

B e k a n n t g a b e

an den

Ausschuss für öffentliche Sicherheit und Ordnung

Alkoholkonsum auf dem Marktplatz; Rechtliche Beurteilung eines Alkoholverbots

Der Aufenthalt alkoholisierter Personengruppen in den Innenstädten stellt die Verwaltungen und die polizeiliche Praxis vor eine Reihe rechtlicher Schwierigkeiten. Auslöser ist der Versuch einiger Kommunen, die sozialen Probleme dieser Personen durch ordnungsrechtliche Maßnahmen in den Griff zu bekommen.

Regelmäßig werden kommunale Maßnahmen damit begründet, dass diese Gruppen, insbesondere wenn sie sich in den Fußgängerbereichen aufhalten, niederlassen und gleichzeitig erhebliche Mengen Alkohol konsumieren, ein wenig ansprechendes Bild darstellen, das auch zu einer Verunsicherung anderer Passanten führe. Darüber hinaus wird der verbreitete Alkoholkonsum häufig als Auslöser für Vandalismus und Gewalt angesehen.

Um die genannten Probleme zu bewältigen, gehen Kommunen in jüngster Zeit immer häufiger dazu über, durch ordnungs- oder straßenrechtliche Satzungen den „Aufenthalt zum Alkoholgenuss“ insbesondere in Fußgängerzonen und auf öffentlichen Plätzen zu untersagen. Im Folgenden soll geprüft werden, unter welchen Voraussetzungen solche Verbote Bestand haben können.

1. Rechtliche Grundlagen eines Alkoholverbots

a. Gefahrenabwehrrecht

Voraussetzung für den Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung, wie für ordnungsrechtliche Maßnahmen überhaupt, ist eine „Gefahr“ und damit eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Eine solche Gefahr kann entweder *konkret* oder *abstrakt* sein. Eine *abstrakte* Gefahr liegt vor, wenn nach den Erfahrungen des täglichen Lebens mit überwiegender Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen ist, dass wegen bestimmter Geschehnisse, Handlungen oder Zustände ein Schaden im Einzelfall eintreten pflegt. Dieser tatsächlich eingetretene Schaden stellt eine *konkrete* Gefahr dar. Ein Alkoholverbot auf Grund des allgemeinen Ordnungsrechts ist also nur zulässig, wenn der Alkoholkonsum entweder selbst eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellt (**aa.**) oder in der Öffentlichkeit zumindest nach der Lebenserfahrung geeignet ist, mit überwiegender Wahrscheinlichkeit konkrete Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu bewirken (**bb.**).

aa. Eine konkrete Störung bzw. Gefahr für die öffentliche Ordnung ist durch den Alkoholgenuss regelmäßig nicht gegeben. Die Möglichkeit scheidet schon deshalb aus, weil angesichts der Trinkgewohnheiten der Bevölkerung der Bundesrepublik nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Alkoholkonsum den herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen auch nur ansatzweise widerspricht.

bb. Alkoholgenuss in der Öffentlichkeit stellt auch keine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar und kann somit nicht zum Gegenstand eines Verbots durch eine Gefahrenabwehrverordnung gemacht werden. Zwar können die psychischen Hemmschwellen in Folge von Alkoholgenuss gesenkt werden und es kann eventuell die Bereitschaft zunehmen, Handlungen zu begehen, die eine Gefährdung bzw. Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellen. Vor dem Hintergrund des Prinzips der unmittelbaren Verursachung reicht aber auch eine solche Folge des Alkoholgenusses nicht aus, um ihn zu einer abstrakten Gefahr zu erklären. Auch beim Alkoholgenuss müssen weitere Handlungen desjenigen hinzutreten, der den Alkohol zu sich nimmt, um Gefahren bzw. Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu verursachen.

Ergebnis: Der bloße Alkoholgenuss stellt für sich allein gesehen somit keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar. Entsprechende ordnungsrechtliche Maßnahmen sind daher rechtswidrig.

b. Straßenrecht

Der öffentliche Alkoholkonsum könnte aber eine unzulässige Benutzung der Straße darstellen. Hinsichtlich der Nutzung von öffentlichen Straßen unterscheiden die Straßengesetze der Länder zwischen dem Gemeingebrauch und der Sondernutzung. Dabei bedeutet *Gemeingebrauch* das jedermann gewährte subjektiv-öffentliche Recht, die öffentlichen Wege ohne besondere Zulassung im Rahmen der Widmung zu Zwecken des Verkehrs unentgeltlich zu benutzen. Demgegenüber liegt eine *Sondernutzung* vor, wenn der Gebrauch der Straße über den Gemeingebrauch hinausgeht, hier also verkehrsfremde Nutzungen erfolgen (z. B. Aufstellen von Tischen und Stühlen, Warenkörben, Plakatreibern). Eine solche Sondernutzung bedarf grundsätzlich der Erlaubnis der Straßenbehörde.

Die Straßengesetze räumen darüber hinaus den Gemeinden die Möglichkeit ein, die Sondernutzung von Ortsdurchfahrten, Gemeindestraßen bzw. Ortsstraßen abweichend von den allgemeinen Bestimmungen über die Sondernutzung durch Satzung zu regeln. Sinn dieser Regelungen ist vor allem, bestimmte häufig vorkommende Sondernutzungen (z. B. Kellerroste, Automaten) zur Verwaltungsvereinfachung erlaubnisfrei zu stellen. Allerdings ermöglicht der Wortlaut der meisten dieser Ermächtigungen durchaus auch umgekehrt, bestimmte Sondernutzungen generell von einer Erlaubnis auszuschließen.

Es bleibt jedoch festzuhalten, dass sich solche Satzungen nur auf Sondernutzungen beziehen und nicht Fragen des Gemeingebrauchs berühren dürfen. Die Abgrenzung zwischen Gemeingebrauch und Sondernutzung ist durch das Gesetz selbst abschließend und ausschließlich vorgeschrieben worden, und die Gemeinden sind nicht ermächtigt, an dieser Begrenzung etwas zu ändern. Die Gemeinden können also nicht bestimmte gemeingebrauchliche Benutzungsarten als Sondernutzung behandeln und unter Erlaubnisvorbehalt stellen bzw. für nicht erlaubnisfähig erklären. Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass die „Ausübung des Gemeingebrauchs“ ausschließlich Sache des Straßenverkehrsrechts ist und somit von den Gemeinden nicht etwa aufgrund des Straßenrechts geregelt werden darf.

Zu fragen ist daher, ob der „Aufenthalt zum Alkoholgenuss“ auf öffentlichen Straßen oder das „Niederlassen zum Alkoholgenuss“ in Fußgängerbereichen tatsächlich eine Sondernutzung darstellt oder noch unter den Gemeingebrauch fällt.

Unter Gemeingebrauch fallen allgemein alle verkehrsbezogenen Verhaltensweisen, zu denen die jeweilige Verkehrsart Gelegenheit bietet oder zwingt. Legt man dies für den hier in Frage stehenden Tatbestand zugrunde, so zeigt sich, dass die Verkehrsarten, um die es hier geht, allein der Aufenthalt, das Verweilen bzw. das sich Niederlassen auf der Straße sind. Diese Tätigkeiten gehören unter Zugrundelegung eines weiten Verkehrsbegriffs insbesondere in Fußgängerbereichen zu den durch die Widmung bestimmten Verkehrsarten und sind daher als gemeingebrauchlich anzusehen. Soweit diese gemeingebrauchlichen Tätigkeiten zum Zwecke des Alkoholgenusses geschehen, ändert sich dadurch nichts an ihrem gemeingebrauchlichen Charakter. Der Alkoholgenuss selbst ist keine verkehrsbezogene Verhaltensweise.

Aber selbst wenn man den Alkoholgenuss von Fußgängern auf öffentlichen Straßen als verkehrsbezogene Verhaltensweise ansehen wollte, würde dies an dem gemeingebrauchlichen Charakter nichts ändern. Es würde sich dabei lediglich um eine besondere Ausübung des Gemeingebrauchs handeln, die nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht straßenrechtlich, sondern straßenverkehrsrechtlich zu beurteilen und zu regeln ist. Auch auf Grund des Straßenverkehrsrechts können jedoch keine entsprechenden Verbotstatbestände statuiert werden, weil das bloße „Niederlassen zum Alkoholgenuss“ bzw. der „Aufenthalt zum Alkoholgenuss“ auf öffentlichen Straßen für sich keine Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen, wie § 45 Abs. 1 b Nr. 4 StVO es erfordert.

Ergebnis: Die Nutzung öffentlicher Straßen zum Zweck des Alkoholgenusses stellt keine Sondernutzung dar und kann daher nicht ohne weiteres untersagt werden.

c. Fazit

Der bloße Alkoholgenuss auf öffentlichen Straßen bzw. Fußgängerbereichen stellt für sich allein gesehen weder eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung noch eine straßenrechtliche Sondernutzung dar (so auch Ruder, KommunalPraxis spezial Nr. 4/2007, S. 180 f.). Im Ergebnis ebenfalls der VGH Mannheim (Urteil v. 06.10.1998, VBLBW1999, 101), wonach ein Verbot des Niederlassens im öffentlichen Raum ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholgenusses nichtig ist.

Es darf in diesem Zusammenhang auch auf die Schriftenreihe des Deutschen Städtetages, Heft 88, verwiesen werden (M. Baußmann, Die Nutzungsordnung des öffentlichen Raumes - Zur Auflösung von Straßennutzungskonflikten durch den Aufenthalt sozialer Randgruppen im Stadtbereich, Köln 2007). Die Autorin befasst sich neben anderem auf über 100 Seiten sehr ausführlich allein mit der rechtlichen Beurteilung von problematischen Verhaltensweisen und gelangt ebenfalls zum hier dargestellten Ergebnis.

Auch der niedersächsische Innenminister sieht übrigens ein generelles Alkoholverbot auf öffentlichen Plätzen als wenig sinnvoll an (siehe: http://www.welt.de/hamburg/article/1706421/Innenminister_greift_hart_gegen_junge_Trinker_durch.html).

2. Weitere Voraussetzungen einer ordnungsrechtlichen Lösung

a. Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass für ein eventuelles präventives Verbot des Alkoholkonsums überhaupt erst einmal Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung *als Folge* von Alkoholgenuss aufgetreten sein müssen. Solche Beeinträchtigungen stellen beispielsweise vermehrt auftretende Ordnungswidrigkeiten (etwa Lärmbelästigungen, aggressives Betteln, Urinieren in der Öffentlichkeit) oder Straf-

taten (z. B. Sachbeschädigungen, Beleidigungen, Körperverletzungen) im Zusammenhang mit übermäßigem Alkoholgenuss dar. Eine präventive Regelung wäre erst dann grundsätzlich zulässig.

b. Weiter sind beim Erlass entsprechender Regelungen als allgemeine Verwaltungs- und Verfassungsgrundsätze noch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Bestimmtheitsgebot zu beachten.

Der *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz* (auch Übermaßverbot genannt) zwingt den staatlich Handelnden (idR die Behörden) einen Ausgleich der Individualrechtsgüter mit den von den öffentlich-rechtlichen Normen geschützten Allgemeingütern oder Interessen privater Dritter herzustellen und erfordert ein je nach Rechtsverstoß und Schwere des Eingriffs abgestuftes Vorgehen. Eine staatliche Maßnahme verstößt insbesondere dann gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, ist also unverhältnismäßig, wenn sie erkennbar außer Verhältnis zu dem angestrebten Erfolg steht, die durch sie herbeigeführten Nachteile also deutlich größer sind, als diejenigen, die durch sie abgewendet werden sollen.

Die bedeuten im Einzelnen:

- **Geeignetheit:** Wenn durch die Maßnahme der gewünschte Erfolg erreicht werden kann.
- **Erforderlichkeit:** Wenn kein milderes, also weniger belastendes Mittel den gleichen Erfolg erreichen könnte.
- **Angemessenheit:** Nachteil und erstrebter Erfolg müssen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.

Das grundgesetzliche *Bestimmtheitsgebot* verpflichtet den Staat zur hinreichend genauen Formulierung jeglicher Eingriffe in Bürgerrechte.

Schließlich dürfen nicht Sachverhalte geregelt werden, die bereits durch höherrangiges Recht erfasst sind. Hier wäre beispielsweise § 118 des Ordnungswidrigkeitengesetzes zu nennen, der grundsätzlich bereits eine Möglichkeit der Ahndung der Auswirkungen ausgiebigen Alkoholgenusses bietet: „Ordnungswidrig handelt, wer eine grob ungehörige Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen.“

Den genannten Anforderungen genügen existierende kommunale Regelungen vielfach nicht. Es finden sich typischerweise Formulierungen wie etwa: „Auf öffentlichen Straßen und in Grünanlagen ist das Lagern oder dauerhafte Verweilen außerhalb von gaststättenrechtlich konzessionierten Flächen ausschließlich oder überwiegend zum Zweck des Alkoholgenusses verboten, wenn dessen Auswirkungen geeignet sind, Dritte erheblich zu belästigen.“. Solche Formulierungen bieten durch die Verwendung zahlreicher unbestimmter Begriffe so viel Auslegungsspielraum (z. B. wann fängt das *Lagern* bzw. das *dauerhafte* Verweilen an, wann ist der Alkoholgenuss der *überwiegende* Zweck, wann liegt eine *erhebliche* Belästigung vor), dass nicht mehr klar ist, wann ein Verhalten schon ordnungswidrig ist und wann noch nicht. Zudem besteht faktisch kaum noch ein Unterschied zu dem als Bundesrecht vorrangigen § 118 OWiG. Die hier behandelte Problematik wird dadurch aber deutlich. Die letztendliche Umgehung der oben dargestellten rechtlichen Voraussetzungen mit Hilfe von mehrdeutigen Formulierungen führt dazu, dass die dann entstandene Bestimmung praktisch ins Leere läuft und nur noch eine bloße Alibifunktion hat.

c. Ergebnis und Situation in Helmstedt

Für eine präventives Verbot des Alkoholgenusses müssen also in einem bestimmten Gebiet vermehrt und nachweisbar Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten aufgetreten sein, der Einsatz milderer Mittel (z. B. Einsatz von Sozialarbeitern, Platzverweise u. ä.) muss erfolglos gewesen sein, das Verbot muss gegebenenfalls (entsprechend den aufgetretenen Vorfällen) zeitlich und räumlich auf die betroffenen Bereiche begrenzt werden und eindeutig formuliert sein, und es darf nicht höherrangiges Recht geben, das den Fall bereits erfasst.

Insbesondere die unter 2. a. genannten Voraussetzungen liegen gegenwärtig auf dem Helmstedter Marktplatz nicht in dem Maße vor, dass ein Alkoholverbot rechtlich haltbar wäre. In den vergangenen Monaten wurden gegen Einzelpersonen zwar zahlreiche Platzverweise ausgesprochen, Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten in Form von (leichten) Körperverletzungen wurden jedoch nur sehr vereinzelt (durchschnittlich jeweils 1 pro Monat) polizeilich aufgenommen oder an die Verwaltung weiter geleitet.

Dieses an sich ja positive Ergebnis dürfte zum Teil aber auf das Anzeigeverhalten unserer Bürger zurückzuführen sein. Auf der einen Seite wird von Marktanliegern pauschal Beschwerde geführt über angeblich gehäuft auftretendes ordnungswidriges Verhalten (Urinieren, Müllentsorgung, Lärm), auf der anderen Seite wird dieses aber nicht formell angezeigt, so dass ein konkreter Sachverhalt bzw. Verursacher durch die zuständigen Behörden nicht mehr ermittelt werden kann.

Die augenblickliche Gesamtsituation ist daher sowohl aus Sicht der Verwaltung als auch der Polizei unauffällig und hat bei weitem nicht die Intensität, die andere Städte zum präventiven Handeln veranlasst hat. Sofern sich die Situation wesentlich verschlechtern sollte, was in den nächsten Monaten angesichts der Jahreszeit vermutlich aber nicht der Fall sein wird, wird seitens der Verwaltung ein zeitlich und räumlich begrenztes Alkoholverbot per Allgemeinverfügung erlassen. Bis dahin muss allerdings weiterhin mit Platzverweisen gearbeitet werden, wobei sowohl die Polizei als auch die Verwaltung ein erhöhtes Augenmerk auf die fraglichen Bereiche haben mit dem Ziel, möglichst viele Verstöße zu erfassen und aktenkundig zu machen.

3. Alternativen

Wie eingangs schon angedeutet, würde durch rein ordnungsbehördliche Maßnahmen das unerwünschte Verhalten bestimmter Personengruppen nicht beseitigt werden. Dies ist letztlich auch nicht vorrangig eine Aufgabe des Ordnungsrechts, dessen Werkzeuge eher zur Folgen- und nicht zur Ursachenbeseitigung gedacht sind. Um den störenden Aufenthalt auf zentralen Plätzen zu unterbinden, bedarf es anderer Mittel aus anderen Verwaltungsbereichen, namentlich der Sozial- und Jugendarbeit (wobei hier die Zuständigkeit in erster Linie beim LK Helmstedt liegt). Es ist zu fragen, *warum* bestimmte Plätze stärker frequentiert werden als andere. Dies kann an der angenehmen Ausgestaltung, dem Warenangebot in der Nähe, der sozialen Struktur des Wohnumfeldes oder anderen Faktoren liegen. Es gilt daher für Politik und Verwaltung, durch präventive Maßnahmen eine Verbesserung der Situation anzustreben.

In Vertretung

gez. Junglas

(Junglas)