

Brüning | Rambow | Yasin

# Kommunales Verbot von Außenwerbung am Beispiel alkoholhaltiger Getränke



**Nomos**

## **Kommunalrechtliche Studien**

herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Brüning,  
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, Universität Potsdam

**Band 10**

Christoph Brüning | Christof Rambow | Asad Yasin

# Kommunales Verbot von Außenwerbung am Beispiel alkoholhaltiger Getränke



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8270-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-2070-0 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

In einem kommunalen Verbot von Werbung für alkoholhaltige Getränke auf öffentlichen Flächen und Anlagen treffen sich wie in einem Brennglas verschiedene, konfligierende Rechte und Interessen. Schlagworte wie Meinungs- und Berufsfreiheit, Jugend- und Gesundheitsschutz, Fürsorge und Bevormundung, Selbstverwaltung und Gesetzesvorrang umreißen die Spannungslage. Doch jenseits von Politik und Wirtschaftsinteressen haben kommunale Außenwerbverbote auch und gerade eine rechtliche Tiefendimension. Sie umfassend zu vermessen ist der Inhalt dieser Studie.

Der zugrundeliegende Auftrag ist vom Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft e.V. (ZAW), Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin, vergeben worden. Mit den Mitgliedern des ZAW sind die Thesen konstruktiv und kontrovers diskutiert worden. Hierfür und für die Übernahme der Druckkosten sei ausdrücklich gedankt. Entstanden ist eine unabhängige Studie, die sich insbesondere der Abgrenzung von grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Schutzpflicht sowie des kommunalpolitischen vom allgemeinpolitischen Mandats annimmt.

Kiel, im März 2021

*C. Brüning, C. Rambow, A. Yasin*



## Inhaltsverzeichnis

A. Aufmerksamkeitsfelder	11
I. Rechtliche Dimensionen	11
II. Gegenständliche Bezugspunkte	13
III. Kommunale Instrumente	15
B. Rechtlicher Rahmen	18
I. Wirtschaftswerbung als Grundrechtsausübung	18
1. Einschlägige Grundrechte	18
a) Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG	19
aa) Sachlicher Schutzbereich	19
bb) Persönlicher Schutzbereich	21
cc) Eingriff und Schranken	22
b) Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	25
c) Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG	26
d) Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	27
e) Informationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Halbs. 2 GG	28
2. Der fürsorgliche Staat und der Mensch des Grundgesetzes	29
a) Autonome Freiheitsentfaltung	30
b) Staatliche Schutzpflichten	31
c) Gefahr der Überspannung	32
3. Verhältnismäßigkeit	34
a) Legitime öffentliche Ziele	34
b) Geeignetheit	35
c) Erforderlichkeit	36
d) Angemessenheit	39
II. Gesamtstaatliche Kompetenzordnung	41
III. Kommunale Selbstverwaltung	42
1. Grundlegende Einordnung	42
a) Begriffsbestimmung	42
b) Verfassungsrechtliche Garantien	43
c) Verhältnis zu Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip	46

*Inhaltsverzeichnis*

2. Gewährleistungsinhalte	47
a) Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	48
aa) Gegenständliche Annäherung	48
bb) Aufgabenverteilungsprinzip	50
cc) Gegenpol der staatlichen Angelegenheiten	51
dd) Eindeutigkeit der Zuordnung	52
b) Eigenverantwortlichkeit	54
aa) Finanzhoheit	54
bb) Planungshoheit	55
cc) Satzungsautonomie	56
dd) Organisations- und Kooperationshoheit	56
ee) Kulturhoheit	58
c) Zusammenhang von Aufgabe und Aufsicht	59
3. Im Rahmen der Gesetze	59
a) Vorrang des Gesetzes	59
b) Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung	61
c) Einschlägiges Recht	62
aa) Nationales Recht	62
(1) Bestandsaufnahme	62
(2) Kompetenzielle Grundlagen	64
(3) Abschließender Charakter	65
bb) EU-Recht	67
(1) Niederlassungs- bzw. Dienstleistungsfreiheit	67
(2) Warenverkehrsfreiheit	69
(3) Rechtfertigungsaspekte	71
d) Vorbehalt des Gesetzes	72
4. Besonderheiten in Berlin	74
C. Kommunale Handlungsfelder	75
I. Satzungen	75
1. Kommunale Satzungshoheit	75
a) Verbandskompetenz	76
aa) Kommunalpolitisches oder allgemeinpolitisches Mandat?	76
bb) Kommunales Werbeverbot für alkoholhaltige Getränke	80
(1) Prägung des äußeren Erscheinungsbildes	80
(2) Beschränkung der Werbeeinhalte	81
b) Einrichtungsbetrieb	83
c) Grundrechtseingriffe	84

d) Konsequenzen	86
2. Bauplanungsrecht	86
a) Bebauungspläne	86
b) Örtliche Gestaltungssatzungen	87
c) Erhaltungssatzungen	88
II. Genehmigungstatbestände	89
1. Zweckbindung von Genehmigungen	89
2. Straßen- und Wegerecht	90
a) Außenwerbung als Sondernutzung	90
b) Nutzungsberechtigung nach TKG	92
c) Ermessensausübung	93
d) Straßenrechtliches Gestaltungskonzept	95
e) Straßenverkehrsrecht	95
3. Bauordnungsrecht	96
a) Genehmigungsbedürftige Anlagen der Außenwerbung	96
b) Gemeindliches Einvernehmen	97
4. Denkmalschutzrecht	99
III. Werbenutzungsverträge	100
1. Vertragsrecht	100
a) Rechtsnatur des Vertrages	101
b) Grundrechtsbindung statt Privatautonomie	102
c) Wirksamkeit öffentlich-rechtlicher Verträge	103
aa) Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot	103
bb) Nichtigkeit eines entsprechenden Verwaltungsaktes	104
cc) Verstoß gegen das Kopplungsverbot	105
dd) Ermessensausübung	106
ee) Nichtigkeitsfolgen	107
d) Wirksamkeit privatrechtlicher Verträge	107
2. Schrankentrias für öffentliche Unternehmen	109
3. Vergaberecht	110
a) Dienstleistungskonzession	110
b) Strategische Beschaffung	111
4. Kartellrecht	113
IV. Ordnungsrecht	114
1. Ordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse	115
a) Bauordnungsrecht	115
b) Allgemeines Gefahrenabwehr- und Ordnungsrecht	116
2. Gefahrenabwehrverordnungen	118

*Inhaltsverzeichnis*

D. Fazit	119
E. Zusammenfassung	121