Schleswig, Beschl. v. 16.05.2012 – 4 MB 39/12, juris Rn. 4 f.

1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Einzelfallverfügungen gegenüber alkoholisierten Störenden sind auf Grundlage der Spezialbefugnisse in den §§ 199 ff. LVwG S-H sowie auf Grundlage der gefahrenabwehrrrechtlichen Generalklausel in § 176 Abs. 1 LVwG S-H möglich. In Betracht kommen dabei etwa Platzverweise oder Aufenthaltsverbote gegenüber alkoholisierten Störenden nach § 201 LVwG S-H sowie die Sicherstellung von Alkoholika nach § 210 LVwG S-H.

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 S-H ist der Gebrauch von öffentlichen Orts- und Gemeindestraßen, der über den jedermann gestatteten Gemeingebrauch i.S.d. § 20 StrWG S-H hinausgeht, erlaubnispflichtig. Den Gemeinden ist es aber verwehrt, den Gemeingebrauch darüberhinausgehend selbst durch Satzung einzuschränken, weil das Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein eine derartige Ermächtigung nicht enthält.¹⁰⁰³ Hinzu kommt, dass der Alkoholgenuß auf öffentlichen Straßen und Plätzen auch nach Auffassung des OVG Schleswig als Gemeingebrauch einzustufen ist. Folglich scheidet ein satzungsrechtliches Verbot aus.¹⁰⁰⁴

„Rechtlich entscheidend ist in diesem Zusammenhang in den Blick zu nehmen, daß der Gemeingebrauch von öffentlichen Straßen nicht nur den eigentlichen Verkehr im Sinne der Ortsveränderung von Personen oder Sachen (Transport) erfaßt, sondern auch den sog. kommunikativen Verkehr einschließt, d.h. das längere Verweilen und den gemeinsamen Aufenthalt mit anderen aus Anlaß oder Gründen zwischenmenschlicher Kontaktaufnahme und Kommunikation [...] Denn der schlichte Alkoholgenuß, an den das Satzungsrecht der Antragsgegnerin insoweit mitentscheidend anknüpft, beeinträchtigt weder den Gemeingebrauch anderer, deren Mitgebrauch dadurch offenkundig im Kern nicht berührt oder gar ausgeschlossen wird, noch stellt er sich als ‚nicht mehr gemeinverträglich‘ dar, wie der Hinweis auf die Üblichkeit und weitgreifende Gebräuchlichkeit von Alkoholgenuß in der Öffentlichkeit – etwa auch in zugelassenen Freisitzanlagen, Straßencafés etc. – hinreichend vor Augen führt [...]

Für ein [...] satzungsrechtlich verankertes, nach der konkreten Ausgestaltung quasi prophylaktisches Vorgehen gegen Personengruppen, deren Alkoholkonsum bei Gelegenheit der Inanspruchnahme des Gemeingebrauchs der Antragsgegnerin Anlaß zur – in Einzelfällen berechtigten – Besorgnis künftigen polizeiwidrigen Verhaltens bietet, vermitteln die Bestimmungen des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Schleswig-Holstein in Ansehung ihrer ausschließlich verkehrlichen Regelungsbezogenheit keine Ermächtigungsgrundlage. Der Versuch der Antragsgegnerin, im Kern ordnungspolizeilich

¹⁰⁰³ OVG Schleswig, Urt. v. 16.06.1999 – 4 K 2/99, juris Rn. 17.

¹⁰⁰⁴ OVG Schleswig, Urt. v. 16.06.1999 – 4 K 2/99, juris Rn. 17.

geprägten Problemstellungen ohne Anknüpfung an konkrete verkehrliche Auswirkungen mit den gesetzlichen Mitteln des Straßen- und Wegerechts zu begegnen, kann aus den dargelegten Erwägungen rechtlich nicht durchstehen.“¹⁰⁰⁵

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.

¹⁰⁰⁵ OVG Schleswig, Urt. v. 16.06.1999 – 4 K 2/99, juris Rn. 18 f.

3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf

In Schleswig-Holstein gilt das Gaststättengesetz des Bundes weiterhin fort, weshalb im Wesentlichen auf die diesbezüglichen allgemeinen Ausführungen verwiesen werden kann; siehe hierzu Teil 2: 3.2 Gaststättenrechtliche Maßnahmen gegen den Alkoholverkauf. Allerdings ist auch die Gaststättenverordnung Schleswig-Holstein (GastVO S-H) zu beachten, welche einige besondere Anforderungen an das gaststättenrechtliche Verwaltungsverfahren enthält. Letztendlich ergeben sich daraus aber in Bezug auf den Alkoholausschank 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 im Wege eines Erlasses zur Durchführung des Jugendschutzgesetzes vom 06.08.2013 Alkohol- oder Tabaktestkäufe von Jugendlichen „legitimiert“.¹⁰⁰⁶ Darin ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen kommunale Ordnungsbehörden der Kreise und Städte mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern über die Durchführung von Alkoholtestkäufen die Einhaltung des Jugendschutzes überprüfen können. Der Erlass enthält eine detaillierte Liste von Voraussetzungen, die bei der Durchführung solcher Testkäufe zum Schutz der Jugendlichen zu beachten sind.

3.3 Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

In Schleswig-Holstein sind in § 3 des Ladenöffnungszeitengesetzes Schleswig-Holstein (LOeffZG S-H) allgemeine Ladenöffnungszeiten vorgesehen:

„§ 3 Allgemeine Ladenöffnungs- und Ladenschlusszeiten

(1) Verkaufsstellen dürfen vorbehaltlich des Absatzes 2 an Werktagen ohne zeitliche Begrenzung geöffnet sein,

¹⁰⁰⁶ LT-Drs. (Schleswig-Holstein) 18/1313.

(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 S-H Sonderregelungen. Nach § 12 Satz 1 LOeffZG S-H kann die zuständige Behörde in Einzelfällen zudem befristete Ausnahmen von den Vorschriften der §§ 3 bis 9 dieses Gesetzes bewilligen, wenn die Ausnahmen im öffentlichen Interesse erforderlich werden. Hierfür sind gem. § 2 Abs. 2 der Ladenöffnungszeiten-Zuständigkeitsverordnung (LöffzZVO) die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Gemeinden über zehntausend Einwohnerinnen und Einwohner auf kommunaler Ebene zuständig, im Übrigen die Landrätinnen und Landräte.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4. Sperrzeitenregelungen

In Schleswig-Holstein wurde die Sperrzeitverordnung (für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten) ersatzlos gestrichen. Gemeinden, Ämter und Städte können jedoch selbst über Sperrzeiten entscheiden.

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 S-H) ist die Erhebung einer Steuer auf die Erlaubnis zum Betrieb eines Gaststättengewerbes (also Schankerlaubnissteuer) sowie einer Getränkesteuer unzulässig.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Neben den in der Praxis verbreiteten aber rechtlich bedenklichen Alkoholverboten, die seitens der Verkehrsunternehmen ausgesprochen werden (siehe hierzu Teil 2: 7 Alkoholverbote im ÖPNV), kommen nach Auffassung des OVG Schleswig sicherheitsbehördliche Alkoholverbote im Nahverkehr auf Grund besonderer örtlicher Umstände im Einzelfall in Betracht (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**.¹⁰⁰⁷ Polizei und Ordnungsbehörden sind institutionell voneinander getrennt; es handelt sich um unterschiedliche Behörden, deren Aufgaben und Befugnisse in unterschiedlichen Gesetzen geregelt sind. Das für die kommunale Praxis relevante Regelungsregime der Ordnungsbehörden ist das Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (ThOBG). Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ThOBG sind für die Ausübung der Befugnisse der Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr grundsätzlich die Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder erfüllende Gemeinden zuständig, soweit sich nicht aus anderen Vorschriften eine andere Zuständigkeit ergibt. Nach § 4 Abs. 3 Satz 2 ThOBG sind örtlich jeweils die Ordnungsbehörden zuständig, in deren Gebiet die zu schützenden Interessen verletzt oder gefährdet werden.

1.1.1 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (allgemeine Verordnungsermächtigung)

Obwohl in Thüringen mit § 27a ThOBG eine spezielle Verordnungsermächtigung für die Verhängung von Alkoholverboten im öffentlichen Raum geschaffen wurde, könnte in diesem Zusammenhang auch ein Rückgriff auf die allgemeine Verordnungsermächtigung gem. § 27 Abs. 1 ThOBG möglich sein.¹⁰⁰⁸ Allerdings kann von der allgemeinen Verordnungsermächtigung nur Gebrauch gemacht werden, wenn deren im Vergleich zu § 27a ThOBG striktere Voraussetzungen erfüllt sind. Das **OVG Weimar** hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Alkoholverbotsverordnungen den Anforderungen des § 27 Abs. 1 ThürOBG nur gerecht werden, „wenn hinreichende Anhaltspunkte vorliegen, das gerade das verbotene Verhalten regelmäßig und typischerweise, wenn auch nicht ausnahmslos zu einem ordnungsrechtlich relevanten Schaden führt.“¹⁰⁰⁹

Da dieser Nachweis der „abstrakten Gefahr“ aber regelmäßig nicht geführt werden kann, ist ein diesbezüglicher Formulierungsvorschlag entbehrlich. § 27 Abs. 1 ThOBG hat keine praktische Relevanz für die kommunale Alkoholprävention.¹⁰¹⁰

¹⁰⁰⁷ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2023, Rn. 506; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage 2022, § 2 Rn. 24.

¹⁰⁰⁸ Vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 05.08.2021 – 1 S 1894/21, juris Rn. 169.

¹⁰⁰⁹ OVG Weimar, Urt. v. 21.06.2012 – 3 N 653/09, juris Leitsatz Nr. 1.

¹⁰¹⁰ Vgl. OVG Weimar, Urt. v. 21.06.2012 – 3 N 653/09, juris Rn. 51 f.

1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung (besondere Verordnungsermächtigung)

1.1.2.1 Zusammenfassung

Die Thüringer Gesetzgebung hat den Kommunen mit § 27a ThOBG ein Mittel zur Bekämpfung des Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit mittels einer Rechtsverordnung an die Hand gegeben. Ob hiervon Gebrauch gemacht wird, steht im Ermessen der jeweiligen Kommune, die sich an den engen Grenzen der Norm zu orientieren hat. Allerdings ist § 27a ThOBG in unterschiedlicher Hinsicht verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Auch der Wortlaut der Vorschrift ist der Gesetzgebung nicht geglückt, was eine praktische Anwendbarkeit der Vorschrift angesichts der Auslegungsgrenze wesentlich erschwert oder gar faktisch unmöglich macht.

1.1.2.2 Rechtliche Bewertung

Mit der 2013 in das Thüringer Ordnungsbehördengesetz aufgenommenen Vorschrift § 27a ThOBG¹⁰¹¹ existiert nunmehr auch in Thüringen – wie auch in den Bundesländern Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg – eine besondere Verordnungsermächtigung für den Erlass kommunaler Alkoholkonsumverbote. Anlass für die Neuregelung durch die Landesgesetzgebung war eine Entscheidung des OVG Weimar vom 21.06.2012, mit welcher ein in einer Thüringer Stadtordnung geregeltes Alkoholverbot, welches zum damaligen Zeitpunkt des Erlasses noch auf die allgemeine Verordnungsermächtigung in § 27 ThOBG gestützt wurde, für unwirksam erklärt wurde.¹⁰¹² Durch das Trinken von Alkohol in der Öffentlichkeit entsteht nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts jedenfalls keine solche Gefahrenlage, die einen Verordnungserlass – gestützt auf die allgemeine Verordnungsermächtigung in § 27 ThOBG – rechtfertigen könnte.¹⁰¹³

Als Reaktion auf diese Entscheidung sah sich der Landesgesetzgeber dazu veranlasst, eine spezielle landesgesetzliche Regelung zu schaffen, um den Anforderungen des OVG Weimar zu entsprechen.¹⁰¹⁴ Aus Sicht der Gemeinden soll nämlich ein dringender gesetzlicher Handlungsbedarf bestanden haben, weil das alkoholbedingte Niederlassen und Verweilen im öffentlichen Raum für deren Einwohnerinnen und Einwohner und Gäste gerade in Zusammenhang mit alkoholbedingten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, wie zum Beispiel Verunreinigungen und ruhestörendem Lärm, ein ständiges Ärgernis darstellt.¹⁰¹⁵ Der neu in das Gefahrenabwehrrecht eingefügte § 27a ThOBG sollte diese Lücke füllen, indem eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass entsprechender Verordnungen durch die zuständigen Kommunen geschaffen wurde. Von dieser Rechtsgrundlage hat etwa jüngst die Stadt Erfurt im Bereich des Familienzentrums am Erfurter Anger Gebrauch gemacht.¹⁰¹⁶

¹⁰¹¹ Gesetz v. 19.09.2013, GVBl. S. 251.

¹⁰¹² OVG Weimar, Urt. v. 21.06.2012 – 3 N 653/09.

¹⁰¹³ OVG Weimar, Urt. v. 21.06.2012 – 3 N 653/09.

¹⁰¹⁴ LT-Drs. (Thüringen) 5/6118, S. 2.

¹⁰¹⁵ LT-Drs. (Thüringen) 5/6118, S. 2.

¹⁰¹⁶ siehe Ordnungsbehördliche Verordnung über das Verbot des Alkoholkonsums in öffentlichen Anlagen und auf bestimmten öffentlichen Verkehrsflächen (Alkoholverzehrverbot) zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Stadtgebiet der Landeshauptstadt Erfurt vom 16.11.2021, aufrufbar über <https://www.erfurt.de/ef/de/rat-haus/stadtrecht/satzungen/140297.html> [zuletzt aufgerufen am 01.12.2023].

Zuletzt hat sich mit der Praxis der Alkoholkonsumverbote nach § 27a ThOBG auch der Thüringer Landtag aus Anlass zweier Kleiner Anfragen einer Abgeordneten befasst.¹⁰¹⁷ Dort findet sich insbesondere eine Aufstellung der Thüringer Gemeinden, die in den letzten fünf Jahren seit Stellung der Anfrage Verordnungen nach § 27a Abs. 2 ThOBG erlassen haben.¹⁰¹⁸

§ 27a ThOBG (Örtliche Alkoholkonsumverbote) lautet:

„(1) Die Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder erfüllenden Gemeinden können zum Zwecke des Kinder- und Jugendschutzes sowie des allgemeinen 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, von denen die ersten zwei jeweils **eigene und strikt voneinander zu trennende Verordnungsermächtigungen** mit jeweils unterschiedlicher Zweckrichtung enthalten. In Absatz 3 ist eine für beide Verordnungsermächtigungen geltende Hinweispflicht in Bezug auf das Alkoholkonsumverbot vorgesehen. Durch das Aufstellen von **Hinweisschildern** – unter anderem in Form von Piktogrammen – sollen die Einwohnerinnen und Einwohner und Gäste der Gemeinden darüber in Kenntnis gesetzt werden, dass das Trinken von Alkohol im Verbotsbereich eine mit Geldbuße bedrohte Handlung ist.¹⁰¹⁹ Erst hierdurch wird es dem Bürgerinnen und Bürger möglich, sich so zu verhalten, dass er nicht in Konflikt mit der Verbotsnorm gerät. Zudem soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich entsprechende Alkoholverbotzonen noch nicht flächendeckend im Bundesgebiet durchgesetzt haben und demzufolge auch nicht im Bewusstsein der Bevölkerung verankert sein können.¹⁰²⁰ Im Übrigen sind die gesetzlichen Anforderungen des § 31 Abs. 3 ThOBG zu beachten.¹⁰²¹

¹⁰¹⁷ LT-Drs. (Thüringen) 7/5088 mit Nachfragen bei LT-Drs. (Thüringen) 7/5557.

¹⁰¹⁸ Anlage zu LT-Drs. (Thüringen) 7/5088.

¹⁰¹⁹ LT-Drs. (Thüringen) 5/6118, S. 44.

¹⁰²⁰ LT-Drs. (Thüringen) 5/6118, S. 44.

¹⁰²¹ LT-Drs. (Thüringen) 5/6118, S. 44.

1.1.2.3 Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen des § 27a Abs. 1 ThOBG

§ 27a Abs. 1 ThOBG verfolgt den Zweck, den Gemeinden eine Handhabe zur Verfügung zu stellen, um vor allem Kinder und Jugendliche vor Gefahren zu schützen, die vom Alkoholkonsum im öffentlichen Raum ausgehen.¹⁰²² Daher soll besonders in der Nähe von Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten und Kinderspielflächen der Konsum von Alkohol verboten werden können.¹⁰²³ Die Bestimmung in Abs. 1 ist nach Auffassung der Gesetzgebung an entsprechende Vorschriften zur Gewährleistung des Jugendschutzes aus dem Thüringer Glücksspielgesetz und aus dem Thüringer Spielhallengesetz angelehnt.¹⁰²⁴ Gem. § 27a Abs. 1 ThOBG kann zum Zwecke des Kinder- und Jugendschutzes sowie des allgemeinen Gesundheitsschutzes in öffentlichen Anlagen und Verkehrsflächen der Konsum von Alkohol verboten werden, sofern sich die Anlagen oder Verkehrsflächen in räumlicher Nähe (Radius von 200 Meter) zu Einrichtungen befinden, die ihrer Art nach oder tatsächlich überwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden sowie in der Nähe von Suchtberatungsstellen und vergleichbaren sozialen Einrichtungen. Dabei soll sich das Verbot an den Öffnungszeiten der jeweiligen Einrichtung orientieren.

HINWEIS

Die Vorschrift legt den Erlass entsprechender Maßnahmen in das Ermessen der zuständigen Behörde („können“). Problematisch ist allerdings, dass § 27a Abs. 1 ThOBG – abgesehen von der räumlichen Nähe zu den genannten Einrichtungen – keine weiteren ausdrücklichen Tatbestandsvoraussetzungen enthält.¹⁰²⁵ Die Gesetzgebung zieht damit die Gefahrenprognose vollständig „an sich“ und setzt die Gefährlichkeit des Alkoholkonsums an den relevanten Orten als tatsächlich gegeben voraus – womit der Eingriff tatbestandlich fast vollständig **von Feststellungen der zuständigen Behörde abgekoppelt** wird. Die Kommunen werden so insbesondere von Nachweispflichten, die sich auf die Gefährlichkeit des verbotenen Handelns im Einzelfall beziehen, grundsätzlich befreit. Hierbei handelt es sich um einen überaus geschickten Regelungsansatz, der aufzeigt, dass die Gesetzgebung die tatbestandlichen Schwierigkeiten, die sich im Zusammenhang mit dem Gefahrenbegriff ergeben (vgl. etwa zu Art. 30 LStVG: Teil 3 Bayern, 1.1.2 Alkoholkonsumverbote mittels Rechtsverordnung), erkannt und vollständig umgangen hat.

Allerdings wirft dieser Regelungsansatz die Frage auf, ob eine solche Gesetzeskonstruktion noch im Einklang mit den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes stehen kann. Aufgrund der Abkopplung der Vorschrift von der Gefahr als Tatbestandsvoraussetzung wird der Maßnahme die entscheidende rechtliche Eingriffshürde genommen. Auch wenn der Gesetzgebung bei der Beurteilung von Gefahren sowie bei der Bewertung der Maßnahmen, die der Verhütung und Bewältigung dieser Gefahren dienen sollen, grund-

¹⁰²² LT-Drs. (Thüringen) 5/6118, S. 43. Der Gesetzgebung sah sich zu dieser spezifischen Regelung vermutlich durch folgende Aussage des OVG Thüringen veranlasst: „Nur der Vollständigkeit halber sei abschließend darauf hingewiesen, dass der Alkoholenuss in der Öffentlichkeit keinesfalls allgemein verboten ist. Von besonderen Regelungen (z.B. zum Zwecke des Jugendschutzes) abgesehen, ist vielmehr das Gegenteil der Fall.“ Vgl. OVG Weimar, Urt. v. 12.06.2012 – 3 N 653/09, juris Rn. 73.

¹⁰²³ LT-Drs. (Thüringen) 5/6118, S. 43.

¹⁰²⁴ LT-Drs. (Thüringen) 5/6118, S. 43.

¹⁰²⁵ Rücker/Bruckner, in: Rücker/Bruckner/Blümel, Ordnungsbehördengesetz Thüringen, zitiert nach Beck-Online PdK Th K-30 mit Stand aus Dezember 2019, § 27a S. 259.

sätzlich ein weiter Prognosespielraum zusteht,¹⁰²⁶ muss die Entscheidung für erhebliche Eingriffserleichterung einer besonderen Verhältnismäßigkeitsprüfung standhalten.¹⁰²⁷ Verfassungsrechtliche Bedenken sind – so auch das OVG Bautzen – nur dann nicht veranlasst, wenn die Gesetzgebung im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage keinen streng kausalen 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.¹⁰²⁸

HINWEIS

Nach § 27a Abs. 1 ThOBG muss aber überhaupt kein kausaler Zusammenhang zwischen dem Alkoholenuss und der Gefährdung der genannten Rechtsgüter hergestellt werden. Aufgrund der als Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu gewährleistenden Angemessenheit der Regelung wird man aber – auch wenn man der Gesetzgebung eine diesbezügliche großzügige Einschätzungsprärogative einräumt – jedenfalls fordern müssen, dass dieser bei Eingriffsnormen zur Gefahrenvorsorge im Falle kriminologisch nicht nachweisbarer Gefahrenzusammenhänge ein tatbestandliches Korrektiv vorsieht. Dies ist vorliegend nicht geschehen. Die Verfassungskonformität des völlig „entgrenzten“ § 27a ThOBG ist nach hier vertretener Auffassung mithin fraglich.¹⁰²⁹

Auch aus kompetenzrechtlichen Gründen begegnet die Norm Bedenken. Diesbezüglich muss nämlich geprüft werden, ob der Landesgesetzgebung für den Bereich des Jugendschutzes überhaupt die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass einer entsprechenden Verordnungsermächtigung zusteht.¹⁰³⁰ Spezifische, vom Alkoholverkauf ausgehende Gefahren für Kinder und Jugendliche hat die Bundesgesetzgebung bereits in § 9 JuSchG aufgegriffen. Als Kompetenztitel käme für § 27a ThOBG lediglich ein Rückgriff auf die Regelungskompetenz der Länder im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Betracht. Dieses Vorgehen könnte aber wiederum für den Bereich der Abwehr von Gefahren für Jugendliche in der Öffentlichkeit durch den Erlass des JuSchG nach Art. 74 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“) kraft Sachzusammenhangs durch die Regelung des Bundes versperrt sein.

Nach Auffassung des BVerwG steht es – aus umgekehrter Perspektive – einer bundeseinheitlichen Regelung zur Gefahrenabwehr im Jugendschutzbereich nicht entgegen, dass das Jugendschutzgesetz Verbote zum Zweck der Gefahrenabwehr enthält, die eigentlich in den Bereich des zur Länderkompetenz gehörenden Polizeirechts fallen.¹⁰³¹ Denn der Begriff der Jugendfürsorge beschränkt sich gerade nicht auf die Gewährung von Hilfe und Leistungen zur Behebung materieller, seelischer oder sittlicher Not, sondern umfasst vielmehr notwendig auch vorbeugende Maßnahmen zur Abwendung unmittelbar drohender Gefahren, insbesondere auch zur Vermeidung von Einflüssen, die sich erfahrungsgemäß schädigend auf die geistige

¹⁰²⁶ BVerfG, Urt. v. 16.03.2004 – 1 BvR 1778/01 = NVwZ 2004, 597, 599.

¹⁰²⁷ Vgl. Brückner, LKV 2012, 202, 204.

¹⁰²⁸ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris Rn. 39.

¹⁰²⁹ Albrecht/Wessels, ThürVBl. 2019, 159, 163.

¹⁰³⁰ Albrecht/Wessels, ThürVBl. 2019, 159, 163.

¹⁰³¹ BVerwG, Urt. v. 08.07.1964 – V C 172/62 = VerwRspr 1966, 243, 245.

und seelische Entwicklung der Jugendlichen und Kinder auswirken.¹⁰³² Vorschriften, die in diesem Zusammenhang der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen, sind jeweils dem Sachbereich zuzurechnen, mit dem sie in einem notwendigen Zusammenhang stehen; sie gehören daher hier auch zum Bereich der in die Bundeskompetenz fallenden Jugendfürsorge.¹⁰³³

Somit **kommt es entscheidend darauf an**, ob man dem Jugendschutzgesetz eine **Sperrwirkung auch für die Regelung des Alkoholkonsums** zuschreibt. Stellt man auf etwa § 16 JuSchG ab, der allein für den Bereich der Telemedien dem Landesrecht den Vorzug gewährt, könnte man im Umkehrschluss hierzu wohl für die Abwehr der von Alkohol ausgehenden Gefahren für die Jugend – sowohl für Erwerb als auch für Konsum von Alkohol – eine materielle Sperrwirkung des JuSchG für diese Materie annehmen. Es ist daher gut möglich, dass § 27a Abs. 1 ThOBG aus kompetenzrechtlichen Gründen für verfassungswidrig erachtet werden muss.

Wird die Vorschrift trotz der entgegenstehenden verfassungsrechtlichen Bedenken angewendet, ist es der handelnden Behörde im Rahmen des bestehenden Ermessens („können“) zu empfehlen, im Wege der **verfassungskonformen Auslegung** das Erfordernis der Feststellung eines ortsspezifischen **Gefahrenverdachts** in die Bestimmung hineinzulesen.¹⁰³⁴ Es müssen dann also zumindest tatsächliche Anhaltspunkte nachgewiesen sein, wonach auf Grund der örtlichen Verhältnisse davon ausgegangen werden kann, dass es zu alkoholbedingten Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kommt, die die Schutzgüter des Kinder- und Jugendschutzes sowie des allgemeinen Gesundheitsschutzes beeinträchtigen.¹⁰³⁵

Als **öffentlichen Anlagen** gelten „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).“¹⁰³⁶ Als **öffentlichen 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).“¹⁰³⁷ Diese öffentlichen Bereiche müssen sich in einem Radius von 200 Metern (Satz 2) zu den in § 27a ThOBG genannten **Einrichtungen** befinden. Unter Einrichtungen, die **„ihrer Art nach“** vorwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden fallen etwa Schulen, Jugendheime, Kindergärten und Kinderspielplätze.¹⁰³⁸ Daneben sind auch Einrichtungen, die auf Grund örtlicher Gegebenheiten **„tatsächlich überwiegend“** von Kindern aufgesucht werden, vom Anwendungsbereich erfasst. Ein gelegentliches Aufsuchen dieser Orte durch Kinder reicht hierfür nicht aus; es muss sich vielmehr um einen Ort handeln, der gerade von Kindern besonders frequentiert wird.

¹⁰³² BVerwG, Urt. v. 08.07.1964 – V C 172/62 = VerwRspr 1966, 243, 245.

¹⁰³³ BVerwG, Urt. v. 08.07.1964 – V C 172/62 = VerwRspr 1966, 243, 245.

¹⁰³⁴ Zur Problematik siehe auch Rücker/Bruckner, in: Rücker/Bruckner/Blümel, Ordnungsbehördengesetz Thüringen, zitiert nach Beck-Online PdK Th K-30 mit Stand aus Dezember 2019, § 27a S. 259; eine abstrakte Gefahr fordern in diesem Zusammenhang Ebert/Groschek, in: Ebert, Öffentliche Sicherheit und Ordnung in Thüringen, 153. Ergänzungslieferung mit Stand: 01.03.2021, § 27a OBG Ziffer 3.2.

¹⁰³⁵ Vgl. VGH München, Beschl. v. 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, juris Rn. 22 f.

¹⁰³⁶ Rücker/Bruckner, in: Rücker/Bruckner/Blümel, Ordnungsbehördengesetz Thüringen, zitiert nach Beck-Online PdK Th K-30 mit Stand aus Dezember 2019, § 27a S. 259.

¹⁰³⁷ Rücker/Bruckner, in: Rücker/Bruckner/Blümel, Ordnungsbehördengesetz Thüringen, zitiert nach Beck-Online PdK Th K-30 mit Stand aus Dezember 2019, § 27a S. 259 f.

¹⁰³⁸ Rücker/Bruckner, in: Rücker/Bruckner/Blümel, Ordnungsbehördengesetz Thüringen, zitiert nach Beck-Online PdK Th K-30 mit Stand aus Dezember 2019, § 27a S. 259.

Darüber hinaus sind auch **Suchtberatungsstellen** und **vergleichbaren sozialen Einrichtungen** vom räumlichen Anwendungsbereich der Vorschrift erfasst.¹⁰³⁹ Mit „vergleichbaren sozialen Einrichtungen“ wird auf solche Einrichtungen verwiesen, die in ihrer Zwecksetzung entweder der Suchtberatung oder aber dem Gesundheitsschutz dienen.

Der Ordnungsgeber hat sich nach § 27a Abs. 1 S. 3 ThürOBG an den üblichen Öffnungs- und Betriebszeiten der Einrichtung zu orientieren. Auch wenn der diesbezügliche Gebrauch der Vorschrift grundsätzlich in das (eingeschränkte) Ermessen der Behörde gestellt ist („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 ist. Denkbar wäre es aber, das Verbot zeitlich auch auf einen gewissen Zeitraum vor Öffnung und nach Schließung der Einrichtung auszuweiten, wenn die gefährdeten Kinder oder Jugendlichen sich in dieser Zeit regelmäßig (schon oder noch) in der Nähe der Einrichtung aufhalten.

Ein nach § 27a Abs. 1 ThOBG erlassenes Verbot kann sich nach seinem Wortlaut nicht auf solche Bereiche erstrecken, die nach Gaststättenrecht konzessioniert sind (also nur „außerhalb zugelassener Freischankflächen“).¹⁰⁴⁰

1.1.2.4 *Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen des § 27a Abs. 2 ThOBG*

Mit **Absatz 2** erhalten die Kommunen weiter die Möglichkeit, in anderen als den mit Absatz 1 adressierten Gemeindegebieten mit „erhöhtem Gefährdungspotenzial“ Alkoholverbotzonen durch ordnungsbehördliche Verordnung einzurichten, um alkoholbedingten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten wirksam entgegenzutreten zu können.¹⁰⁴¹ Die Entscheidung über die Einrichtung einer Alkoholverbotzone soll dabei als **Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises** (§ 1 Satz 1 OBG) getroffen werden. Die Ausgestaltung der Verordnung obliegt der zuständigen Ordnungsbehörde unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse.¹⁰⁴² Als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises unterliegt sie sowohl der Rechts- als auch der Fachaufsicht der zuständigen Aufsichtsbehörde.

FACHBEGRIFF KURZ ERKLÄRT

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

¹⁰³⁹ Rücker/Bruckner, in: Rücker/Bruckner/Blümel, Ordnungsbehördengesetz Thüringen, zitiert nach Beck-Online PdK Th K-30 mit Stand aus Dezember 2019, § 27a S. 259.

¹⁰⁴⁰ LT-Drs. (Thüringen) 5/6118, S. 43.

¹⁰⁴¹ LT-Drs. (Thüringen) 5/6118, S. 43.

¹⁰⁴² LT-Drs. (Thüringen) 5/6118, S. 43.

Die **gesetzliche Regelung ist misslungen**, weil die Gesetzgebung einerseits die Feststellung der Belastung einer öffentlichen Verkehrsfläche mit Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten sowie deren Alkoholbedingtheit und andererseits die zukünftige Erwartung der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von der Erfüllung unterschiedlicher Voraussetzungen abhängig macht. Nur für letztgenannte Tatbestandsvoraussetzung („dass dort auch zukünftig mit der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen ist“) soll es genügen, das „Tatsachen die Annahme rechtfertigen“. Mit dieser Formulierung sollen Beweiserleichterungen bewirkt und die Eingriffsbefugnis in das Gefahrenvorfeld verschoben werden.¹⁰⁴³

Nach dem Wortlaut des § 27a Abs. 2 Satz 1 ThOBG muss hinsichtlich der spezifischen Belastung der betroffenen öffentlichen Verkehrsfläche durch Straftaten und/oder Ordnungswidrigkeiten als auch hinsichtlich der Alkoholbedingtheit der relevanten rechtswidrigen Taten eine Art Vollbeweis der Kommunen gefordert werden. Das OVG Bautzen hat nämlich darauf hingewiesen, dass Beweiserleichterungen – bspw. bezüglich der Alkoholbedingtheit relevanter rechtswidriger Taten – nur gewährt werden können, weil die Gesetzgebung in Sachsen ausdrücklich Tatsachen ausreichen lässt, die die Annahme der Alkoholbedingtheit rechtfertigen (vgl. § 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SächsPBG).¹⁰⁴⁴ Nach dem Sinn und Zweck der Verordnungsermächtigung sind unter „alkoholbedingten Straftaten“ nicht nur solche Straftaten zu verstehen, deren Begehung monokausal auf Alkoholeinwirkung zurückzuführen ist. Es genügt, wenn die Alkoholeinwirkung mitursächlich gewesen ist.¹⁰⁴⁵ Würde man unter „alkoholbedingten Straftaten“ nur Straftaten fassen, die monokausal auf Alkoholeinwirkung zurückzuführen sind, liefe die Vorschrift des § 27a Abs. 2 ThOBG völlig leer.¹⁰⁴⁶

Allerdings verlangt § 27a Abs. 2 Satz 1 ThOB von den Kommunen den Nachweis der Mitursächlichkeit der Alkoholeinwirkung für die Begehung der Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten.¹⁰⁴⁷ Die Formulierung des § 27a Abs. 2 Satz 1 ThOBG verschiebt die vorgesehenen Beweiserleichterung („Tatsachen die Annahme rechtfertigen“) nämlich an das Ende der Regelung und vor die letzte Tatbestandsvoraussetzung („dass dort auch zukünftig mit der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen ist“). Dabei scheint es sich um einen Fehlgriff der Gesetzgebung zu handeln, dem wohl kaum an einem derart uneinheitlichen Bewertungsmaßstab gelegen sein konnte. Dennoch kann die Vorschrift nicht einfach entgegen ihrem Wortlaut zur Anwendung kommen.

§ 27a Abs. 2 Satz 1 ThOBG setzt zunächst also voraus, dass sich der öffentliche Bereich, für den die Verordnung Wirkung entfalten soll, hinsichtlich **Ausmaßes und Häufigkeit alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten** vom übrigen Gemeindegebiet **deutlich abhebt**. Den diesbezüglichen Nachweis werden die Kommunen in der Regel mittels eingehender Untersuchungen führen müssen, was auf einen detaillierten Vergleich zwischen der relevanten öffentlichen Verkehrsfläche mit dem übrigen Gemeindegebiet hinausläuft.¹⁰⁴⁸ Die erforderliche Gegenüberstellung der Brennpunktzone mit den übrigen Flächen der Gemeinde wird umfangreiche Erhebungen und Analysen erfordern, die sich auf einen aussagekräftigen Zeitraum beziehen müssen und sich folglich mit vertretbarem personellem Aufwand kaum beschaffen lassen. Der Nachweis der besonderen Belastung der Brennpunktzone hat sich dann auf das Ausmaß und die Häufigkeit

¹⁰⁴³ Vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris. Rn. 28.

¹⁰⁴⁴ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris. Rn. 28.

¹⁰⁴⁵ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris. Rn. 23.

¹⁰⁴⁶ Vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris. Rn. 24.

¹⁰⁴⁷ Vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris. Rn. 28.

¹⁰⁴⁸ Albrecht/Wessels, ThürVBL. 2019, 159, 165.

der erfassten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zu beziehen. Mit Häufigkeit ist in diesem Zusammenhang die besondere Anzahl und mit dem Ausmaß ist die besondere Bedeutung der Taten gemeint.¹⁰⁴⁹

Hinzukommen muss der Nachweis der Alkoholbedingtheit der festgestellten Taten. Dieser Nachweis dürfte der behördlichen Praxis ganz besondere Probleme bereiten, zumal sich selbst bei „Straftaten, die Ausdruck eines aggressiven Verhaltens sind, [...] nach dem aktuellen Stand der neurobiologischen Forschung kein genereller ursächlicher Zusammenhang feststellen [lässt]. Selbst eine erhebliche Alkoholeinwirkung führt nicht zwangsläufig bei jedem Menschen zu Aggressionen.“¹⁰⁵⁰ Da sich kaum mit hinreichender Sicherheit feststellen lässt, dass sich ein bestimmtes Gemeindegebiet in Ausmaß und Häufigkeit gerade alkoholbedingter Straftaten von anderen Gemeindegebieten deutlich abhebt, scheinen die Anforderungen des § 27a Abs. 2 Satz 1 ThOBG regelmäßig unerfüllbar. Wie bereits erläutert wurde, kann diese von der Landesgesetzgebung wohl nicht beabsichtigte „Lücke“ der Nachweisführung, die seitens der Kommunen durch eigene Erhebungen nicht geschlossen werden kann, nicht durch den Rechtsanwender mittels einer teleologischen Auslegung der Vorschrift beseitigt werden. Damit kann den Kommunen wegen der praktischen Nichterfüllbarkeit der gebotenen Darlegungslast von einer Anwendung der Vorschrift in der Praxis nur abgeraten werden.

Wenn man dies anders sehen möchte¹⁰⁵¹, muss zu dem „Flächenvergleich“ sodann die Prognose der Kommune hinzukommen, dass hinsichtlich der Brennpunktzone „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch zukünftig mit der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu rechnen ist“. Hier greifen nun umfangreiche Beweiserleichterungen. Der hinsichtlich der 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 zwar, dass der alleinige Umstand, dass viele Personen, die Ordnungswidrigkeiten und Straftaten begehen, betrunken sind, noch nicht die Annahme rechtfertigt, dass jede und jeder, die oder der Alkohol zu sich nimmt, auch Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten begehen wird.¹⁰⁵²

¹⁰⁴⁹ Albrecht/Wessels, ThürVBL. 2019, 159, 165.

¹⁰⁵⁰ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris. Rn. 25 f.

¹⁰⁵¹ So Rücker/Bruckner, in: Rücker/Bruckner/Blümel, Ordnungsbehördengesetz Thüringen, zitiert nach Beck-Online PdK Th K-30 mit Stand aus Dezember 2019, § 27a S. 262 f.

¹⁰⁵² OVG Weimar, Urt. v. 12.06.2012 – 3 N 653/09, juris Rn. 61; OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris. Rn. 25.

HINWEIS

Allerdings hat das OVG Bautzen unter Anwendung der gleichlautenden sächsischen Vorschrift (nunmehr § 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SächsPBG) darauf hingewiesen, dass hinsichtlich der Feststellung relevanter „Tatsachen“ durch die zuständige Kommune kein zu strenger Maßstab gelten darf:

„An die Feststellung der Alkoholbedingtheit ist folglich kein strenger Maßstab anzulegen. Es genügen konkrete Anhaltspunkte, die eine Alkoholbeeinflussung der Straftat objektiv vermuten lassen. Ob die konkrete Straftat ‚alkoholbedingt‘ begangen worden ist, ist eine Frage des Einzelfalls und daher vom Ordnungsgeber in Würdigung des Straftäters sowie der Tatumstände zu prüfen. Allerdings dürften Tatsachen, die die Annahme der Alkoholbedingtheit einer Straftat rechtfertigen, im Regelfall vorliegen, wenn der Betroffene in der Vergangenheit bereits mehrfach unter Alkoholeinfluss straffällig geworden war oder – wegen der dort epidemiologisch festgestellten Häufigkeit – auch bei Gewalttaten, die von alkoholabhängigen Personen begangen worden sind. Auch in Bezug auf Gewalttaten, die von nicht alkoholabhängigen Straftätern begangen worden sind, dürfte wegen der statistisch belegten Häufigkeit des Zusammentreffens von Alkoholeinwirkung und Straftat in vielen Fällen jedenfalls dann von einer Alkoholbedingtheit auszugehen sein, wenn diese unter erheblicher Alkoholeinwirkung begangen worden sind.“¹⁰⁵³

Sofern die hohen Anforderungen des § 27a Abs. 2 ThÖBG erfüllt werden können, müssen zusätzlich auch noch die Maßgaben der §§ 31 bis 35 ThOBG beachtet werden. Eine Alkoholverbotsverordnung muss insbesondere gem. § 31 Abs. 1 Satz 1 ThOBG inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Dies zu bewerkstelligen obliegt der Ordnungsbehörde im Einzelfall.¹⁰⁵⁴ Das OVG Weimar hat hinsichtlich der Bestimmtheit einer solchen Verordnung eine **konkrete Bezugnahme auf die Menge des konsumierten Alkohols gefordert**:

„Insofern ist die angegriffene Bestimmung auch deswegen Bedenken ausgesetzt, weil sie das mit dem Konsum von Alkohol verbundene ‚Lagern von Personengruppen‘ und das ‚längere Verweilen einzelner Personen‘ unabhängig davon verbietet, wie viel Alkohol getrunken wird.“¹⁰⁵⁵

Hierdurch wird auch die Verhältnismäßigkeit der Regelung gewährleistet, weil dann zwischen unproblematischem und problematischem Alkoholkonsum unterschieden wird. Dass ein solches Vorgehen praxistauglich ist, muss aber bezweifelt werden.

1.1.2.5. Formulierungsvorschlag

Die gefahrenabwehrrechtlichen Ausführungen von Heckmann (im Kontext des bayerischen Landesrechts) machen deutlich, dass es eine „Musterverbotsverfügung“, die den Anforderungen des § 27a ThOBG gerecht wird, kaum geben kann. Vielmehr „obliegt [es] den Gemeinden, unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes den konkreten Umfang von Verboten des Konsums alkoholischer Getränke festzulegen. Hierbei sind zahlreiche Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die von Gemeinde zu Gemeinde differieren können.“¹⁰⁵⁶

¹⁰⁵³ OVG Bautzen, Urt. v. 30.03.2017 – 3 C 19/16, juris. Rn. 29.

¹⁰⁵⁴ Dazu auch Rücker/Bruckner/Blümel, Ordnungsbehördengesetz Thüringen, 8. Nachlieferung Stand Februar 2018, § 27a ThOBG Nr. 5.

¹⁰⁵⁵ OVG Weimar, Urt. v. 12.06.2012 – 3 N 653/09, juris. Rn. 62.

¹⁰⁵⁶ Heckmann, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 8. Auflage 2022, 3. Teil Rn. 516a.

Im Schrifttum findet sich ein Formulierungsvorschlag für eine Alkoholverbotsverordnung nach § 27a Abs. 1 ThOBG:

„§ 1

Diese Verordnung gilt im Umkreis von 200 m um die ...-Schule in der ...Straße, in der Zeit von ... Uhr bis ... Uhr.“¹⁰⁵⁷

Zu den Formulierungsvorschlägen siehe zudem 1.1.2.5 Formulierungsvorschlag (Bayern) und 1.1.2.5 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 ThOBG stützen. Der Erlass eines Alkoholkonsumverbotes mittels Allgemeinverfügung kann allerdings auch in Thüringen mangels des Vorliegens einer konkreten Gefahr grundsätzlich nicht in Betracht gezogen werden; 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 vor allem auch die Verhängung von Alkoholkonsumverboten mittels einer versammlungsrechtlichen Auflage (vgl. § 15 Abs. 1 VersG) praktische Bedeutung erfahren hat. Dabei ging es vor allem um die Beschränkung des Alkoholkonsums im Zusammenhang mit sog. Rechtsrock-Veranstaltungen.¹⁰⁵⁸ Das **OVG Weimar** hat eine Beschränkung der Teilnehmer solcher Versammlungen auf den Konsum von Leichtbier für nicht von vornherein unzulässig gehalten.¹⁰⁵⁹ Die Auflage wurde gleichwohl aufgrund einer mutwilligen Rechtswegerschwerung durch die Versammlungsbehörde für rechtswidrig erklärt.¹⁰⁶⁰ Das **VG Meiningen** konnte dann in der Sache selbst feststellen, dass mit einer Beschränkung des Alkoholkonsums auf die Zeit ab 20:00 Uhr einer durch Alkoholkonsum evozierten aggressiven Konfrontation der Teilnehmenden einer Versammlung mit den Teilnehmenden einer Gegenversammlung weitgehend begegnet werden kann.¹⁰⁶¹

Dass der Alkoholkonsum im Zusammenhang mit Rechtsrock-Veranstaltungen zu einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit führen kann, wurde dann auch seitens des **OVG Weimar** bestätigt.¹⁰⁶² Ursächlich sei diesbezüglich der nachvollziehbar dargelegte „unmittelbare Zusammenhang zwischen den durch die Musikdarbietungen ausgelösten gruppenspezifischen Prozessen, dem Konsum von Alkohol und

¹⁰⁵⁷ Rücker/Bruckner, in: Rücker/Bruckner/Blümel, Ordnungsbehördengesetz Thüringen, zitiert nach Beck-Online PdK Th K-30 mit Stand aus Dezember 2019, § 27a S. 260 f.

¹⁰⁵⁸ Vertiefend Hinkel, ThürVBl. 2021, 7, 13 f.

¹⁰⁵⁹ OVG Weimar, Beschl. v. 05.10.2018 – 3 EO 649/18, juris. Rn. 13.

¹⁰⁶⁰ OVG Weimar, Beschl. v. 05.10.2018 – 3 EO 649/18, juris. Rn. 13.

¹⁰⁶¹ VG Meiningen, Beschl. v. 08.06.2018 – 2 E 862/18 Me, juris. Rn. 36; vgl. VG Meiningen, Beschl. v. 14.04.2016 – 2 E 113/16 Me, juris. Rn. 50 ff.

¹⁰⁶² OVG Weimar, Beschl. v. 04.07.2019 – 3 EO 467/19, juris. Rn. 10; anders hingegen bei OVG Weimar, Beschl. v. 06.07.2018 – 3 EO 511/18 – unveröffentlicht

der Begehung von Propagandadelikten".¹⁰⁶³ Das Gericht weist darauf hin, dass diese spezifischen versammlungsbedingten Gefahren über die allgemein durch den Alkoholkonsum verursachten Gefahren hinausgehen.¹⁰⁶⁴ Bezüglich solcher Veranstaltungen kann von einer besonderen alkoholbedingten Enthemmung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgegangen werden.¹⁰⁶⁵

1.1.4 Einzelfallbezogene Maßnahmen gegen übermäßig alkoholisierte Personen

Nach **Trennungssystem** folgendes Recht der Gefahrenabwehr von Thüringen werden die Ordnungsbehörden an erster Stelle zur Gefahrenabwehr tätig und die Polizei handelt erst dann, wenn ein (rechtzeitiges) Tätigwerden der Ordnungsbehörden ausscheidet (vgl. §§ 3 Abs. 1 ThOBG, 3 Satz 1 ThürPAG).

Hinsichtlich vieler der im Zusammenhang mit dem Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit in Betracht kommenden Einzelfallmaßnahmen ist entscheidend, dass die erforderlichen Kräfte „vor Ort“ sind und handeln können. Dies macht deutlich, dass es sich bei den gegen alkoholisierte Störende gerichteten einzelfallbezogenen Maßnahmen 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 Befugnisse der Ordnungsbehörden sind nach § 4 Abs. 1 ThOBG 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. ThOBG 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 nach § 14 ThürStrG. Davon geht auch das OVG Weimar aus, wenn es in seiner ausführlich begründeten Entscheidung zur Alkoholverbotsverordnung der Stadt Erfurt zusammenfassend darauf hinweist, dass der Alkoholenuss in der Öffentlichkeit keinesfalls allgemein verboten ist und feststellt, dass jedermann grundsätzlich in der Öffentlichkeit Alkohol konsumieren darf.¹⁰⁶⁶

1.2.1 Satzungsrechtliches Vorgehen gegen ortsbezogenen Alkoholkonsum

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

¹⁰⁶³ OVG Weimar, Beschl. v. 04.07.2019 – 3 EO 467/19, juris Rn. 41.

¹⁰⁶⁴ OVG Weimar, Beschl. v. 04.07.2019 – 3 EO 467/19, juris Rn. 40.

¹⁰⁶⁵ Vgl. OVG Weimar, Beschl. v. 04.07.2019 – 3 EO 467/19, juris Rn. 42.

¹⁰⁶⁶ OVG Weimar, Urt. v. 21.06.2012 – 3 N 653/09, juris Rn. 73.

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

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

2. MASSNAHMEN GEGEN DAS MITSICHFÜHREN VON ALKOHOL

Landesspezifischen 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

Landesspezifischen 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 in den §§ 2 ff. die nach Bundesrecht geltende Erlaubnispflicht gem. § 2 ThürGastG in ein Anzeigeverfahren mit integrierter Zuverlässigkeitsprüfung umgewandelt.

Die Zuständigkeit im Thüringer Gaststättenrecht richtet sich grundsätzlich nach den § 1 ff. der Thüringer Gaststättenverordnung (ThürGastVO). Gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürGastVO obliegt die Ausführung des Thüringer Gaststättengesetzes (ThürGastG) den „unteren Gewerbebehörden“. Als solche gelten nach § 1 Abs. 3 ThürGastVO die in § 1 Abs. 1 Thüringer Zuständigkeitsermächtigungsverordnung (ThürZustErmGeVOG) genannten Stellen. Dies sind gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürZustErmGeVOG 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**.

Das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales hat gegenüber dem Thüringer Landtag anlässlich einer Kleinen Anfrage darauf hingewiesen, dass die Stadt Weimar gem. § 5 Abs. 2 ThürGastG eine „Rechtsverordnung zur vorübergehenden Verkürzung, Aufhebung und Verlängerung der allgemeinen Sperrzeit für Vergnügungsstätten im Freien (Festzeltbetriebe, Festplätze und so weiter) sowie für Freiflächen von Schank- und Speisewirtschaften im Innenstadtbereich“ erlassen hat, die am 22.01.2017 in Kraft getreten ist.¹⁰⁶⁷ Die Sperrzeitverlängerung dient vorrangig dem Schutz der Nachtruhe der Bewohnerinnen und Bewohner der Innenstadt und gilt für bestimmte in der Verordnung benannte Straßen.¹⁰⁶⁸

3.2.1 Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen Verstoß gegen den Jugendschutz

Landesspezifischen 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 § 8 ThürGastG wird ein eigenständiges Verbot der Durchführung von sog. „Flatrate-Partys“ angeordnet. § 8 Abs. 2 Satz 1 ThürGastG **verbietet** es, alkoholhaltige Getränke in einer Art und Weise anzubieten, die dazu geeignet ist, dem Alkoholmissbrauch Vorschub zu leisten. 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 es, gegen Flatrate-Partys vorzugehen, ohne dass es in deren Zusammenhang zu einer konkreten Gefahr (etwa der Ausschank von alkoholhaltigen Getränken an sichtlich Betrunkene) gekommen ist.¹⁰⁶⁹ So soll sich gewährleisten lassen, dass vor allem junge Erwachsene nicht zum Alkoholmissbrauch aufgefordert werden.¹⁰⁷⁰ Wenn Verstöße gegen die Verbotsnorm zu befürchten sind oder bereits stattgefunden haben, ist ein Verbot einer Flatrate-Party gem. § 7 Abs. 1 ThürGastG in Betracht zu ziehen, „sofern nicht durch andere organisatorische Auflagen der Gefahr begegnet werden kann.“¹⁰⁷¹ Stollenwerk fasst zu § 8 Abs. 2 ThürGastG zusammen: „Die Tendenz der bisherigen Entscheidungen deuten zwar daraufhin, dass bereits ein

¹⁰⁶⁷ LT-Drs. (Thüringen) 7/5088, S. 1.
¹⁰⁶⁸ LT-Drs. (Thüringen) 7/5088, S. 1.
¹⁰⁶⁹ Stollenwerk, Thüringer Gaststättengesetz, zitiert nach Beck-Online PdK K 2c Th mit Stand aus Mai 2020, § 8 Nr. 2.
¹⁰⁷⁰ Stollenwerk, Thüringer Gaststättengesetz, zitiert nach Beck-Online PdK K 2c Th mit Stand aus Mai 2020, § 8 Nr. 2.
¹⁰⁷¹ Stollenwerk, Thüringer Gaststättengesetz, zitiert nach Beck-Online PdK K 2c Th mit Stand aus Mai 2020, § 8 Nr. 2.

Preiskonzept von Flatrateparties an sich herangezogen werden kann, um einen ‚Alkoholmissbrauch‘ zu dokumentieren, die eine Untersagung der Veranstaltung im Vorfeld zulässt. Diese Pauschalansicht ist jedoch im Hinblick auf die Berufsfreiheit der Betreiberin oder des Betreibers einer Gaststätte (Art. 12 GG) und der generellen Tolerierung des Alkoholkonsums bedenklich.“¹⁰⁷²

3.2.3 Alkoholtestkäufe durch Minderjährige

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

3.3 Alkoholverkaufsverbote unter Anwendung des Ladenschlussrechts

In § 3 des Thüringer Ladenöffnungsgesetzes (ThürLadÖffG) sind die allgemeinen Ladenöffnungszeiten festgelegt: Danach dürfen Verkaufsstellen grundsätzlich von Montag 00.00 Uhr bis Sonnabend 20.00 Uhr geöffnet sein, sofern nicht andere Regelungen dieses Gesetzes dem entgegenstehen (allgemeine Ladenöffnungszeit). Regelausnahmen gelten hierfür für den Schutz von Sonn- und Feiertagen nach § 4 ThürLadÖffG:

- „§ 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.“

¹⁰⁷² Stollenwerk, Thüringer Gaststättengesetz, zitiert nach Beck-Online PdK K 2c Th mit Stand aus Mai 2020, § 8 Nr. 2 unter Bezugnahme auf Schröder/Führ, NVwZ 2008, 145.

Weitere relevante Ausnahmen gelten zudem nach den §§ 5 ff. ThürLadÖffG für bestimmte Arten von Verkaufsstellen wie etwa in Tankstellen oder an Bahnhöfen. Nach § 11 ThürLadÖffG können die Landkreise und die kreisfreien Städte darüber hinaus im übertragenen Wirkungskreis in Einzelfällen befristete Ausnahmen von den Bestimmungen der §§ 4 bis 10 bewilligen, wenn diese im öffentlichen Interesse notwendig sind.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.3.3 Formulierungsvorschlag.

3.4 Verlängerung der Sperrzeiten

Die Sperrzeiten ergeben sich für Thüringen aus § 5 ThürGastG. Die Vorschrift lautet wie folgt:

„§ 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 den Absätzen 2 und 3 können die Gemeinden zudem von der allgemeinen Sperrzeit insgesamt oder für einzelne Betriebe bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse abweichende Sperrzeiten festschreiben.

Formulierungshinweise finden sich in Teil 2: 3.4.3 Formulierungsvorschlag.

4. MASSNAHMEN GEGEN ALKOHOLBEWERBUNG

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

5. KOMMUNALES INFORMATIONSHANDELN GEGEN ALKOHOL

Landesspezifischen 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 Aufwandsteuern gem. § 4 Abs. 1 des Thüringer Kommunalabgabengesetzes erlassen. Darunter fällt insbesondere auch die Getränkesteuer. Es gelten keine landesspezifischen Besonderheiten; siehe hierzu Teil 2: 6 Alkoholprävention mit Mitteln des Steuerrechts.

Formulierungshinweise finden sich bei 6.4 Formulierungsvorschlag.

7. ALKOHOLVERBOTE IM ÖPNV

Landesspezifischen 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 der Gesetzgebung 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	Alkoholkonsumverbote (Allgemeine RVO)			
1.1.2	Alkoholkonsumverbote (Besondere RVO)			
1.1.3	Alkoholkonsumverbote (Allgemeinverfügung)			
1.1.4	Alkoholkonsumverbote (Einzelfallmaßnahmen)			
1.2.1	Alkoholkonsumverbote (StraßenR/ortsbezogen)			
1.2.2	Alkoholkonsumverbote (StraßenR/mobil)			
1.3	Alkoholkonsumverbote (Kommunale Satzung)			
2.	Verbot des Mitsichführens von Alkohol			
3.1	Alkoholverkaufsverbote (Polizeirecht)			
3.2.1	Alkoholverkaufsverbote (GaststättenR/Jugendschutz)			
3.2.2	Alkoholverkaufsverbote (GaststättenR/Flatrate-P.)			
3.2.3	Alkoholverkaufsverbote (Testkäufe)			
3.3	Alkoholverkaufsverbote (LadenschlussR)			
3.4	Alkoholverkaufsverbote (SperrzeitenR)			
4.	Verbot der Bewerbung von Alkohol			
5.	Informationshandeln gegen Alkoholkonsum			
6.	Besteuerung von Alkohol			
7.	Alkoholverbote im ÖPNV			

BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Yellow	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Dark Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
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	Yellow	Red	Red	Red	Yellow	Red	Yellow	Red



VORTIV – VOR ORT AKTIV ist ein Angebot des Bundesinstitutes für
Öffentliche Gesundheit (BIOG) in Kooperation mit dem Verband der
Privaten Krankenversicherung (PKV)