

**beglaubigte Abschrift**

**VG 24 L 183/22**



**VERWALTUNGSGERICHT BERLIN**

**BESCHLUSS**

In der Verwaltungsstreitsache

des [REDACTED] Keanu Dölle,  
[REDACTED] Berlin,

Antragstellers,

Verfahrensbevollmächtigte:  
Rechtsanwälte Thomas Rechtsanwälte,  
Oranienburger Straße 23, 10178 Berlin,

g e g e n

das Land Berlin,  
vertreten durch das Bezirksamt Mitte von Berlin  
- Rechtsamt -,  
Mathilde-Jacob-Platz 1, 10551 Berlin,

Antragsgegner,

hat die 24. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin  
durch

die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Engel,  
den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Aßmann und  
die Richterin am Verwaltungsgericht Mueller-Thuns

am 31. August 2022 beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom  
12. August 2022 gegen die Anordnung zu Ziffer 1 der Allgemeinverfügung

des Bezirksamts Mitte von Berlin – Straßen- und Grünflächenamt – wird wiederhergestellt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Wert des Verfahrensgegenstandes wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

### **Gründe**

#### **I.**

Der Antragsteller wendet sich gegen eine Allgemeinverfügung, durch die der Konsum und das Mitführen von alkoholischen Getränken in zwei öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen untersagt wird.

Am 21. Juli 2022 erließ das Bezirksamt Mitte von Berlin (Bezirksamt), Straßen- und Grünflächenamt, eine bis zum 11. September 2022 befristete Allgemeinverfügung, die den Konsum sowie das Mitführen von alkoholischen Getränken in den öffentlichen Grünanlagen James-Simon-Park und Monbijou Park von 22:00 Uhr bis 06:00 Uhr untersagt; ausgenommen wird das Mitführen von alkoholischen Getränken nur im Rahmen der Durchquerung der Grünanlage (Ziffer 1). Die sofortige Vollziehung dieser Anordnung, die nach Ziffer 4 der Allgemeinverfügung mit dem 22. Juli 2022 als bekannt gegeben gilt, wurde angeordnet.

Zur Begründung der auf § 6 Abs. 4 des Gesetzes zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen (Grünanlagengesetz – GrünanlG) gestützten Allgemeinverfügung heißt es im Wesentlichen, in den letzten Wochen hätten sich immer wieder mehrere Hundert Personen im Bereich der Verbindung zwischen dem Monbijou Park und dem James-Simon-Park zu Nachtzeiten versammelt, um hauptsächlich alkoholische Getränke zu konsumieren und zu feiern. Dies habe zu übermäßiger Nutzung der Grünanlage, starker Lärmentwicklung zu Nachtzeiten, Vegetationsschäden, starker Vermüllung und Verschmutzung der Grünanlage, insbesondere mit Glasscherben und Erbrochenem sowie zu wildem Urinieren geführt. Der Alkoholkonsum trage als Hauptkatalysator der psychischen und körperlichen Enthemmung maßgeblich zu diesen negativen Folgen bei und stelle einen der Hauptgründe für die nächtlichen Zusammenkünfte von mehreren Hundert Personen in den Grünanlagen bei. Die Nutzung einer Grünanlage zu Nachtzeiten hauptsächlich zum Konsum alkoholischer Getränke und zum wilden Feiern widerspreche dem

gesetzlich vorgegebenen Nutzungsregime einer Grünanlage als Ort für eine ruhige Erholung der Berliner Bevölkerung im Grünen. Um diese Zweckbestimmung der Grünanlagen zu erreichen, sei es erforderlich, den Alkoholkonsum und das Mitführen alkoholischer Getränke als Voraussetzung des Alkoholkonsums zu Nachtzeiten zu unterbinden. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung (Ziffer 2 der Allgemeinverfügung) sei erforderlich, da angesichts der kontinuierlich steigenden Teilnehmerzahlen von illegalen Partys in den letzten Wochen, zunehmender Schäden an Grünanlagen und der dargelegten weiteren Folgen der zweckwidrigen übermäßigen Nutzung der Grünanlagen die Ausschöpfung von Rechtsmittelfristen nicht hingenommen werden könne.

Der Antragsteller legte am 12. August 2022 Widerspruch gegen die Allgemeinverfügung ein, über den bislang noch nicht entschieden ist.

Am selben Tag hat er beim Verwaltungsgericht beantragt, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs wiederherzustellen. Zur Begründung trägt er vor, die vom Antragsgegner als Rechtsgrundlage herangezogene grünanlagenrechtliche Verbotsnorm diene nur zur Durchsetzung unmittelbar grünanlagenspezifischer Zwecke. Um solche gehe es vorliegend jedoch nicht. Die vom Antragsgegner angeführten störenden Verhaltensweisen – insbesondere das Lärmen, Verschmutzen, Beschädigen und Vermüllen der Grünanlage – seien bereits aufgrund des grünanlagenrechtlichen Benutzungsregimes verboten und stellten Ordnungswidrigkeitstatbestände dar. Die Allgemeinverfügung hingegen betreffe grünanlagenspezifische Verhaltensweisen allenfalls mittelbar, da es zwar um Verhalten gehe, das in den Grünanlagen stattfindet, aber als solches keine Folgen für die Grünanlagen habe und auch grünanlagenrechtlich nicht verboten sei. Die Anordnung sei unverhältnismäßig. Sie sei bereits nicht geeignet, den unerwünschten Verhaltensweisen entgegenzuwirken, da auch nach Auswertung der vom Antragsgegner vorgelegten Polizeiberichte die Kausalität des Alkoholkonsums für diese nicht nachgewiesen sei. Die angegriffene Allgemeinverfügung sei auch nicht erforderlich, da die Ordnungsbehörden aufgrund des Grünanlagengesetzes auch ohne sie in der Lage seien, die beanstandeten Verhaltensweisen zu verhindern und zu verfolgen sowie durch die Verhängung von Geldbußen potenzielle Täter von der Begehung abzuschrecken. Schließlich fehle es auch an der Angemessenheit des Alkoholverbots, da von ihm zahlreiche Personen mitbetroffen seien, die auch nach maßvollem Alkoholkonsum keinerlei problematisches Verhalten zeigten. Im Übrigen treffe das Verbot vor allem Personen, die sich den Besuch der Gastronomie nicht leisten könnten.

Der Sache nach gehe es dem Antragsgegner vielmehr darum, das Grünanlagenrecht unter Umgehung des differenzierten polizeirechtlichen Regelungsregimes zur Abwehr allgemeiner Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu instrumentalisieren. Die Allgemeinverfügung stelle erkennbar eine präventive Maßnahme dar, um der Begehung von Straftaten, insbesondere Gewaltdelikten, entgegenzuwirken, die aus Ansammlungen Jugendlicher verübt würden. Ein Rückgriff auf die polizei- und ordnungsrechtliche Generalklausel als Rechtsgrundlage für die angegriffene Allgemeinverfügung scheitere jedoch am Fehlen einer konkreten Gefahr und der ermessensfehlerhaften Inanspruchnahme von Nichtstörern.

Der Antragsteller beantragt,

die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs vom 12. August 2022 gegen die Anordnung zu 1.) der Allgemeinverfügung des Bezirksamts Mitte von Berlin – Straßen und Grünflächenamt – vom 21. Juli 2022 wiederherzustellen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zurückzuweisen.

Er führt unter Bezugnahme auf Polizeiberichte für den Zeitraum April bis Juli 2022 und interne Vermerke des Fachbereichs Grünflächen des Bezirksamts zur Begründung im Wesentlichen ergänzend an, als unmittelbare Folge der zweckwidrigen Nutzung durch alkoholisierte Menschen seien bereits Schäden an Anpflanzungen und Einrichtungen der Grünanlagen selbst entstanden. Ein erholsamer Aufenthalt für breite Bevölkerungsgruppen sei nicht mehr gewährleistet. Der Alkoholkonsum sei als Hauptgrund für nächtliche Zusammenkünfte in den betroffenen Grünanlagen und dessen enthemmende Wirkung als Hauptkatalysator für das grünanlagenschädliche Verhalten anzusehen. Dies werde dadurch bestätigt, dass sich nach dem Erlass der Allgemeinverfügung die Situation deutlich entspannt habe. Es sei erforderlich, den Hauptfaktor des grünanlagenschädlichen Verhaltens – den Alkoholkonsum – im Vorfeld durch das Alkoholverbot auszuschließen. Das vom Antragsteller als Alternative benannte einzelne Eingreifen und Verfolgen von Ordnungswidrigkeiten sei bei Zusammenkünften von Hunderten stark alkoholisierten Personen wegen des damit einhergehenden Eskalations- und Konfliktpotentials unmöglich. Das zeitlich eingeschränkte Alkoholverbot greife nur sehr niedrigschwellig in die allgemeine Handlungsfreiheit ein und stelle sich angesichts der überwiegenden Gründe des Schutzes von Infrastruktur und Erholungsfunktion der Grünanlagen auch als angemessen dar.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte sowie den beigezogenen Verwaltungsvorgang Bezug genommen.

## II.

Der Antrag hat Erfolg.

Der Antrag ist zulässig, insbesondere gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1, Alt. 2. der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) statthaft.

Er bezieht sich auf einen vom Antragsgegner nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärten Verwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung. Eine Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet (personenbezogene Allgemeinverfügung, § 35 Abs. 2, Alt. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes – VwVfG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung – VwVfG Bln). Bei dem in Rede stehenden befristeten Verbot, Alkohol in den öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen Monbijou Park und James-Simon-Park zu konsumieren und mitzuführen, handelt es sich um eine konkret-generelle Regelung, die sich aus einem konkreten Anlass an die Benutzer der Anlagen und damit an einen bestimmten oder zumindest bestimmbar Personenkreis richtet.

Der Antragsteller ist auch antragsbefugt, da er geltend machen kann, durch das Alkoholverbot in seinem Recht auf Nutzung der beiden öffentlich-rechtlichen Grün- und Erholungsanlagen (§ 6 GrünanlG) und in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) verletzt zu sein.

Der Antrag ist begründet. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom 12. August 2022 ist wiederherzustellen. Das Interesse des Antragstellers, vorläufig von der Vollziehung der Allgemeinverfügung verschont zu bleiben, überwiegt das öffentliche Interesse an deren sofortiger Vollziehung. Denn die Anordnung der sofortigen Vollziehung erweist nach der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nur möglichen und gebotenen summarischen Prüfung zwar in formeller Hinsicht als rechtmäßig, materiell-rechtlich jedoch als rechtswidrig.

Die Begründung für die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit der Allgemeinverfügung genügt den formellen Anforderungen an die Begründungspflicht des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO und weist insbesondere den erforderlichen Einzelfallbezug auf.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung stellt sich als rechtswidrig dar, weil sich die von ihr in Bezug genommene Allgemeinverfügung im Ergebnis summarischer Prüfung als rechtswidrig erweist.

Die angegriffene Allgemeinverfügung findet weder in § 6 Abs. 4 GrünanlG noch in § 17 Abs. 1 des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG) eine Rechtsgrundlage.

Die Allgemeinverfügung kann nicht auf § 6 Abs. 4 GrünanlG gestützt werden. Das Grünanlagengesetz findet Anwendung, da es sich bei den in der Allgemeinverfügung genannten Flächen des Monbijou Parks und des James-Simon-Parks um öffentliche Grün- und Erholungsanlagen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 GrünanlG handelt. Nach § 6 Abs. 4 GrünanlG kann die Bezirksverwaltung für Anlagen oder Anlagenteile Beschränkungen auf bestimmte Benutzungsarten und Öffnungszeiten festlegen und die Benutzung durch Gebote oder Verbote regeln. Der Erlass dieser Ge- oder Verbote ist nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht vom Vorliegen bestimmter tatbestandlicher Voraussetzungen abhängig. Aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift, dem systematischen Zusammenspiel mit dem in § 6 Abs. 1 bis 3 GrünanlG geregelten Gemeingebrauch der Anlage und der Zweckbestimmung öffentlicher Grün- und Erholungsanlagen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 und § 2 Abs. 1 GrünanlG) folgt jedoch, dass der Erlass von Ge- und Verboten einem grünanlagenspezifischen Zweck dienen muss (VG Berlin, Beschluss vom 22. Juni 2016 – VG 24 L 140.16, juris, Rn. 26).

Öffentliche Grün- und Erholungsanlagen im Sinne des Grünanlagengesetzes sind alle gärtnerisch gestalteten Anlagen, Spielplätze, Freiflächen, waldähnlichen oder naturnahen Flächen, Plätze und Wege, die entweder der Erholung der Bevölkerung dienen oder für das Stadtbild oder die Umwelt von Bedeutung sind und dem jeweiligen Zweck nach den Vorschriften dieses Gesetzes gewidmet sind (§ 1 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Satz 3 GrünanlG). Mit der Widmung einer Fläche als öffentliche Grün- und Erholungsanlage eröffnet der Antragsgegner einen grünanlagenrechtlichen Gemeingebrauch, der Anlagenbesucher berechtigt, die Anlage im Rahmen der gesetzlichen Regelungen zu benutzen. Das Nutzungsregime öffentlicher Grün- und Erholungsanlagen ist in dem mit „Benutzung der Anlagen“ überschriebenen § 6 GrünanlG geregelt. Nach Satz 1 dieser Vorschrift dürfen diese nur

so benutzt werden, wie es sich aus der Natur der einzelnen Anlage und ihrer Zweckbestimmung ergibt. § 6 Abs. 1 Satz 2 GrünanlG bestimmt, dass die Benutzung schonend erfolgen muss, so dass Anpflanzungen und Ausstattungen nicht beschädigt, verschmutzt oder anderweitig beeinträchtigt und andere Anlagenbesucher nicht gefährdet oder unzumutbar gestört werden. Das darin enthaltene, für alle Anlagenbesucher geltende allgemeine Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme wird in Satz 3 der Vorschrift näher konkretisiert. So ist es nach § 6 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 GrünanlG verboten, Lärm zu verursachen, der andere Anlagenbesucher unzumutbar stört. Verstöße gegen das Nutzungsregime werden nach Maßgabe von § 7 GrünanlG als Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße bis zu 5.000 Euro geahndet. Darüber hinaus enthält das Grünanlagengesetz keine weiteren Vorgaben dazu, in welcher Art und Weise Besucher der Anlage in dieser Erholung suchen dürfen.

Art und Umfang der Gebote oder Verbote gemäß § 6 Abs. 4 GrünanlG sind – ohne konkrete gesetzliche Vorgaben – in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde gestellt. Das Ermessen ist nach § 40 VwVfG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 VwVfG Bln VwVfG entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und muss die gesetzlichen Grenzen des Ermessens, insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einhalten. Die niedrige Eingriffsschwelle des § 6 Abs. 4 GrünanlG auf der Tatbestandsseite ist auf der Ermessensseite zu kompensieren, indem im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung an das Kriterium der Erforderlichkeit und insbesondere an die Angemessenheit der Maßnahme – je nach Eingriffstiefe der Maßnahme – ggf. erhöhte Anforderungen zu stellen sind (vgl. BayVGH, Beschluss vom 13.08.2020 – 20 CS 20.1821, juris Rn. 25 zu einer infektionsschutzrechtlichen Rechtsgrundlage). Nach diesen Maßstäben hat der Antragsgegner mit der angegriffenen Allgemeinverfügung die Grenzen des ihm von § 6 Abs. 4 GrünanlG eingeräumten Ermessens überschritten.

Zwar stellt der Erhalt öffentlicher Grün- und Erholungsanlagen in ihrem Bestand und ihrer widmungsgemäßen Funktionsfähigkeit ein legitimes grünanlagenpezifisches Ziel dar. Jedoch ist das befristete Verbot des Konsums und Mitführens von alkoholischen Getränken in den genannten Grünanlagen in der Zeit zwischen 22:00 und 6:00 Uhr im Ergebnis summarischer Prüfung bereits nicht geeignet, die vom Antragsgegner benannten grünanlagenrechtlichen Schutzzwecke zu verwirklichen. 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

Beschmutzung der Grünanlage, insbesondere mit Glasscherben, durch wildes Urinieren und Erbrochenes“ verhindert wird.

Für die Geeignetheit einer Maßnahme ist es grundsätzlich ausreichend, dass der verfolgte Zweck wenigstens gefördert wird (BVerfG, Beschluss vom 10.04.1997 – BVerwG 2 BvL 45.92, juris Rn. 61). Geeignet wäre ein Verbot des Alkoholkonsums und Mitführens alkoholischer Getränke zur Erreichung des beschriebenen Ziels dann, wenn mit dem Unterbinden des Alkoholkonsums sowie des Mitführens alkoholischer Getränke die vom Antragsgegner als „grünanlagenschädlich“ beschriebenen Verhaltensweisen und die hierdurch verursachten Bestandsschäden an den beiden Grün- und Erholungsanlagen verlässlich unterblieben, mithin, wie der Antragsgegner vorgetragen hat, das Mitführen und der Konsum von Alkohol der „Hauptkatalysator“ für die beschriebenen Missstände wäre. Dafür fehlt es allerdings an hinreichenden tatsächlichen Anhaltspunkten. Auch den im Verwaltungsvorgang des Antragsgegners befindlichen polizeilichen Lagebetrachtungen ist ein Zusammenhang zwischen dem dort nur vereinzelt zur Sprache kommenden Alkoholkonsum und grünanlagenschädlichem Verhalten nicht zu entnehmen. Dass das bloße Mitführen von alkoholischen Getränken nicht kausal für derartige Schädigungen der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen sein kann, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Die dort erkennbaren Missstände resultieren jedoch auch nicht zwingend aus dem Alkoholgenuss als solchem. Vielmehr bedarf es des Hinzutretens weiterer Verhaltensweisen, die jedoch einerseits unabhängig vom Alkoholkonsum eintreten können und andererseits nicht zwingende Folge jeden Alkoholkonsums sind. So sind einerseits etliche der angesprochenen Missstände wie Vegetationsschäden, Vermüllung und Beschmutzung der Grünanlage bekannt aus früheren Diskussionen um die Nutzung von Berliner Grünflächen, etwa das Grillen im Tiergarten (AbgH-Plenarprot. 13/21, S. 1537 ff), in denen kein Alkohol im Spiel war; sie sind vielmehr ebenso wie Lärm regelmäßige Begleiterscheinung der Beanspruchung der Grünanlagen durch eine größere Anzahl von Benutzern. Entsprechendes gilt für die Schädigung der Vegetationsflächen (Rasen), die ausweislich interner Vermerke des Straßen- und Grünflächenamtes auf die „intensive[n] Nutzung/Übernutzung der letzten beiden Jahre“ (Vermerk vom 4. Juli 2022 und 19. Juli 2022, S. 15 und S. 17 des Verwaltungsvorgangs) zurückzuführen ist. Auch „wildes Urinieren“ ereignet sich nach allgemeiner Lebenserfahrung alkohol- und tageszeitunabhängig in Grünflächen. 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.



Darüber hinaus ist das Verbot des Konsums und Mitführens von Alkohol auch nicht erforderlich, um den genannten Missständen abzuhelpfen. Denn die genannten für die Grünanlage schädigenden Verhaltensweisen sind, wie bereits dargelegt, von den Verbotstatbeständen des § 6 Abs. 1 GrünanlG erfasst und ein Verstoß gegen sie kann gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GrünanlG als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Um das in der Begründung der Allgemeinverfügung bezeichnete Ziel zu erreichen, wäre also lediglich ein Vollzug der genannten Regelungen erforderlich.

Soweit der Antragsgegner behauptet, die Anordnung sei erforderlich, da das Eingreifen im Einzelfall und die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten bei Zusammenkünften von Hunderten stark alkoholierter Personen unmöglich sei, da dies nur „zur Eskalation, Konflikten und Auseinandersetzungen, gegebenenfalls auch gefährlichen, zwischen den Parkbesuchern und den Ordnungs- und Polizeikräften vor Ort führen“ würde, kann dem nicht gefolgt werden. Diese Behauptung findet zum einen in tatsächlicher Hinsicht keinen Anhalt in den Aufzeichnungen der Polizei- und Ordnungskräfte vor Erlass der streitbefangenen Regelung. So zeichnen die im Verwaltungsvorgang vorhandenen Protokollierungen der Einsätze von Polizei und Ordnungsamt auch bei Menschenansammlungen von mehreren hundert Personen das Bild überwiegend friedlicher Lösungen mit nur vereinzelt Problemfällen. Fälle von Gefährdungen der Einsatzkräfte selbst sind nicht protokolliert. Zum anderen ist – soweit im Vorbringen des Antragstellers durchklingt, die große Zahl von Parkbesuchern stehe außer Verhältnis zu der Zahl der verfügbaren Einsatzkräfte – darauf hinzuweisen, dass es grundsätzlich Aufgabe des Staates als Inhaber des Gewaltmonopols ist, die Vollstreckung der von ihm normierten Regeln auch durch eine hinreichende personelle Ausstattung mit Polizei- und Ordnungskräften zu gewährleisten. Der Vollzug geltenden Rechts stellt auf jeden Fall ein milderes Mittel gegenüber dem Eingriff in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG durch Verlagerung des Verbotstatbestandes auf ein grundsätzlich sozialadäquates Verhalten im Rahmen des widmungsgemäßen Gemeingebrauchs öffentlicher Grün- und Erholungsanlagen dar.

Schließlich fehlt es der Anordnung – auch unter Berücksichtigung ihrer begrenzten Gültigkeit und der zeitlichen Befristung des Alkoholverbots auf einen die Nacht umfassenden Zeitraum von 8 Stunden – an der Angemessenheit, d. h. der Verhältnismäßigkeit der Zweck-Mittel-Relation. Maßgeblich ist insoweit, dass das Alkoholverbot – unter Einschränkung des Gemeingebrauchs der beiden öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen – auch für solche Anlagenbesucher gilt, die im Rahmen der widmungsgemäßen Nutzung der Anlagen zu Erholungszwecken in sozialadäquater Wei-

se Alkohol konsumieren, ohne die Anlage in ihrem Bestand oder ihrer widmungsgemäßen Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen. Da zudem, wie dargelegt, Vollzugsdefizite hinsichtlich der aus § 6 Abs. 1 bis 3 GrünanlG folgenden Verbote bestehen, erweisen sich die mit der angegriffenen Anordnung einhergehenden Eingriffe in Rechte der Anlagenbesucher umso weniger als angemessen, als § 6 Abs. 4 GrünanlG vom Gesetzgeber als tatbestandslose Verbotsnorm ausgestaltet ist.

Die Allgemeinverfügung kann auch nicht mit Erfolg auf § 17 Abs. 1 ASOG gestützt werden. Es kann offenbleiben, ob sich der Rückgriff auf die polizei- und ordnungsrechtliche Generalklausel im Anwendungsbereich des § 6 Abs. 4 GrünanlG nach dem Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* verbietet. Denn vorliegend sind bereits die Tatbestandsvoraussetzungen der Generalklausel nicht erfüllt.

Nach § 17 Abs. 1 ASOG können die Ordnungsbehörden – zu denen nach § 2 Abs. 2 ASOG die Bezirksämter zählen – und die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren, soweit nicht die §§ 18 bis 51 ASOG ihre Befugnisse besonders regeln. Eine Gefahr im Sinne des § 17 Abs. 1 ASOG liegt vor, wenn im konkreten Einzelfall – tatsächlich oder jedenfalls aus der *ex-ante*-Sicht des für die Polizei handelnden Amtswalters – bei verständiger Würdigung der Sach- und Rechtslage in absehbarer Zeit die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts besteht (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.07.2002 – BVerwG 6 CN 8/01, juris Rn. 35). Auch der Erlass einer personenbezogenen Allgemeinverfügung wie der hier angegriffenen setzt eine konkrete Gefahr voraus, die durch die Verfügung abgewehrt werden soll. Die konkrete Gefahr unterscheidet sich von der abstrakten Gefahr nicht durch den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern durch den Bezugspunkt der Gefahrenprognose. Während bei der konkreten Gefahr auf einen bestimmten Sachverhalt oder ein bestimmtes Ereignis abgestellt wird, ist die abstrakte Gefahr auf den typischen Fall bezogen und Grundlage für den Erlass einer Polizeiverordnung. Lediglich für die Feststellung einer abstrakten Gefahr reicht es aus, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt (vgl. BVerwG, ebenda).

Vorliegend fehlt es an einer konkreten Gefahr. Denn es kann im Anwendungsbereich der angegriffenen Allgemeinverfügung nicht für jeden konkreten Einzelfall im Wege der Prognose mit hinreichender Wahrscheinlichkeit festgestellt werden, dass das Mitführen oder der Konsum von Alkohol zu grünanlagenschädlichem oder sonst ge-

gen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstoßendem Verhalten führt. Das Vorbringen des Antragsgegners, Alkoholkonsum führe typischerweise zu einer Entthemung und in der Folge zu grünanlagenschädlichem Verhalten, reicht nicht zur Begründung einer konkreten Gefahr aus. Zudem erweist sich die Störerauswahl als fehlerhaft, da von der Allgemeinverfügung auch Personen in Anspruch genommen werden, von denen keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht.

Polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen dürfen jedoch unter anderem nur dann gegen nicht verantwortliche und nicht verdächtige Personen gerichtet werden, wenn eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist (§ 16 Abs. 1 Nr. 1 ASOG). An einer solchen qualifizierten Gefahr, die eine besondere zeitliche Nähe der Gefahrenverwirklichung und ein gesteigertes Maß der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts voraussetzt, fehlt es hier jedoch.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO und die Entscheidung über die Festsetzung des Wertes des Verfahrensgegenstandes auf §§ 39, 52 f des Gerichtskostengesetzes.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen die Sachentscheidung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zulässig.

Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin einzulegen. Die Frist für die Einlegung der Beschwerde endet zwei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zu-

sammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt. Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin einzulegen. Sie ist innerhalb von sechs Monaten einzulegen, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat. Der Vertretung durch einen Prozessbevollmächtigten bedarf es nicht.

Engel

Dr. Aßmann

Mueller-Thuns