



Vorlagennummer: BV/12326/26
Vorlageart: Beschlussvorlage
Öffentlichkeitsstatus: öffentlich

Verordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums auf dem Platz Am Sande

Datum: 02.02.2026
Federführung: Bereich 32 - Ordnung und Verkehr
Organzuständigkeit: RAT

Beratungsfolge

Gremium	Geplante Sitzungstermine	Öffentlichkeitsstatus
Ausschuss für Feuerwehr und Gefahrenabwehr	17.03.2026	Ö
Verwaltungsausschuss	21.04.2026	N
Rat der Hansestadt Lüneburg	23.04.2026	Ö

Beschlussvorschlag

Die dieser Vorlage als Anlage beigefügte Verordnung der Hansestadt Lüneburg zur Begrenzung des Alkoholkonsums in einem Teilbereich der Innenstadt wird beschlossen.

Sachverhalt

Im Nachgang zur Sitzung des Ausschusses für Feuerwehr und Gefahrenabwehr am 17.03.2026 wurde der räumliche Geltungsbereich der zu beschließenden Verordnung zur Begrenzung des Alkoholkonsums in Abstimmung mit der Kirchengemeinde St. Johannis erweitert.

Der Geltungsbereich erstreckt sich nunmehr auf das öffentlich zugängliche Umfeld der St.-Johannis-Kirche. Hierzu zählen der Vorplatz, der nördlich der Kirche gelegene Bereich bis zum barrierefreien Zugang zum Seitenschiff sowie der südlich gelegene Bereich bis zum Beginn der Rasenfläche.

Die vorgenannten Flächen befinden sich in unmittelbarer räumlicher Nähe zum Platz „Am Sande“ und bilden mit diesem eine einheitliche örtliche Situation. Ein Ausschluss dieser Bereiche vom Geltungsbereich der Verordnung würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Ausweichbewegungen führen. Zur Gewährleistung der Regelungswirksamkeit sind die Flächen daher als einheitlicher räumlicher Geltungsbereich zu behandeln.

Der Bereich „Am Sande“ stellt einen zentralen und hochfrequentierten Stadtraum der Hansestadt Lüneburg dar. Neben seiner Funktion als Aufenthalts- und Durchgangsraum ist der Bereich Am Sande zugleich die Hauptbushaltestelle der Innenstadt und damit ein zentraler Knotenpunkt des öffentlichen Personennahverkehrs.

Derzeit verkehren dort 18 verschiedene Buslinien. Insbesondere in den Hauptverkehrszeiten ist der Bereich Am Sande stark frequentiert. So erfolgen in der Spitzenstunde zwischen 15.00 Uhr und 16.00 Uhr 30 Abfahrten, also im Durchschnitt alle zwei Minuten. In dieser Zeit halten sich regelmäßig zahlreiche Fahrgäste, darunter viele Kinder und Jugendliche (insb. Schüler:innen), im Wartebereich auf.

Bereits in der Vergangenheit wurden die Buswartehallen zum Zweck des Alkoholkonsums aufgesucht und beeinträchtigten damit den eigentlichen Nutzungszweck der Buswartehallen

(wettergeschützter und sitzender Aufenthalt bis zur Abfahrtszeit der Busse). Seit der Installation zusätzlicher Sitzgelegenheiten, den sogenannten „Grünen Oasen 2.0“ im Juli 2025 hat sich auch der westlich der Bushaltestellen gelegene Bereich des Platzes Am Sande zunehmend zu einem dauerhaften Aufenthaltsort für Zwecke des Alkoholkonsums entwickelt. Im vergangenen Sommer und Herbst wurden durch Feststellungen des Kommunalen Ordnungsdienstes (KOD), polizeiliche Erkenntnisse sowie wiederholte Hinweise von Gewerbetreibenden und aus der Bevölkerung vermehrt Situationen dokumentiert, in denen es dort bedingt durch öffentlich wahrnehmbarem Alkoholkonsum zu Ordnungswidrigkeiten kam.

Der Alkoholkonsum erfolgt überwiegend in Gruppen, die sich über längere Zeiträume auf den Sitzgelegenheiten aufhalten. Dabei handelt es sich häufig um stark alkoholisierte Personen, bei denen es regelmäßig zu typisch alkoholbedingten Verhaltensweisen kommt. Hierzu zählen insbesondere erhebliche Lärmbelästigungen, die geeignet sind, den Tatbestand des § 117 OWiG zu erfüllen, sowie verbale Auseinandersetzungen und Handgreiflichkeiten.

Diese Verhaltensweisen führen insbesondere im Tagesverlauf zu Belästigungen von wartenden Fahrgästen, darunter Kinder und Jugendliche (insb. Schüler:innen), die auf ihre Busse warten. Zusätzlich gingen bei der Verwaltung wiederholt Beschwerden von ansässigen Gewerbetreibenden und deren Kund:innen ein, insbesondere von Banken, Sparkassen sowie Kosmetiksalons. Geschildert wurden ein deutliches Unsicherheitsgefühl, Belästigungen im Eingangsbereich sowie wiederkehrende Verstöße gegen die öffentliche Ordnung, die sich negativ auf den Geschäftsbetrieb und die Aufenthaltsqualität auswirken. Die Situation ist geeignet, sowohl das subjektive Sicherheitsgefühl zu beeinträchtigen als auch die ungehinderte Nutzung des ÖPNV zu stören.

Auch kam es im Bereich Am Sande wiederholt zu konkreten Straftaten, insbesondere zu Handgreiflichkeiten und körperlichen Auseinandersetzungen zwischen alkoholisierten Personen, die ein Einschreiten von Polizei und Ordnungsdienst erforderlich machten. Entsprechende Vorfälle wurden sowohl durch Einsatzberichte der Polizei als auch durch die Hansestadt Lüneburg dokumentiert und haben Eingang in die öffentliche Presseberichterstattung gefunden.

Darüber hinaus begründen die regelmäßig festgestellten alkoholbedingten Ordnungsstörungen nach übereinstimmender Einschätzung von Verwaltung und Polizei eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Die besondere Konstellation aus Alkoholkonsum, längeren Aufenthaltszeiten, enthemmtem Verhalten, hoher Publikumsfrequenz sowie der Funktion als zentraler Verkehrsknotenpunkt führt zu einem erhöhten Konflikt- und Eskalationspotenzial, das auch künftig vergleichbare oder weitergehende Störungen erwarten lässt.

Zur Bewältigung der Situation wurden in der Vergangenheit verschiedene mildere Mittel ergriffen. Die Polizeiinspektion Lüneburg/Lüchow-Dannenberg/Uelzen hat den Bereich im Rahmen einer wiederholten Präsenzerhöhung bestreift. Parallel hierzu wurde der Kommunale Ordnungsdienst (KOD) der Hansestadt Lüneburg personell aufgebaut und in die Lage versetzt, regelmäßig vor Ort tätig zu sein. Ergänzend wurde das Streetwork eingebunden, um sozialarbeiterische Ansätze zu verfolgen und niedrigschwellige Hilfsangebote zu unterbreiten.

Darüber hinaus fanden mehrere Runde Tische und Abstimmungsgespräche unter Beteiligung von Verwaltung, Polizei, KOD, Streetwork, Ärzten sowie den Interessenvertretungen Handel und Gewerbe statt. Ziel war es, durch freiwillige Absprachen, Präsenzmaßnahmen und soziale Interventionen eine nachhaltige Beruhigung der Situation zu erreichen. Trotz dieser intensiven Bemühungen konnte keine dauerhafte Verbesserung erzielt werden. Die Maßnahmen hatten bislang keinen ausreichenden Effekt.

Diese Feststellung stellt keinen Widerspruch zu früheren Einschätzungen der Verwaltung dar, wonach noch erste punktuelle Erfolge der kommunikativen Ansätze erzielt werden konnten.

Vielmehr zeigt die Langzeitevaluation der letzten Monate, dass die Kapazitäten von Streetwork und KOD eine ‚interventionsbiografische Grenze‘ erreicht haben: Während Gelegenheitskonsumenten erreicht werden konnten, verfestigte sich im Kernbereich „Am Sande“ eine hochempfindliche Szene, die auf rein appellative Maßnahmen nicht mehr ausreichend reagiert. Die ordnungsrechtliche Flankierung ist daher nunmehr die notwendige Voraussetzung, um den Erfolg der sozialen Arbeit überhaupt erst wieder zu ermöglichen und den öffentlichen Raum zu befrieden.

Vor diesem Hintergrund ist der Erlass einer räumlich und zeitlich begrenzten Alkoholkonsumverbotsverordnung gemäß § 55 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz erforderlich und geeignet, um dem Eintritt vorhersehbarer Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorzubeugen. Eine Verbotsverordnung gem. § 55 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG) soll dem Eintritt von vorhersehbaren Schäden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorbeugen. Von einer solchen Situation kann ausgegangen werden, wenn sich aufgrund konkreter Feststellungen oder aufgrund von Bürger:innenbeschwerden die Schlussfolgerung rechtfertigen lässt, dass der Alkoholkonsum an bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten zu typisch alkoholbedingten Verstößen wie erheblichen Lärmbelästigungen, Verunreinigungen und/oder zu Ordnungswidrigkeiten und Straftaten führen wird. Dies ist nach Einschätzung der Verwaltung auf dem Platz Am Sande der Fall.

Die hier zu treffende Abwägung zwischen dem Bedürfnis der Passanten, im öffentlichen Raum Alkohol verzehren zu dürfen einerseits und den anderserseits damit verbundenen Störungen, Beeinträchtigungen und sonstigen Nachteilen der Bewohnenden und Gewerbetreibenden (ca. 151 gemeldete Personen, 110 Gewerbebetreibende, Stand: 02.02.2026) muss daher zugunsten der zuletzt genannten Personengruppe ausfallen, zumal der Verzehr alkoholischer Getränke in den Gaststätten in der Innenstadt sowie auf dem Platz Am Sande innerhalb konzessionierter Freiflächen möglich bleibt.

Die Maßnahme richtet sich nicht gegen bestimmte Personengruppen, sondern gegen ein konkretes Verhalten im öffentlichen Raum, das nachweislich zu Störungen führt.

Die räumliche Beschränkung stellt sicher, dass ausschließlich dort eingegriffen wird, wo aufgrund konkreter Erkenntnisse mit weiteren alkoholbedingten Störungen und Straftaten zu rechnen ist. Die Festlegung des Geltungsbereichs orientiert sich dabei ausschließlich an den tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten und den dokumentierten Problemlagen. Eine Ausdehnung der Regelung auf weitere Bereiche der Innenstadt wurde geprüft, jedoch verworfen, da die festgestellten alkoholbedingten Störungen dort in dieser Intensität und Häufigkeit nicht vergleichbar auftreten. Die Verordnung trägt damit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung, indem sie räumlich auf das erforderliche Mindestmaß begrenzt bleibt.

Damit wird der Gefahr eines „Generalverdachts“, die bei einer flächendeckenden Regelung an allen Haltestellen bestanden hätte, wirksam begegnet. Die Verwaltung hält an ihrer im Herbst 2025 geäußerten Rechtsauffassung fest, dass pauschale Verbote unzulässig sind. Die hier getroffene, strikt ortsbezogene Maßnahme ist jedoch die angemessene Reaktion auf die Entwicklung der örtlich begrenzten Gefahrendichte im Sinne des NPOG. Es handelt sich somit nicht um eine Änderung der grundsätzlichen Haltung, sondern um eine präzise Reaktion auf eine veränderte tatsächliche Lage.

Die zeitliche Beschränkung der Verordnung werktags zwischen 8.00 Uhr und 19.00 Uhr wurde gewählt, weil alkoholbedingte Störungen, Ordnungswidrigkeiten und Straftaten im Bereich Am Sande nach den Erkenntnissen von Polizei und Kommunalem Ordnungsdienst insbesondere in dem Zeitrahmen auftreten, in dem der Bereich als Hauptbushaltestelle stark frequentiert ist. In diesen Zeiträumen halten sich regelmäßig zahlreiche Fahrgäste, darunter Kinder und

Jugendliche (insb. Schüler:innen) im Wartebereich auf, sodass ein erhöhtes Schutzbedürfnis besteht. Eine Beschränkung des Verbots auf lediglich einzelne Spitzenstunden wäre nicht praktikabel, da die alkoholbedingten Störungen und die damit einhergehende Verdrängung der Fahrgäste aus den Wartebereichen ein kontinuierliches Phänomen über den gesamten Tagesverlauf darstellen. Erst mit dem deutlichen Nachlassen des Taktverkehrs und dem Ende der Geschäftsöffnungszeiten nach 19:00 Uhr verliert der Platz seine spezifische Schutzbedürftigkeit als Mobilitätsknoten und Platz mit allgemein hoher Aufenthaltsdichte, weshalb aus Verhältnismäßigkeitsgründen eine weitergehende zeitliche Ausdehnung als nicht erforderlich angesehen wird und somit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen wird.

Die Verordnung stellt den mildesten geeigneten Eingriff dar. Insbesondere wird auf weitergehende Maßnahmen wie ein Alkoholverkaufsverbot oder Aufenthaltsverbote verzichtet. Genehmigte Außengastronomieflächen sowie größere Veranstaltungen bleiben ausdrücklich ausgenommen.

Das Alkoholverzehrverbot wird einem Alkoholverkaufsverbot vorgezogen, weil ein Verkaufsverbot nach Einschätzung der Verwaltung nicht geeignet wäre, die festgestellten Störungen wirksam zu reduzieren. Aufgrund der zentralen Lage des Bereichs Am Sande ist vielmehr davon auszugehen, dass alkoholische Getränke außerhalb des Regelungsbereichs erworben und anschließend dennoch im öffentlichen Raum konsumiert würden. Ein Alkoholverkaufsverbot würde damit voraussichtlich zu Ausweichbewegungen führen, ohne die alkoholbedingten Störungen nachhaltig zu vermindern, und zugleich einen deutlich stärkeren Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der ansässigen Gewerbetreibenden darstellen. Das Alkoholverzehrverbot setzt demgegenüber unmittelbar am störenden Verhalten an und stellt das geeignetere und zugleich mildere Mittel dar.

Die Verordnung wird zunächst auf einen konkreten Beobachtungszeitraum bis zum 30.04.2027 befristet, um eine Evaluation ihrer Wirksamkeit unter Einbeziehung der Polizeistatistik und der Rückmeldungen des Streetworks zu ermöglichen.

Die Verwaltung verkennt nicht, dass die Ausweisung von Alkoholkonsumverbotszonen im öffentlichen Raum rechtlich und gesellschaftspolitisch kontrovers diskutiert wird. Diese Maßnahmen greifen in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit ein und können zu Verdrängungseffekten in angrenzende Bereiche der Innenstadt oder in weniger kontrollierte Räume führen. Im Ergebnis überwiegt jedoch der Schutzauftrag für die Allgemeinheit und insbesondere für vulnerable Gruppen wie Kinder und Jugendliche an diesem zentralen Mobilitätsknoten.

In der erforderlichen Abwägung zwischen dem Interesse Einzelner am Konsum alkoholischer Getränke im öffentlichen Straßenraum und dem überwiegenden öffentlichen Interesse an Sicherheit und Ordnung, der ungehinderten Nutzung des ÖPNV sowie dem Schutz besonders schutzbedürftiger Personengruppen überwiegen die öffentlichen Belange deutlich.

Anlage/n

Anlage 1: Entwurf Verordnung Alkoholkonsumverbotszone Hansestadt Lüneburg (öffentlich)