



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen
WD 2-2/52-1566
Datum
8. April 2008

Voraussetzungen für den Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung

A. Auftrag:

Die Fraktion der CDU hat mit Schreiben vom 25. Februar 2008 eine kurze Darstellung der Voraussetzungen für den Erlass einer polizei- und ordnungsrechtlichen Gefahrenabwehrverordnung durch Kommunen erbeten.

Nach Auskunft des Parlamentarischen Geschäftsführers, Herrn Abg. Bracht, geht es konkret um die Voraussetzungen einer Gefahrenabwehrverordnung oder die Möglichkeit sonstiger Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Alkoholkonsum Jugendlicher auf öffentlichen Plätzen.

B. Gutachtliche Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Hinsichtlich der Maßnahmen, welche den Kommunen zur Verfügung stehen, um Alkohol konsumierende (jugendliche) Personen aus dem öffentlichen Raum zu entfernen bzw. von dort fern zu halten, sind zwei Maßnahmenkomplexe zu unterscheiden. Zum einen besteht die Möglichkeit der Schaffung generell-abstrakter Regelungen, wie etwa einer Gefahrenabwehrverordnung (vgl. Punkt II.), zum anderen kommen einzelfallbezogene Maßnahmen (vgl. Punkt III.) in Betracht. Im Folgenden werden die in Rechtsprechung und Literatur im Wesentlichen diskutierten Maßnahmen einschließlich ihrer Voraussetzungen in einem allgemeinen Überblick dargestellt.

II. Generell abstrakte Regelungen

1. Gefahrenabwehrverordnung (§ 43 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz¹ - POG -)

Fraglich ist zunächst, ob die allgemeinen Ordnungsbehörden den Konsum von Alkohol im öffentlichen Raum generell - oder zumindest soweit er durch Jugendliche erfolgt - im Rahmen einer Gefahrenabwehrverordnung verbieten können und welche Voraussetzungen eine solche Gefahrenabwehrverordnung im Einzelnen erfüllen müsste.

Gemäß § 43 Abs. 1 POG können neben den Ministerien auch 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 (Gefahrenabwehrverordnung).

a. Anforderungen an eine Gefahrenabwehrverordnung

Formell müssen solche Gefahrenabwehrverordnungen den Formerfordernissen des § 46 POG genügen. Beim Erlass sind die Zustimmungsregelungen des § 43 Abs. 3 POG sowie die gegebenenfalls bestehende Vorlagepflicht des § 44 POG zu beachten.

In materieller Hinsicht ist Voraussetzung für den Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung, dass das darin enthaltene Ge- oder Verbot zum Zweck der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erfolgt.

Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfasst nach herrschender Auffassung die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Ehre, Freiheit und Vermögen der Bürger, ferner die Unverletzlichkeit des Staates, seiner Einrichtungen und Veranstaltungen sowie der objektiven Rechtsordnung allgemein². Unter öffentlicher Ordnung ist die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln über das Verhalten des einzelnen in der Öffentlichkeit zu verstehen, deren Beachtung nach – durch die grundrechtlichen Wertmaßstäbe geprägter – mehrheitlicher sozialer und ethischer Anschauung unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen und menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets ist³.

Das in einer Gefahrenabwehrverordnung enthaltene Ge- oder Verbot muss zum Zweck der Abwehr von Gefahren für die genannten Rechtsgüter erfolgen.

Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein polizeiliches Rechtsgut schädigen wird⁴. Als Schaden im polizeirechtlichen Sinn ist dabei die objektive, nicht unerhebliche Minderung des normal vorhandenen Bestandes an geschützten

¹ In der Fassung vom 10. November 1993 (GVBl. S. 595), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juli 2005 (GVBl. S. 320)

² BVerfGE 69, 315 (352); VGH Mannheim, NVwZ 1999, 560 (561); VGH Mannheim, NJW 1984, 507 (508); *Denninger* in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage 2007, S. 307 ff.; *Rühle*, Polizei- und Ordnungsrecht für Rheinland-Pfalz, 4. Auflage 2007, S. 39 ff.; *Gusy*, Polizeirecht, 6. Auflage 2006, S. 38 ff.; *Kohl*, NVwZ 1991, 620 (621)

³ BVerfGE 69, 315 (352); VGH Mannheim, NVwZ 1999, 560 (561); VGH Mannheim, NJW 1984, 507 (508/509); *Rühle*, a.a.O. (Fn. 2), S. 43 ff.; *Gusy*, a.a.O. (Fn. 2), S. 46; *Kohl*, NVwZ 1991, 620 (621) m.w.N.

⁴ BVerfGE 45, 51 (57) unter Hinweis auf die allgemeine Auffassung; VGH Mannheim, NJW 1984, 507 (509); *Denninger*, a.a.O. (Fn. 2), S. 317 m.w.N.; *Gusy*, a.a.O. (Fn. 2), S. 52; *Roos*, Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz, 3. Aufl. 2004, § 9 Rdnr. 17 m. w. N.

Individual- und Gemeinschaftsgütern anzusehen⁵. Nicht ausreichend sind bloße Belästigungen, Unbequemlichkeiten, Nachteile und Geschmacklosigkeiten⁶. Der Gefahrenbegriff ist insoweit relativ als der erforderliche Wahrscheinlichkeitsgrad vom Wert des zu schützenden Rechtsguts, aber auch vom Rang des Rechtsguts, in das eingegriffen werden soll, abhängt⁷.

Da es sich bei einer Gefahrenabwehrverordnung um eine generell-abstrakte Regelung handelt, genügt das Vorliegen einer abstrakten Gefahr, im Gegensatz zu einer konkreten - in einem Einzelfall bestehenden - Gefahr⁸. Eine abstrakte Gefahr ist gegeben, wenn eine generell-abstrakte Betrachtungsweise für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt⁹. Dabei muss die ursächliche Verknüpfung zwischen dem allgemein verbotenen Tun und dem befürchteten Schaden umso näher liegen, je geringer dieser Schaden und je höher das eingeschränkte Rechtsgut ist¹⁰. Auf den Nachweis der Gefahr eines Schadenseintritts im Einzelfall kann verzichtet werden¹¹. Auch die Feststellung einer abstrakten Gefahr verlangt eine in tatsächlicher Hinsicht genügend abgesicherte Prognose. Es müssen - bei abstrakt-genereller Betrachtung - hinreichende Anhaltspunkte vorhanden sein, die den Schluss auf den drohenden Eintritt von Schäden rechtfertigen¹². Denn die abstrakte Gefahr unterscheidet sich von der konkreten, im Einzelfall bestehenden Gefahr nicht hinsichtlich des Wahrscheinlichkeitsgrades bzw. der Risikointensität des Gefahrenintritts, sondern lediglich hinsichtlich des Realitätsmodus¹³. Nicht ausreichend ist demnach eine mögliche Gefahr oder ein Gefahrenverdacht, wenn etwa die Behörde mangels genügender Erkenntnisse über Einzelheiten des zu regelnden Sachverhaltes und/oder über die maßgeblichen Kausalverläufe zu der erforderlichen Gefahrprognose nicht in der Lage ist¹⁴.

Weitere inhaltliche Grenzen von Gefahrenabwehrverordnungen der Kommunen ergeben sich aus § 45 Abs. 1 und 2 POG. Danach dürfen Gefahrenabwehrverordnungen nicht lediglich den Zweck haben, den allgemeinen Ordnungsbehörden die ihnen obliegenden Aufgaben zu erleichtern. Zudem müssen sie in ihrem Inhalt hinreichend bestimmt sein.

b. In Betracht kommende Regelungen in Gefahrenabwehrverordnungen

(1) Allgemeines/generelles Alkoholverbot im öffentlichen Raum

Ausgehend von den dargelegten Voraussetzungen dürfte eine Gefahrenabwehrverordnung, die ein allgemeines, für alle Personen geltendes Verbot des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum vorsieht, mangels Vorliegens einer hierdurch bedingten abstrakten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung rechtswidrig sein.

⁵ VGH Mannheim, NVwZ 1999, 560 (561); VGH Mannheim, NJW 1984, 507 (508); *Denninger*, a.a.O. (Fn. 2), S. 317; *Rühle*, a.a.O. (Fn. 2), S. 49

⁶ BVerwG Buchholz 402.41 Allg.PolizeiR, Nr. 6; VGH Mannheim, NVwZ 2003, 115 (116); *Denninger*, a.a.O. (Fn. 2), S. 317; *Rühle*, a.a.O. (Fn. 2), S. 49

⁷ BVerwGE 45, 51 (61); VGH Mannheim, NJW 1984, 507 (509) m.w.N.

⁸ *Kohl*, NVwZ 1991, 620 (621)

⁹ *Rachor* in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage 2007, S. 431; *Rühle*, a.a.O. (Fn. 2), S. 54; *Roas*, a.a.O. (F. 4), § 43, Rdnr.3; *Kohl*, NVwZ 1991, 620 (621)

¹⁰ VGH Mannheim, NJW 1984, 507 (509)

¹¹ *Denninger*, a.a.O. (Fn. 2) S. 318; *Rachor*, a.a.O. (Fn. 9), S. 431; *Rühle*, a.a.O. (Fn. 2), S. 54

¹² BVerwGE NVwZ 2003, S. 95; *Rachor*, a.a.O. (Fn. 9), S. 431

¹³ *Denninger*, a.a.O. (Fn. 2) S. 318; *Gusy*, a.a.O. (Fn. 2), S.60 und S. 203;

¹⁴ *Rachor*, a.a.O. (Fn. 9), S. 431

Aufgrund schlichten Alkoholkonsums im öffentlichen Raum besteht nicht die Gefahr, dass eines der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit beeinträchtigt wird¹⁵.

Insbesondere soweit der Alkoholenuss eventuell zu einer Gesundheitsgefährdung des Konsumenten führt, kann darin grundsätzlich¹⁶ keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit gesehen werden, da eine Selbstgefährdung - mit Ausnahme des Selbstmordes - allgemein als Ausdruck des Grundrechts der freien Entfaltung der Persönlichkeit nach Artikel 2 Abs. 1 GG angesehen wird¹⁷.

Zwar mag die Möglichkeit bestehen, dass - etwa durch exzessiven Alkoholenuss - die Hemmschwelle zur Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten gesenkt wird. Dies genügt jedoch nicht für die Annahme, dass im Falle des schlichten Alkoholkonsums bei ungehindertem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass es zu einer Schädigung der genannten Schutzgüter kommt. Denn nicht jeder Alkoholenuss (man denke an das "Feierabendbier" auf der Parkbank oder am Kiosk) birgt diese Gefahr in sich.

Unabhängig von der Frage, ob der Begriff der öffentlichen Ordnung im Hinblick auf die zunehmende Offenheit und Toleranz der Bevölkerung heute noch eine eigenständige, über den Begriff der öffentlichen Sicherheit hinausgehende Bedeutung hat¹⁸, dürfte schlichter Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit auch keine Gefahr für die öffentliche Ordnung begründen¹⁹. Angesichts der Trinkgewohnheiten der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Alkoholkonsum für sich genommen den herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen auch nur ansatzweise widerspricht²⁰. Vielmehr wird der Genuss von Alkohol als solcher gesellschaftlich gebilligt²¹. Dies gilt selbst dann, wenn er im Rahmen einer größeren Gesellschaft im Übermaß und in der Öffentlichkeit erfolgt. Als Beispiel können die Straßenfastnacht, Volksfeste oder etwa der Ausflug eines „Kegelclubs“ an „Vater- oder Muttertag“ genannt werden. Der Umstand, dass sich Passanten durch Alkohol konsumierende Personen im öffentlichen Bereich - gerade wenn sie in Gruppen auftreten - belästigt oder Gewerbetreibende sich durch diese beeinträchtigt fühlen bzw. der Tourismus hierdurch beeinträchtigt wird, überschreitet - soweit nicht andere Faktoren hinzutreten - noch nicht die Grenze zu einer Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung.

Insgesamt ist festzustellen, dass der bloße Alkoholenuss in der Öffentlichkeit für sich genommen keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellt, so dass im Rahmen einer Gefahrenabwehrverordnung der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum nicht generell verboten werden kann.

Ausgehend hiervon sind in kommunalen Gefahrenabwehrverordnungen vielfach Regelungen aufgenommen worden, die einen Alkoholkonsum dann verbieten, wenn er zu einer Beeinträchtigung Dritter oder der Allgemeinheit führt oder führen kann. Solche Regelungen lauten beispielsweise wie folgt:

¹⁵ So auch VGH Mannheim, NVwZ 2003, 115 (116)

¹⁶ Auf eine möglicherweise andere Einschätzung, wenn es speziell um den Alkoholkonsum von Kindern und Jugendlichen geht, wird im Folgenden noch eingegangen.

¹⁷ Rühle, a.a.O. (Fn. 2), S. 40; Kohl, NVwZ 1991, 620 (623)

¹⁸ Vgl. zum Diskussionsstand: Kappeler, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2001, S. 141 / S. 122 ff.

¹⁹ h. M.: Rachor, a.a.O. (Fn.), S. 562 m.w.N.; Rühle a.a.O. (Fn. 2), S. 111; Gusy, a.a.O. (Fn. 2), S. 206, Roos, a.a.O. (Fn. 4), § 9 Rdnr. 17 m.w.N.; Finger, Die offene Szene der Städte, 2006, S. 193; Kappeler, a.a.O. (Fn. 18), S. 141; Kohl, NVwZ 1991, 620 (623);

²⁰ Kohl, NVwZ 1991, 620 (623);

²¹ Finger, a.a.O. (Fn. 19), S. 193

„Auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen ist es verboten, im Zustand deutlicher Trunkenheit zu verweilen und hierdurch die öffentliche Ordnung zu stören.“²²

„Auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen ist es verboten, sich derart zum Konsum von Alkohol oder anderen berauschenden Mitteln — auf einige Dauer — niederzulassen, wenn als Folge hiervon das Verhalten geeignet ist, andere Personen oder die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen. Hierzu zählen insbesondere Anpöbeln, lautes Singen, Johlen, Schreien, Lärmen, Liegenlassen von Flaschen und anderen Behältnissen, Erbrechen, Behindern des Fahrzeug- und Fußgängerverkehrs.“²³

Zwar soll durch entsprechende Zusätze dem Erfordernis des Vorliegens einer abstrakten Gefahr Rechnung getragen werden. Jedoch werden von einem Teil der Literatur²⁴ mit nicht ganz unbeachtlichen Gründen auch gegen Gefahrenabwehrverordnungen dieser Art Bedenken erhoben.

Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass solche Verbotstatbestände noch einer Einzelfallprüfung bedürften, ob Beeinträchtigungen Dritter überhaupt gegeben sind oder sein können²⁵. Dies laufe jedoch dem Sinn einer Gefahrenabwehrverordnung, nämlich eine derartige Einzelfallprüfung überflüssig zu machen, entgegen²⁶. In der Konsequenz bringe daher die Verordnung keinen praktischen Vorteil gegenüber der auf die polizeiliche Generalklausel gestützten Einzelfallprüfung²⁷. Zudem wird darauf verwiesen, dass Voraussetzung für den Erlass einer Gefahrenabwehrverordnung das Vorliegen einer abstrakten Gefahr sei. Allein der Vorbehalt einer Beeinträchtigung Dritter mache jedoch aus einem Verhalten keine abstrakt gefährliche Verhaltensweise²⁸. Vielmehr offenbare eine solche Konstruktion gerade das Gegenteil, nämlich dass das betreffende Verhalten gerade nicht abstrakt gefährlich sei, sondern nur im konkreten Ausnahme- oder Extremfall zu einer Gefährdung Dritter führen könne²⁹. Dann aber dürfe das Verhalten nicht zum Gegenstand einer abstrakt-generellen Gefahrenabwehrregelung gemacht, sondern könne gefahrenabwehrrechtlich nur im Einzelfall auf der Grundlage der Standardmaßnahmen bzw. der Generalklausel unterbunden werden³⁰.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zumindest fraglich, ob Gefahrenabwehrverordnungen, die allgemein einen Alkoholkonsum im öffentlichen Raum dann verbieten, wenn dieser zu Beeinträchtigungen Dritter oder der Allgemeinheit führt oder führen kann, den materiell-rechtlichen Anforderungen an eine Gefahrenabwehrverordnung genügen.

(2) Alkoholverbot für Kinder und Jugendliche

Fraglich ist, ob ausgehend von den dargelegten Voraussetzungen im Wege einer Gefahrenabwehrverordnung der Genuss von Alkohol im öffentlichen Raum für Kinder und Jugendliche weitgehend eingeschränkt bzw. verboten werden kann.

²² Mustergefahrenabwehrverordnung des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz (Stand: 23.10.2001), zitiert nach König, Die Gefahrenabwehrverordnungen der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte im Spannungsverhältnis zwischen Rechtsverordnung und Allgemeinverfügung, 2004, Anhang 1, S. 178

²³ Gefahrenabwehrverordnung zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen und in öffentlichen Anlagen vom 20.12.1999 der Stadtverwaltung Mainz, zitiert nach König, a.a.O. (Fn. 20), S. 203

²⁴ Finger, a.a.O. (Fn. 19), S. 198 m.w.N.; a.A. Rühle, a.a.O. (Fn. 2), S. 166; König, a.a.O. (Fn. 20), S. 68 ff.

²⁵ Finger, a.a.O. (Fn. 19), S. 198 m.w.N.

²⁶ Finger, a.a.O. (Fn. 19), S. 198 m.w.N.

²⁷ Finger, a.a.O. (Fn. 19), S. 198 m.w.N.

²⁸ Finger, a.a.O. (Fn. 19), S. 198

²⁹ Finger, a.a.O. (Fn. 19), S. 198

³⁰ Finger, a.a.O. (Fn. 19), S. 198

Insofern ist nochmals darauf hinzuweisen, dass auch die objektive Rechtsordnung ein kollektives Schutzgut der öffentlichen Sicherheit ist³¹. Zu dieser zählt das gesamte in Rheinland-Pfalz geltende Recht, gleich ob es geschrieben oder ungeschrieben ist, insbesondere EU-Recht, das Grundgesetz und die Verfassung für Rheinland-Pfalz, alle Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen³².

Vorliegend ist insbesondere auf die Vorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in der Öffentlichkeit zu verweisen.

Nach § 9 Abs. 1 Jugendschutzgesetz³³ (JuSchG) darf Kindern und Jugendlichen in der Öffentlichkeit der Verzehr von Branntwein, branntweinhaltigen Getränken oder Lebensmitteln, die Branntwein in nicht nur geringfügiger Menge enthalten, überhaupt nicht gestattet werden. Der Verzehr anderer alkoholischer Getränke darf Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren nicht gestattet werden. Letzteres gilt für Jugendliche (d.h. für die Personengruppe nach Vollendung des 14. Lebensjahres - § 1 Abs. 1 Nr. 2 JuSchG -) nicht, wenn sie von einer personensorgeberechtigten Person begleitet werden (§ 9 Abs. 2 JuSchG).

Gemäß § 28 Abs. 4 Satz 1 JuSchG handelt ordnungswidrig, wer als Person über 18 Jahren ein Verhalten eines Kindes oder einer jugendlichen Person herbeiführt oder fördert, das durch das in § 28 Abs. 1 Nr. 10 JuSchG bezeichnete Verbot, entgegen § 9 Abs. 1 JuSchG ein alkoholisches Getränk an ein Kind oder eine jugendliche Person abzugeben oder ihr den Verzehr zu gestatten, verhindert werden soll.

Nach § 8 JuSchG hat die zuständige Behörde oder Stelle die zur Abwendung der Gefahr erforderlichen Maßnahmen zu treffen, wenn sich ein Kind oder eine jugendliche Person an einem Ort aufhält, an dem ihm oder ihr eine unmittelbare Gefahr für das körperliche, geistige oder seelische Wohl droht. Wenn nötig, hat sie das Kind oder die jugendliche Person zum Verlassen des Ortes anzuhalten oder einer erziehungsberechtigten Person zuzuführen oder, wenn keine erziehungsberechtigte Person erreichbar ist, in die Obhut des Jugendamtes zu bringen. Als jugendgefährdender Ort im Sinne des § 8 JuSchG dürfte beispielsweise auch "Trinkgelage" in der Öffentlichkeit, an dem sich Kinder und Jugendliche beteiligen, sein.

Nach den dargestellten Regelungen soll ein Alkoholkonsum von Kindern und Jugendlichen in der Öffentlichkeit in dem in § 9 JuSchG beschriebenen Umfang verhindert bzw. unterbunden werden. Ein über diesen Umfang hinausgehender Alkoholkonsum von Kindern und Jugendlichen stellt demnach eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit dar, da er dem Regelungszweck der dargestellten Jugendschutzbestimmungen zuwider läuft.

Ausgehend hiervon ist bei einer Gefahrenabwehrverordnung, die Kindern und Jugendlichen den Konsum von Alkohol in der Öffentlichkeit in einem Umfang untersagt, der dem des § 9 JuSchG entspricht, jedenfalls das Vorliegen einer abstrakten Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu bejahen.

Auch dürfte eine solchen Gefahrenabwehrverordnung nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen.

Sofern durch eine Gefahrenabwehrverordnung keine über § 9 JuSchG hinausgehenden Einschränkungen des Erziehungsrechts der Eltern begründet werden, spricht Vieles dafür, dass eine solche Gefahrenabwehrverordnung auch vor dem Hintergrund des Artikels 6 Abs. 2 GG keinen Bedenken begegnen wird, selbst wenn die Eltern mit einem weitergehenden Verzehr alkoholischer Getränke durch ihr Kind einverstanden sein sollten. Zwar sind Pflege und Erziehung der Kinder gemäß Artikel 6 Abs. 2 Satz 1 GG das natürliche Recht der Eltern

³¹ BVerfGE 69, 315 (352); VGH Mannheim, NVwZ 1999, 560 (561); VGH Mannheim, NJW 1984, 507 (508); *Denninger*, a.a.O. (Fn. 2), S. 307 ff.; *Rühle*, a.a.O. (Fn. 2), S. 39 ff.; *Gusy*, a.a.O. (Fn. 2), S. 38 ff.; *Kohl*, NVwZ 1991, 620 (621)

³² *Rühle*, a.a.O. (Fn. 2), S. 42

³³ Vom 23. Juli 2002 (BGBl. I, S. 2730), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2007 (BGBl. I, S. 1595)

und die ihnen zuvörderst obliegende Pflicht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es Eltern freisteht, ihren Kindern vor Vollendung des 18. Lebensjahrs gleichsam schrankenlos den Konsum von Alkohol, insbesondere in der Öffentlichkeit, zu gestatten. Denn über die Betätigung der Eltern wacht die staatliche Gemeinschaft (Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 GG). Dieses Wächteramt besteht im Interesse des Kindeswohles und beruht in erster Linie auf dem Schutzbedürfnis des Kindes. Daneben liegt es auch im legitimen Interesse der staatlichen Gemeinschaft an der Erziehung des Nachwuchses. Es folgt endlich aus der Verpflichtung zum Sozialstaat und dient der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung³⁴.

Ausgehend hiervon dürften sich die Regelungen des Jugendschutzgesetzes als ausgewogenen Ausgleich zwischen dem Erziehungsrecht der Eltern und dem Interesse des Kindeswohles darstellen. Von daher dürfte eine Gefahrenabwehrverordnung, die eben jene Wertentscheidungen aufgreift, insoweit ebenfalls keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken begegnen.

Allerdings ist unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen, dass eine Regelung in einer Gefahrenabwehrverordnung, die die Alkohol konsumierenden Kinder oder Jugendlichen zu Adressaten eines Verbotes und damit zu Störern im polizeirechtlichen Sinn macht, nicht in Gänze der Zielrichtung des Jugendschutzgesetzes entspricht.

So richten sich die Verbote des § 9 JuSchG nicht an Kinder und Jugendliche, sondern an die insoweit verantwortlichen Erwachsenen. Auch sieht § 8 JuSchG bei einem Aufenthalt von Kindern oder Jugendlichen an jugendgefährdenden Orten im Einzelfall eine Maßnahme gegenüber dem Kind oder dem Jugendlichen nur subsidiär vor. Von daher dürfte fraglich sein, ob unter Berücksichtigung der Zielrichtung des Jugendschutzgesetzes eine Regelung in einer Gefahrenabwehrverordnung, die grundsätzlich die Möglichkeit eines unmittelbaren „Zugriffs“ auf das Kind oder den Jugendlichen als Störer eröffnet, unter dem Gesichtspunkt der Mittel-Zweck-Relation verhältnismäßig ist.

Zudem stellt sich die Frage nach dem über den Regelungsgehalt des Jugendschutzgesetzes hinausgehenden Nutzen einer solchen Norm in einer Gefahrenabwehrverordnung.

(3) Alkoholverbot auf Kinderspielplätzen

Fraglich ist des Weiteren, ob im Rahmen einer Gefahrenabwehrverordnung der Konsum von Alkohol auf Kinderspielplätzen verboten werden kann.

Insoweit ist zunächst zu sehen, dass unter Berücksichtigung der vorstehend dargelegten Grundsätze auch die Beeinträchtigung des bei gemeindlichen Einrichtungen dieser Art festgelegten Widmungszwecks die Feststellung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit trägt.

Kinderspielplätze dienen ihrem Widmungszweck nach als Spielstätten für Kinder. Durch den Konsum von Alkohol auf einem als Kinderspielplatz gewidmeten Gelände wird der Widmungszweck beeinträchtigt. Zum einen dürfte sich eine Vielzahl von Personensorgeberechtigten im Einklang mit der Wertentscheidung des Gesetzgebers dazu entschließen wird, ihr Kind nicht auf einem Gelände spielen zu lassen, auf dem zugleich andere Personen Alkohol konsumieren. Zum anderen dürfte der Aufenthalt einer oder mehrerer Alkohol konsumierender Personen auch geeignet sein, Kinder von der Benutzung des Spielplatzes abzuhalten.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit und Bestimmtheit dürfte ein entsprechendes Verbot in einer Gefahrenabwehrverordnung keinen rechtlichen Bedenken

³⁴ *Robbers* in: von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage 1999, Art. 6 Abs. 2, Rdnr. 242

begegnen.

2. Sondernutzungssatzung (§ 42 Abs. 2 Landesstraßengesetz³⁵ - LStrG -)

Fraglich ist, ob die rheinland-pfälzischen Kommunen durch den Erlass straßenrechtlicher Satzungen beispielsweise das „Niederlassen zum Alkoholgenuss“ als nicht erlaubnisfähige Sondernutzung qualifizieren können.

Gemäß § 42 Abs. 2 LStrG kann die Gemeinde die Sondernutzung an Ortsdurchfahrten und Gemeindestraßen, insbesondere zur Erleichterung des Gebrauchs der Anlieger und der Versorgung der Bevölkerung, abweichend von den §§ 41 bis 47 LStrG, mit Ausnahme von § 41 Abs. 4 LStrG, durch Satzung von dem Erfordernis der Erlaubnis befreien und die Ausübung regeln.

Unabhängig von der Frage, ob der bloße Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit überhaupt eine Sondernutzung im straßenrechtlichen Sinn ist³⁶, beschränkt § 42 Abs. 2 LStrG die Ermächtigung zum Erlass von Sondernutzungssatzungen darauf, die Sondernutzung an Ortsdurchfahrt und Gemeindestraßen unter bestimmten Voraussetzungen von dem Erfordernis der Erlaubnis zu befreien. Damit ermächtigt § 42 Abs. 2 LStrG die Kommunen gerade nicht, durch Satzung den gemäß § 34 LStrG jedermann zustehenden Gemeingebrauch einzuschränken bzw. bestimmte Sondernutzungen von der Möglichkeit der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis generell auszunehmen³⁷.

Der Erlass einer straßenrechtlichen Satzung, welche etwa das „Niederlassen zum Alkoholkonsum“ als nicht erlaubnisfähige Sondernutzung qualifizieren würde, verstieße demnach gegen rheinland-pfälzisches Straßenrecht.

III. Einzelfallbezogene Maßnahmen

1. Platzverweisung (§ 13 Abs. 1 POG)

Als einzelfallbezogene Maßnahme kommt zunächst ein Platzverweis gegenüber einer im öffentlichen Raum Alkohol konsumierenden Person in Betracht.

Gemäß § 13 Abs. 1 POG können die allgemeinen Ordnungsbehörden (und die Polizei) zur Abwehr einer Gefahr eine Person zeitlich befristet von einem Ort verweisen oder ihr zeitlich befristet das Betreten eines Ortes verbieten (Platzverweisung).

Voraussetzung ist demnach zunächst eine im Einzelfall bestehende (konkrete) Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (vgl. § 9 POG – Generalklausel -) oder eine bereits vorliegende Störung derselben. Eine konkrete Gefahr ist - wie bereits dargelegt - dann gegeben, "wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein polizeiliches Rechtsgut

³⁵ In der Fassung vom 1. August 1977 (GVBl. 273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2005 (GVBl. S. 387)

³⁶ Vgl. hierzu Punkt III. 4. der Ausarbeitung.

³⁷ Kohl, NVwZ 1991, 620 (624, Fn. 49)

schädigen wird"³⁸. Für die Wahrscheinlichkeit genügen nicht nur bloße Vermutungen oder die bloße entfernte Möglichkeit, sondern es sind konkrete Hinweise erforderlich³⁹.

Hinsichtlich der polizeilichen Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird auf die Ausführungen unter Punkt II. 1. verwiesen.

Ausgehend hiervon stellt - wie ebenfalls unter Punkt II Nr. 1 dargelegt - der schlichte Alkoholkonsum im öffentlichen Raum weder eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung noch eine konkrete Gefahr für dieselben dar⁴⁰.

Sollte es aufgrund übermäßigen Alkoholgenusses im konkreten Einzelfall zu „zusätzlichen“ die öffentliche Sicherheit und Ordnung beeinträchtigenden Handlungen oder Verhaltensweisen kommen (beispielsweise Handgreiflichkeiten gegenüber Passanten o. ä.) kann dies Anknüpfungspunkt für einen Platzverweis nach § 13 Abs. 1 POG sein.

Gleiches gilt, wenn sich etwa eine Gruppe Alkohol konsumierender Personen auf einem Kinderspielplatz aufhält.

Sollten Kinder und Jugendliche im öffentlichen Raum Alkohol in einem Umfang konsumieren, der durch § 9 JuSchG unterbunden bzw. verhindert werden soll, dürfte § 8 JuSchG als die speziellere Norm vorrangig Anwendung finden.

2. Aufenthaltsverbot (§ 13 Abs. 3 POG)

Fraglich ist, ob die Ordnungsbehörden gegenüber einer im öffentlichen Raum Alkohol konsumierenden Person ein Aufenthaltsverbot erlassen können.

Nach § 13 Abs. 3 POG können die allgemeinen Ordnungsbehörden (und die Polizei) einer Person verbieten, einen bestimmten Ort, ein bestimmtes Gebiet innerhalb einer Gemeinde oder ein Gemeindegebiet zu betreten oder sich dort aufzuhalten, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person dort eine Straftat begehen wird (Aufenthaltsverbot). Das Aufenthaltsverbot ist zeitlich und örtlich auf den zur Verhütung der Straftat erforderlichen Umfang zu beschränken und darf räumlich nicht den Zugang zur Wohnung der betroffenen Personen umfassen.

Die Frage, ob trotz der ausdrücklichen Nennung der allgemeinen Ordnungsbehörden in § 13 Abs. 3 POG, diese von Hintergrund der allgemeinen Regelung zu sachliche Zuständigkeit in § 1 Abs. 1 Satz 3 POG (- nur die Polizei hat im Rahmen der Gefahrenabwehr auch Straftaten zu verhüten und für die Verfolgung von Straftaten vorzusorgen -) überhaupt befugt sind, Aufenthaltsverbote mit dem Ziel der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten auszusprechen⁴¹, kann vorliegend dahinstehen.

Denn die Verhängung eines Aufenthaltsverbots dient allein der Verhinderung von Straftaten. Der Genuss von Alkohol in der Öffentlichkeit stellt jedoch – wie bereits dargelegt – keine Straftat dar und rechtfertigt für sich genommen nicht die Annahme, dass die Alkohol konsumierende Person eine Straftat begehen wird.

Sollte im konkreten Einzelfall eine Person an einem bestimmten Ort oder in einem bestimmten Gebiet regelmäßig Alkohol in der Öffentlichkeit konsumieren und nachfolgend Straftaten begehen, kann gegebenenfalls zur Verhinderung weiterer Straftaten die

³⁸ BVerwGE 45, 51 (57) unter Hinweis auf die allgemeine Auffassung; so auch *Denninger*, a.a.O. (Fn. 2), S. 317 m.w.N.; *Gusy*, a.a.O. (Fn. 2), S. 52

³⁹ *Roos*, a.a.O. (Fn. 4), § 9 Rdnr. 17 m. w. N.

⁴⁰ Vgl. Nachweise in Fn. 19

⁴¹ Bejahend: *Rühle*, a.a.O. (Fn. 2), S. 115; verneinend scheinbar: *Roos*, a.a.O. (Fn. 4), § 13 Rdnr. 17

Verhängung eines Aufenthaltsverbots in Betracht kommen. Dieses knüpft jedoch nicht an den öffentlichen Alkoholkonsum, sondern an die Wahrscheinlichkeit der (nachfolgenden) Straftatbegehung an.

3. Polizeirechtliche Allgemeinverfügung (§ 9 POG i. V. m. §§ 1 LVwVfG, § 35 VwVfG)

Fraglich ist, ob die Kommunen (Ordnungsbehörden) im Wege der Allgemeinverfügung an einem bestimmten öffentlichen Ort oder Platz - etwa durch Anbringung entsprechender gut sichtbarer Hinweisschilder - den Aufenthalt Alkohol konsumierender Personen verbieten können.

Mangels einer spezialgesetzlichen Regelung im Polizei- und Ordnungsbehördengesetz kann eine Allgemeinverfügung, die den Aufenthalt Alkohol konsumierender Personen an einem bestimmten Ort verbietet, nur auf die polizei- und ordnungsbehördliche Generalklausel des § 9 Abs. 1 POG gestützt werden.

Nach § 9 Abs. 1 POG können die allgemeinen Ordnungsbehörden (und die Polizei) die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, soweit nicht die §§ 9a bis 42 POG ihre Befugnisse besonders regeln.

Eine Allgemeinverfügung ist gemäß § 35 VwVfG i. V. m. § 1 LVwVfG ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.

Demgemäß setzt eine auf § 9 Abs. 1 POG gestützte Allgemeinverfügung - ebenso wie ein Einzeleingriffsakt - voraus, dass eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht und die Maßnahme geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im Sinne einer Mittel-Zweck-Relation zur Bekämpfung dieser Gefahr ist⁴².

Zu der Frage, wann der Konsum von Alkohol im öffentlichen Raum eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung begründet, wird auf die vorstehenden Ausführungen unter Punkt II 1. verwiesen. Für die Frage, wann bei Bestehen einer konkreten Gefahrenlage eine Allgemeinverfügung verhältnismäßig ist, sind grundsätzlich die gleichen Erwägungen maßgebend, die im Zusammenhang mit der Prüfung des Platzverweises anzustellen sind, mit der Maßgabe, dass - anders als der Platzverweis, der eine individualisierte Maßnahme ist, - der Adressatenkreis bei Erlass der Allgemeinverfügung noch offen ist.

Für den vorliegenden Anwendungsbereich dürfte sich allerdings die Frage des konkreten, über eine Gefahrenabwehrverordnung bzw. einen Einzelverwaltungsakt hinausgehenden Nutzens einer Allgemeinverfügung stellen.

⁴² VGH Mannheim, NVwZ 2003, 115 (116)

4. Spezialgesetzliche Regelung (§ 41 Abs. 8 i. V. m. Abs. 1 LStrG)

Fraglich ist, ob die Kommune den Genuss von Alkohol in öffentlichen Raum als unerlaubte, über den Gemeingebrauch hinausgehende Sondernutzung unterbinden kann.

Gemäß § 41 Abs. 1 LStrG bedarf der Gebrauch der Straße über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) der Erlaubnis der Straßenbaubehörde. Wird eine Straße ohne die erforderliche Erlaubnis benutzt, kann die Straßenbaubehörde gemäß § 41 Abs. 8 Satz 1 LStrG die erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung der Benutzung anordnen.

Solche Maßnahmen würden voraussetzen, dass der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit ein über den Gemeingebrauch hinausgehender Gebrauch der Straße im Sinne des § 41 Abs. 1 LStrG ist. Nach § 34 Abs. 1 Satz 1 LStrG ist der Gebrauch der Straße jedermann im Rahmen der Widmung und der Verkehrsvorschriften ohne ausdrückliche Erlaubnis gestattet (Gemeingebrauch). Gemeingebrauch liegt nicht vor, wenn der Gemeingebrauch anderer ausgeschlossen oder mehr als unvermeidbar beschränkt oder die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt wird (§ 34 Abs. 3 LStrG).

Straßen, insbesondere Ortsstraßen innerhalb des Erschließungsbereichs der Gemeinden sowie Fußgängerzonen und verkehrsberuhigte Bereiche, dienen aufgrund ihrer Widmung sowohl dem eigentlichen Verkehr, dessen hauptsächlicher Zweck die Ortsveränderung von Sachen (Transport) und Personen einschließlich ihrer widmungsgemäßen Unterbrechung ist, als auch dem kommunikativen Verkehr⁴³. Unter letzterem wird eine Benutzung der Straße durch Personen verstanden, die – ohne die Verkehrsfläche zusätzlich in Anspruch nehmende Hilfsmittel oder Vorrichtungen – dem zeitweiligen Aufenthalt von Menschen, ihrer Erholung, ihrer Kontaktaufnahme untereinander und ihrer Kommunikation miteinander dient⁴⁴.

Insbesondere innerörtliche Straßen und Plätze sind zugleich Orte des Informations- und Meinungsaustausches sowie der Pflege menschlicher Kontakte. Es entspricht den modernen städtebaulichen Absichten, die Menschen zum Aufenthalt in städtischen Straßen zu bewegen und das Leben in der Stadt zu fördern, wozu unter anderem das Bereitstellen von Bänken und eine zum Verweilen einladende Gestaltung öffentlicher Plätze dient.

Ausgehend hiervon fallen auch Verhaltensweisen unter den Begriff des Gemeingebrauches, die mit der eigentlichen Fortbewegung nichts zu tun haben. Bei der Beurteilung, ob solches vom eigentlichen Verkehr abweichendes Verhalten noch zum Gemeingebrauch gehört, ist auch die örtlichen Übung bedeutsam. Vielerorts ist es üblich, dass sich auf Treppen, z. B. an Brunnen oder öffentlichen Gebäuden, Menschen hinsetzen, um sich auszuruhen oder zu unterhalten, so dass auch ein solches Verhalten Gemeingebrauch sein kann⁴⁵.

Nach der Auffassung des VGH München⁴⁶ entspricht das "Niederlassen zum Alkoholgenuss", welches als ein über ein zeitlich begrenztes Verweilen hinausgehendes Bleiben und Verharren am Ort im Sinne eines „Sich-Bequem-Machens“ umschrieben wird, nicht mehr dem Gemeingebrauch. Begründet wird dies damit, dass ein Niederlassen zum Alkoholgenuss der Kommunikationsfunktion der Straße widerspreche, da der Straßenraum vorwiegend zu anderen Zwecken als zum Verkehr genutzt werde. Außerdem werde durch die Inanspruchnahme des Straßengrundes nicht nur vorübergehend und kurze Zeit der

⁴³ OLG Köln, NVwZ 2000, 350 (350/351) m.w.N.; OLG Saarbrücken, NJW 1998, 251; von *Danwitz* in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Auflage 2003, S. 932; *Finger*, a.a.O. (Fn. 19), S. 261 m.w.N.; *Kohl*, NVwZ 1991, 620 (625) m.w.N.

⁴⁴ OLG Saarbrücken, NJW 1998, 251 m. w. N.; *Kohl*, NVwZ 1991, 620 (624)

⁴⁵ OLG Saarbrücken, NJW 1998, 251 (252)

⁴⁶ VGH München, Entscheidung vom 27.20.1982, Az.: 8 N 82 A.277, S. 11, n.v., zitiert nach *Kohl*, NVwZ 1991, 620 (625)

Verkehrszweck beeinträchtigt. Zudem verliere eine Straße oder eine Platz, auf dem man sich niederlassen und Alkohol konsumieren könne, seine Eignung als Kommunikationszentrum, denn diese Nutzung hindere unvermeidbar andere daran, sich dort zu treffen und zu verweilen.

Die vom VGH München vertretene Auffassung wird von der überwiegenden Meinung allerdings abgelehnt⁴⁷.

*Kohl*⁴⁸ hält der Auffassung des VGH München entgegen, auch diejenigen, die sich - etwa in einer Fußgängerzone - zum Zwecke des Alkoholgenusses niederlassen, verweilen dort zeitlich begrenzt und zum Zwecke der Kommunikation und der menschlichen Kontaktpflege. Die Behauptung, ein mit Alkoholkonsum verbundenes Niederlassen führe dazu, dass eine Straße oder ein Platz seine Eignung als Kommunikationszentrum verliere, sei offensichtlich lebensfremd. Häufig bildeten sich dort Kommunikationszentren, wo man sich niederlassen und Alkohol konsumieren könne. *Kappeler*⁴⁹ verweist darauf, dass zwischen Alkoholgenuss und der Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs anderer kein zwingender Zusammenhang feststellbar sei. *Finger*⁵⁰ weist darauf hin, dass die Beschränkung des Verweilens in zeitlicher Hinsicht auf ein "vorübergehendes" Verweilen sich weder aus dem Widmungsinhalt für öffentliche Fußgängerbereiche noch aus der allgemeinen Schranke der Gemeinverträglichkeit herleiten lasse.

Im Ergebnis dürfte der Auffassung zuzustimmen sein, dass auch ein Verweilen im öffentlichen Raum, insbesondere in Fußgängerzonen oder an dafür vorgesehenen Plätzen grundsätzlich dem Gemeingebrauch zuzurechnen und dass es unter straßenrechtlichen Gesichtspunkten grundsätzlich irrelevant ist, ob bei Gelegenheit eines solchen Verweilens von einer oder mehreren Personen etwa Speisen und Getränke, gegebenenfalls auch Alkohol, konsumiert werden⁵¹. Unerheblich ist unter straßenrechtlichen Gesichtspunkten auch, ob es sich bei den verweilenden Personen um Kinder oder Jugendliche handelt. Der schlichte Konsum von Alkohol führt mangels Verkehrsrelevanz nicht dazu, dass ein ansonsten zulässiger Gemeingebrauch zu einer Sondernutzung wird.

Kein Gemeingebrauch, sondern eine grundsätzlich erlaubnispflichtige Sondernutzung liegt gemäß § 34 Abs. 3 LStrG vor, wenn der Gemeingebrauch anderer ausgeschlossen oder mehr als unvermeidbar beschränkt wird. Eine Sondernutzung liegt dabei nicht bereits dann vor, wenn andere Verkehrsteilnehmer vorübergehend vom Gemeingebrauch ausgeschlossen werden. Wo beispielsweise einer parkt oder sich aufhält, kann nicht zeitgleich ein anderer dasselbe tun; niemand kann beanspruchen, den Gemeingebrauch an jeder Stelle einer öffentlichen Straße jederzeit ausüben zu können⁵². Eine bestimmte Nutzung des Straßenraums ist jedoch dann eine Sondernutzung, wenn dadurch abstrakt die Substanz oder die gemeingebrauchliche Nutzbarkeit der Straße beeinträchtigt wird⁵³.

Eine Überschreitung des Gemeingebrauchs kann demnach gegeben sein, wenn mehrere Personen im städtischen Bereich lagern und sich dabei so ausbreiten, dass andere in der Ausübung des Gemeingebrauchs im dargestellten Sinne beeinträchtigt werden. Hierfür kommt es auf alle Umstände des Einzelfalles an, so etwa die Breite der Straße, die Anzahl der Personen, die sich niederlassen und in welcher Weise dies geschieht, z. B. ob sie sich auf dafür vorgesehene Sitzgelegenheiten niederlassen oder auf dem Boden sitzen oder liegen, ob dies

⁴⁷ OLG Saarbrücken, NJW 1998, 251 (252); *Rachor*, a.a.O. (Fn. 8), S. 562; *Finger*, a.a.O. (Fn. 19), S. 265 m.w.N.; *Kappeler*, a.a.O. (Fn. 18), S. 103 m.w.N.; *Kohl*, NVwZ 1991, 620 (626)

⁴⁸ NVwZ 1991, 620 (625)

⁴⁹ A.a.O. (Fn. 18), S. 104 m.w.N.

⁵⁰ A.a.O. (Fn. 19), S. 267

⁵¹ Vgl. *Finger*, a.a.O. (Fn. 19), S. 266 m.w.N.; *Kohl*, NVwZ 1991, 620 (626)

⁵² OLG Saarbrücken, NJW 1998, 251 (252); *Finger*, a.a.O. (Fn. 19), S. 267

⁵³ OLG Saarbrücken, NJW 1998, 251 (252); vgl. auch *Kappeler*, a.a.O. (Fn. 18), S. 104

an einer freien Fläche oder an Stellen stattfindet, die als Durchgang oder Zufahrt dienen. Als weiteren Aspekt im Rahmen eine Einzelfallbeurteilung kommt nach OLG Saarbrücken⁵⁴ auch die Berücksichtigung eines Alkoholkonsums, insbesondere wenn dieser in größeren Mengen erfolgt, in Betracht, wobei es auch dann nicht auf den Alkoholkonsum als solchen, sondern auf die dadurch bedingten Auswirkungen im Hinblick auf die Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs anderer ankommen soll.

IV. Fazit

Insgesamt ist festzustellen, dass der bloße Alkoholgenuss in der Öffentlichkeit für sich genommen keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellt, so dass im Rahmen einer Gefahrenabwehrverordnung der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum nicht generell verboten werden kann.

In Bezug auf die vor diesem Hintergrund in kommunalen Gefahrenabwehrverordnungen vielfach aufgenommenen Regelungen, die einen Alkoholkonsum dann verbieten, wenn er zu einer Beeinträchtigung Dritter oder der Allgemeinheit führt oder führen kann, scheint es zumindest fraglich, ob diese den materiellen Anforderungen an eine Gefahrenabwehrverordnung genügen.

Eine Gefahrenabwehrverordnung, die Kindern und Jugendlichen den Konsum von Alkohol in der Öffentlichkeit in einem Umfang untersagt, der dem des § 9 JuSchG entspricht, ist nicht ganz frei von rechtlichen Bedenken. Es stellt sich insoweit die Frage, ob unter Berücksichtigung der Zielrichtung des Jugendschutzgesetzes eine Regelung in einer Gefahrenabwehrverordnung, die grundsätzlich die Möglichkeit eines unmittelbaren "Zugriffs" auf das Kind oder den Jugendlichen als Störer eröffnet, unter dem Gesichtspunkt der Mittel-Zweck-Relation verhältnismäßig ist. Zudem stellt sich die Frage nach dem über den Regelungsgehalt des Jugendschutzgesetzes hinausgehenden Nutzen einer solchen Norm in einer Gefahrenabwehrverordnung.

Ein in einer Gefahrenabwehrverordnung enthaltenes Verbot, Alkohol auf Kinderspielplätzen zu konsumieren, dürfte keinen rechtlichen Bedenken begegnen.

Der Erlass einer straßenrechtlichen Satzung, welche etwa das "Niederlassen zum Alkoholkonsum" als nicht erlaubnisfähige Sondernutzung qualifizieren würde, verstieße gegen rheinland-pfälzisches Straßenrecht.

Neben generell abstrakten Regelungen in einer Gefahrenabwehrverordnung kommen Einzelfallmaßnahmen in Betracht, deren Zulässigkeit sich jeweils nach den konkreten Umständen des Einzelfalls bestimmt.

Wissenschaftlicher Dienst

⁵⁴ OLG Saarbrücken, NJW 1998, 251 (252)