

Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Markus Rinderspacher, Helga Schmitt-Bussinger, Kathrin Sonnenholzner, Christa Steiger, Franz Schindler, Horst Arnold, Inge Aures, Dr. Thomas Beyer, Sabine Dittmar, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Harald Güller, Natascha Kohnen, Franz Maget, Christa Naab, Reinhold Perlak, Harald Schneider, Diana Stachowitz, Angelika Weikert, Johanna Werner-Muggendorfer, Ludwig Wörner** und Fraktion (SPD)

**Gesetz über den Ladenschluss im Freistaat Bayern
(Bayerisches Ladenschlussgesetz – BayLadSchlG)
(Nächtliches Alkoholverkaufsverbot zur Abwehr von alkoholbeeinflussten Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung während der Nachtzeit und zum Schutz vor alkoholbedingten Gesundheitsgefahren vor allem bei Jugendlichen)**

A) Problem

Der Polizeilichen Kriminalstatistik 2009 Bayern zufolge ist gegenüber dem Vorjahr 2008 die Zahl der alkoholisierten Straftäter um 3,7 Prozent gestiegen. 16 Prozent aller ermittelten Tatverdächtigen des Jahres 2009 in Bayern standen unter Alkoholeinfluss. Bei den jugendlichen Tatverdächtigen waren es 18 Prozent, d.h. jeder sechste Jugendliche stand bei der Tatbegehung unter Alkoholeinfluss. Bei den heranwachsenden Tatverdächtigen sogar über 30 Prozent. Bei den Gewaltdelikten ist der Alkoholeinfluss noch gravierender. Von den im Jahr 2009 insgesamt ermittelten tatverdächtigen Gewalttätern waren 41 Prozent alkoholisiert. Bei den jugendlichen Tatverdächtigen waren es über 28 Prozent und bei den heranwachsenden Tatverdächtigen 55 Prozent. Bei Gewaltdelikten sind also deutlich mehr als ein Drittel, bei Heranwachsenden sogar mehr als die Hälfte der Tatverdächtigen alkoholisiert gewesen. Diese Fakten belegen eindeutig, dass Alkohol der Aggressionsverstärker Nummer eins und ein kriminalitätsfördernder Faktor ist.

Nach polizeilichen Erkenntnissen wird Alkohol häufig vor bzw. nach Gaststätten- und Diskothekenbesuchen in Verkaufsstellen, vor allem in Tankstellenshops, beschafft, die in den späten Abendstunden oder rund um die Uhr geöffnet haben, um die höheren Preise der Gastronomie zu umgehen bzw. nach deren Schließung den Alkoholkonsum fortsetzen zu können. Diese Verkaufsstellen wurden in den letzten Jahren deshalb immer mehr zu Szenetreffs junger Menschen, die Alkoholmissbrauchsmuster aufweisen, und parallel dazu auch zu einem polizeilichen Einsatzschwerpunkt.

Ziel muss es sein, alkoholbeeinflussten Straftaten und Ordnungsstörungen im öffentlichen Raum während der Nachtzeit entgegenzutreten sowie Gesundheitsgefahren zu begegnen, die mit einem übermäßigen Alkoholkonsum infolge des auch in den Nachtstunden jederzeit möglichen Erwerbs von Alkohol in Verkaufsstellen verbunden sind.

B) Lösung

Das geltende Ladenschlussgesetz des Bundes wird in Landesrecht überführt und durch ein Verkaufsverbot von alkoholischen Getränken in Verkaufsstellen in der Zeit von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr ergänzt. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Eindämmung des Alkoholmissbrauchs und der daraus resultierenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie der Gesundheit geleistet.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Durch das zeitlich beschränkte Verkaufsverbot für alkoholische Getränke einschließlich des Verfahrens für die Zulassung von Ausnahmen entstehen keine nennenswerten Kosten für die öffentlichen Haushalte. Soweit es infolge von Verstößen gegen das Verbot zu Bußgeldverfahren kommt, können für Bußgeldbescheide kostendeckende Gebühren verlangt werden, sodass ein finanzieller Ausgleich für eventuelle Mehrbelastungen der Kommunen sichergestellt ist.

Gesetzentwurf

Gesetz über den Ladenschluss im Freistaat Bayern (Bayerisches Ladenschlussgesetz – BayLadSchlG)

§ 1

Das Gesetz über den Ladenschluss in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 2003 (BGBl I S. 744), zuletzt geändert durch Art. 228 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl I S. 2407), gilt als Landesgesetz mit folgenden Maßgaben:

1. Die Überschrift des Gesetzes erhält folgende Fassung:
„Gesetz über den Ladenschluss im Freistaat Bayern
(Bayerisches Ladenschlussgesetz – BayLadSchlG)“
2. Die Bezeichnung „§“ in den Überschriften der Vorschriften und Vorschriften des Gesetzes wird jeweils durch die Bezeichnung „Art.“ ersetzt.
3. In den Vorschriften des Gesetzes werden jeweils ersetzt:
 - a) die Bezeichnung „Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung“ durch die Bezeichnung „Staatsministerium des Innern“,
 - b) die Bezeichnung „Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie“ durch die Bezeichnung „Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie“,
 - c) die Bezeichnung „Bundesministerium für Arbeit und Soziales“ durch die Bezeichnung „Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen“,
 - d) die Bezeichnung „Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz“ durch die Bezeichnung „Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“,
 - e) die Bezeichnung „Landesregierungen“ oder „Landesregierung“ durch die Bezeichnung „Staatsregierung“,
 - f) die Bezeichnung „die obersten Landesbehörden“ durch die Bezeichnung „das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen“.
4. In den Vorschriften des Gesetzes werden jeweils die Worte „mit Zustimmung des Bundesrates“ gestrichen.
5. Soweit in den Vorschriften auf Paragraphen dieses Gesetzes Bezug genommen wird, wird die Bezeichnung „§“ jeweils durch die Bezeichnung „Art.“ ersetzt.

6. Es wird folgender neuer Art. 3a eingefügt:

„Art. 3a

Verkauf alkoholischer Getränke

(1) ¹In Verkaufsstellen nach Art. 1 Abs. 1 dürfen alkoholische Getränke in der Zeit von 22 Uhr bis 6 Uhr nicht verkauft werden. ²Verkaufsstellen nach Art. 9 dürfen innerhalb der Terminals alkoholische Getränke abweichend von Satz 1 verkaufen.

(2) Art. 3 Satz 3 gilt entsprechend.

(3) ¹Auf Antrag der Gemeinden kann das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen oder die von ihr bestimmte Stelle örtlich und zeitlich beschränkte Ausnahmen vom Verbot nach Abs. 1 zulassen, wenn dabei die mit dem Gesetz verfolgten öffentlichen Belange gewahrt bleiben. ²Das Nähere wird durch Verwaltungsvorschrift der Staatsregierung bestimmt.“

7. Art. 9 wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift werden die Worte „und in Fährhäfen“ gestrichen.
- b) In Abs. 3 Halbsatz 1 werden das Wort „Landesregierungen“ durch das Wort „Staatsregierung“ und die Worte „internationalen Verkehrsflughäfen“ durch die Worte „den Flughäfen München und Nürnberg“ ersetzt; die Worte „und in internationalen Fährhäfen“ werden gestrichen.

8. Art. 24 wird wie folgt geändert:

- a) In Abs. 1 Nr. 2 wird folgender Buchst. d angefügt:
„d) dem Verbot nach § 3a,“
- b) In Abs. 2 werden nach den Worten „fünfhundert Euro“ ein Komma und die Worte „die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 Nr. 2 Buchstabe d mit einer Geldbuße bis zu fünftausend Euro“ eingefügt.

§ 2

(1) Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

(2) Die Vorschrift des Art. 3a ist spätestens drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten zu evaluieren.

§ 3

Das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen wird ermächtigt, das Gesetz über den Ladenschluss im Freistaat Bayern (Bayerisches Ladenschlussgesetz – BayLadSchlG) mit neuer Artikelfolge bekannt zu machen und Unstimmigkeiten des Wortlauts zu beseitigen.

Begründung:**A) Allgemeiner Teil**

Kern der Neuregelung ist ein für sämtliche Verkaufsstellen im Sinne des Ladenschlussgesetzes im Freistaat Bayern geltendes, auf die Zeit von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr beschränktes Verbot des Verkaufs alkoholischer Getränke. Es umfasst auch den sogenannten Reisebedarf.

Gesetzgebungskompetenz des Freistaates:

Der Freistaat hat die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass eines zeitlich begrenzten Verbots des Verkaufs alkoholischer Getränke. Der Landesgesetzgeber kann diese Regelung kompetenzrechtlich sowohl auf das Gefahrenabwehrrecht als auch auf den Gesundheitsschutz für den Verbraucher stützen.

Die Länder haben nach Art. 70 Abs. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Das nächtliche Alkoholverkaufsverbot kann auf diese Gesetzgebungskompetenz gestützt werden, da es nach seinem Schwerpunkt der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dient.

Der Landesgesetzgeber kann das zeitlich begrenzte Verbot des Verkaufs alkoholischer Getränke ebenso als gesundheitsschutzrechtliche Regelung erlassen. Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG räumt dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Lebens- und Genussmittel“ ein. Der Kompetenztitel ermächtigt auch zum Erlass von Regelungen, die den Verbraucher vor Gefahren für die menschliche Gesundheit durch Lebensmittel schützen. In Bezug auf die Gesundheitsgefahren, die von Alkoholmissbrauch ausgehen, hat der Bund mit dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) nicht abschließend von seiner Regelungskompetenz Gebrauch gemacht. Zweck dieses Gesetzes ist es zwar u.a. bei „Lebensmitteln den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher durch Vorbeugung gegen eine oder Abwehr einer Gefahr für die menschliche Gesundheit sicherzustellen“ (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 LFGB). Da § 2 Abs. 2 LFGB hinsichtlich des Begriffs „Lebensmittel“ auf Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 verweist, sind von der Schutzrichtung des LFGB grundsätzlich auch alkoholische Getränke als „Lebensmittel“ erfasst. Die Regelungen des Gesetzes zielen aber nicht auf Gefahren ab, die aus einem Alkoholmissbrauch herrühren. Sie betreffen vielmehr nur Gefahren, die bei „bestimmungsgemäßem Gebrauch“ von einem Lebensmittel ausgehen. Dies ergibt sich daraus, dass nach Artikel 14 Abs. 3 Buchst. a der Verordnung (EG) 178/2002 bei der Entscheidung der Frage, ob ein Lebensmittel sicher ist oder nicht, die „normalen Bedingungen seiner Verwendung durch den Verbraucher und auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen“ zu berücksichtigen sind.

Der Bundesgesetzgeber hat schließlich eine Regelung zur Bekämpfung der von Alkoholmissbrauch ausgehenden Gesundheitsgefahren auch nicht bewusst unterlassen und seine Regelungskompetenz somit gerade durch die Nichtregelung ausgeschöpft. Sowohl Begründung wie Entstehungsgeschichte des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs sprechen gegen diese Annahme.

Da der Landesgesetzgeber befugt ist, das nächtliche Alkoholverkaufsverbot auch als gesundheitsschutzrechtliche Regelung zu erlassen, kann dahinstehen, ob er hierzu auch im Hinblick auf eine ihm möglicherweise zustehende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (Suchtgefahren, Gesundheitsgefahren) berechtigt wäre.

Verhältnismäßigkeitsprüfung:

Das zeitlich begrenzte Verbot des Verkaufs alkoholischer Getränke greift als Berufsausübungsregelung in das Grundrecht der Berufsfreiheit der Inhaber von Verkaufsstellen ein. Eingriffe in die Berufsfreiheit sind nach Artikel 12 Abs. 1 Satz 2 GG auf der Grundlage einer gesetzlichen Regelung erlaubt, die den Anforderungen der Verfassung für grundrechtsbeschränkende Gesetze genügt. Dies ist der Fall, wenn die eingreifende Norm kompetenzgemäß erlassen worden ist, durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt wird und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht (BVerfGE 102, 197, 213; 117, 163, 182). Ein zur Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit hinreichender Gemeinwohlbelang ist der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Gesundheitsschutz.

Durch den jederzeit möglichen Erwerb alkoholischer Getränke werden Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung hervorgerufen, weil Personen mit problematischem Trinkverhalten so auch zur Nachtzeit Alkohol kaufen und in der Öffentlichkeit konsumieren, die dann zu Straftaten (z.B. Raub, Sexualdelikte, Beleidigung, Bedrohung, Körperverletzung, Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte) und Ordnungsstörungen (z.B. Ruhestörungen, Pöbeleien, Müllablagerungen) neigen mit zum Teil massiven Schädigungen der eigenen Gesundheit und der Gesundheit uneteiligter Dritter, erheblichen materiellen Schäden, negativen Auswirkungen auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung und die Wohnqualität sowie massive Schäden für die Volkswirtschaft. Der Verkauf alkoholischer Getränke zur Nachtzeit und der dadurch geförderte exzessive Konsum dieser Getränke in der Öffentlichkeit ist somit in erheblichem Maße mit ursächlich für Straftaten und Ordnungsstörungen.

Auch der Schutz der Gesundheit der Verbraucher vor den Gefahren übermäßigen Alkoholkonsums ist ein wichtiger Gemeinwohlbelang, der einen Eingriff in die Berufsfreiheit erlaubt.

Ein nächtliches Verkaufsverbot für alkoholische Getränke ist geeignet, die Gefahrenabwehr und den Gesundheitsschutz zu fördern. Internationale Studien haben nachgewiesen, dass der Konsum alkoholischer Getränke insbesondere durch Verkaufsbeschränkungen sowohl zeitlicher als auch räumlicher Art effektiv reduziert werden kann. Studien, die spezifische Arten des Alkoholverkaufs untersucht haben, sind zu dem Ergebnis gekommen, dass Einschränkungen der Alkoholverkaufszeiten auf bestimmte Tageszeiten oder Wochentage zu einer Verringerung des Alkoholkonsums und den damit verbundenen Problemen führen können. Diese Effekte würden nicht durch vermehrte Einkäufe zu anderen Zeiten ausgeglichen. Mehrfach konnte eine internationale Forschergruppe nachweisen, dass der Konsum von Alkohol lediglich durch drei Maßnahmen effektiv reduziert wird: Werbeverbote, hohe Preise und nicht zuletzt Verkaufsbeschränkungen sowohl zeitlicher als auch räumlicher Art. Eine Reihe weiterer Studien stützt den Befund, dass durch eine Änderung der Alkoholverkaufszeiten eine Verringerung der alkoholbedingten Probleme insgesamt bewirkt werden konnte. In einer US-amerikanischen Studie bewirkte ein temporäres Alkoholverkaufsverbot (von Freitag Mitternacht bis zehn Uhr Montagmorgen) eine Verringerung des Alkoholkonsums. Studien aus Australien und Island belegen, dass mit der Länge der Öffnungszeiten die Anzahl alkoholbedingter Verletzungen sowie die Inzidenz von Fahrten unter Alkoholeinfluss zunahm. Auch die Beschränkung der Verkaufsdichte beeinflusst das Alkoholkonsumverhalten.

Die Festlegung von zeitlich beschränkten Verkaufsverboten von Alkohol an Tank- und anderen Verkaufsstellen trägt somit nach wissenschaftlichen Erkenntnissen zu einer effektiven Eindämmung eines übermäßigen Alkoholkonsums bei. Die Tatsache, dass Einschränkungen der Alkoholverkaufszeiten zu einer Verringerung des Alkoholkonsums und der damit verbundenen Probleme führen können, ist darauf zurückzuführen, dass der Konsum alkoholischer Getränke nach wissenschaftlichen Erkenntnissen das Bedürfnis weckt, weiter zu trinken, wobei mit zunehmendem Alkoholgenuss zugleich die Gefahr eines Kontrollverlusts über die Trinkmenge steigt. Falls weitere alkoholische Getränke nicht verfügbar sind, wird in diesem Zustand jedoch kein größerer Beschaffungsaufwand betrieben, sondern der Konsum eher beendet. Die vom übermäßigen Konsum alkoholischer Getränke ausgehenden Gefahren können demnach verringert werden, wenn der Zugang zu diesen Getränken limitiert wird. Diese Befunde decken sich mit den Erfahrungen der Polizei, dass in den Abend- und Nachtstunden insbesondere junge Menschen sich trotz häufig begrenzter finanzieller Budgets Alkoholika in den – rund zur Hälfte – nachts geöffneten Tankstellen beschaffen, obwohl dort die Getränke im Vergleich zu Supermärkten und Discountern relativ teuer sind. Alkoholische Getränke werden in der Regel nur dann planvoll bevorratet, wenn beispielsweise eine Party oder ein Treffen vorher geplant wurde und nicht aus einem spontanen Entschluss heraus stimmung- und bedürfnisorientiert gehandelt wird. Die polizeilichen Erfahrungen decken sich somit mit wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Spontaneität des Kaufentschlusses.

Die Auffassung, dass ein Verkaufsverbot für alkoholische Getränke während der Nachtzeit geeignet ist, den durch den derzeit jederzeit möglichen Erwerb geförderten exzessiven Konsum dieser Getränke deutlich einzuschränken, wird durch entsprechende Erfahrungen im benachbarten Ausland bestätigt. In Frankreich existiert bereits seit 1991 ein landesweites Alkoholverkaufsverbot an Tankstellen in der Zeit von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr. Tankstellen sind dort nach Erfahrungen der Polizei kein privilegierter Treffpunkt für junge Menschen und besitzen keine alkoholbedingte polizeiliche Einsatzrelevanz.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Verfügbarkeit und zugleich der Konsum alkoholischer Getränke zu solchen Zeiten, zu denen sich alkoholbedingte Probleme und Folgeerscheinungen häufen, nach wissenschaftlichen, von polizeilichen Erfahrungen auch im benachbarten Ausland bestätigten Erkenntnissen durch ein nächtliches Verkaufsverbot wirksam beschränken lassen.

Eine Verschiebung des Beginns des Verkaufsverbots auf einen späteren Zeitpunkt (beispielsweise 24.00 Uhr) kommt nicht in Betracht, weil dies die Eignung der Regelung in Frage stellt. Der Umsatz mit alkoholischen Getränken beträgt in der Zeit von 22.00 Uhr bis 24.00 Uhr ca. 39 Prozent des Gesamtumsatzes zwischen 22.00 Uhr und 7.00 Uhr. Die Einsatzstatistik der Polizei wie auch Daten von Krankenhäusern zur Einlieferung von Personen mit Alkoholintoxikationen belegen die Häufigkeit entsprechender Vorfälle ab 22.00 Uhr. Auch aus § 15 Abs. 4 Satz 2 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) lässt sich nichts anderes herleiten. Danach dürfen in Nebenbetrieben an Bundesautobahnen wie Tankstellen oder Raststätten alkoholhaltige Getränke in der Zeit von 0.00 Uhr bis 7.00 Uhr weder ausgedient noch verkauft werden. Diese Bestimmung dient jedoch speziell der Verkehrssicherheit, während die landesrechtliche Regelung weitergehend dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie dem Gesundheitsschutz der Verbraucher dient. Die bundesrechtliche Norm zwingt den Landesgesetzgeber daher nicht, sein Alkoholverkaufsverbot an § 15 Abs. 4 Satz 2 FStrG anzupassen.

Mildere Mittel zur Zielerreichung als das nächtliche Verkaufsverbot gibt es nicht. Dies gilt insbesondere für ein polizeiliches Einschreiten gegen einzelne Störer. Auf diese Weise könnte zwar jeweils im Einzelfall eine Gefahr bzw. eine bereits eingetretene Störung beseitigt werden, das generelle Problem wäre damit jedoch nicht gelöst. Teilweise versuchen die Kommunen, bereits jetzt dem Problem durch örtliche Regelungen zur Begrenzung des Alkoholkonsums im öffentlichen Straßenraum zu begegnen. Solche auf das Gebiet einer Gemeinde begrenzte bzw. gegen bestimmte Verkaufsstellen gerichtete Maßnahmen sind aber deshalb nicht gleichermaßen wirksam zur Gefahrenabwehr geeignet wie ein landesweit einheitlich geltendes Verbot des Verkaufs alkoholischer Getränke zur Nachtzeit, da die Verfügbarkeit von Alkoholika an anderen Verkaufsstellen weiterhin besteht und dies lediglich zu einer Verlagerung des Problems führen dürfte.

Auch sonst ist es auf der Grundlage des geltenden Rechts nicht möglich, Gefahrenabwehr und Gesundheitsschutz in gleicher Weise wirksam zu fördern wie durch das nächtliche Verkaufsverbot. Insbesondere greift das Instrumentarium des Jugendschutzgesetzes zu kurz, weil es nur auf den Aspekt des Jugendschutzes abzielt und demgemäß nur den Alkoholkonsum von Kindern und Jugendlichen im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Jugendschutzgesetzes im Blick hat. Demgegenüber muss aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zum Zwecke der Abwehr von Gesundheitsgefahren der Alkoholkonsum aller Altersgruppen in der fraglichen Zeit wirksam beschränkt werden.

Ferner kommt eine Beschränkung des nächtlichen Verkaufsverbots auf Spirituosen, also durch Destillation gewonnene Getränke mit einem Mindestalkoholgehalt von 15 Prozent (%vol) bzw. durch Mischung einer Spirituose mit einem anderen Getränk gewonnene Getränke, nicht in Betracht. Eine derartige Einschränkung wäre nicht gleichermaßen wirksam zur Gefahrenabwehr geeignet wie ein Verbot des Verkaufs sämtlicher alkoholischer Getränke. Der Anteil des in der Zeit zwischen 22.00 Uhr und 7.00 Uhr erzielten Umsatzes mit Spirituosen am Gesamtumsatz mit alkoholischen Getränken bei Tankstellen im städtischen Gebiet beträgt im Schnitt nur rund 30 Prozent. Bei einer Beschränkung des nächtlichen Verkaufsverbots auf Spirituosen wäre zudem zu erwarten, dass der dadurch erzielte Effekt durch den vermehrten Kauf anderer alkoholischer Getränke ausgeglichen werden würde. Diese Einschätzung wird bestätigt durch die Änderung des Konsumverhaltens junger Menschen seit Einführung der Sondersteuer für spirituosenhaltige Alkopops im Jahre 2004.

Die Erstreckung des nächtlichen Verkaufsverbots über die Tankstellen hinaus auf andere Verkaufsstellen ist erforderlich, weil das Verbot sonst umgangen werden könnte. Sie ist damit auch im Hinblick auf den allgemeinen Gleichheitssatz geboten.

Das nächtliche Verkaufsverbot beeinträchtigt zwar die Ertragssituation der Verkaufsstellen, insbesondere der Tankstellen, die durchschnittlich rund 58 Prozent des Ertrags im sog. Shop-Bereich erwirtschaften. Die Eingriffsintensität ist aber beschränkt, weil das Verbot nur einen Teil des Warensortiments betrifft. Es ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass sich Inhaber von Verkaufsstellen zu besonderen baulichen Maßnahmen bzw. anderen Sicherungsmaßnahmen im Verkaufsbereich veranlasst sehen können, um alkoholische Getränke während des nächtlichen Verkaufsverbots dem faktischen Zugriff von Kunden zu entziehen und eventuelle Probleme für das Verkaufs- und Kassenpersonal zu vermeiden. Die notwendigen Kosten für solche Maßnahmen lassen sich nicht pauschal angeben, da sie stark situationsbedingt sind und insbesondere von der Lage, dem Kundenkreis, der Größe, dem Sortiment und der Gestaltung der Verkaufsstelle abhängen.

Negative Umsatz- und Ertrags Erwartungen und bei der Realisierung von baulichen oder sonstigen Sicherungsmaßnahmen entstehende Probleme bzw. aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu hohe Kosten können zwar dazu führen, dass bislang nachts geöffnete Verkaufsstellen, insbesondere Tankstellen, während der Zeit des nächtlichen Verkaufsverbots geschlossen werden und entsprechende Umsatz- oder Ertragsausfälle mit sich bringen. Diese Auswirkungen sind jedoch im Hinblick auf das mit der Regelung verfolgte Ziel als unvermeidlich hinzunehmen.

Schließlich verstößt das Verkaufsverbot auch nicht gegen die von Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Bei der Abwägung einzubeziehender Interessen ist von entscheidender Bedeutung, mit welcher Konsequenz der Gesetzgeber den Schutz eines bestimmten Interesses verfolgt. Dem nächtlichen Alkoholverkaufsverbot liegt ein Schutzkonzept zugrunde. Der Grundgedanke dieses Schutzkonzepts besteht darin, den Zugang zu alkoholischen Getränken in Situationen zu erschweren, in denen eine besonders hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass bereits begonnener Alkoholkonsum in missbräuchlicher Weise fortgesetzt werden soll. Weiter liegt ihm der Gedanke zugrunde, dass Alkoholmissbrauch besonders dann mit einer hohen Wahrscheinlichkeit mit der Begehung von Gewaltdelikten verbunden ist, wenn der Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit an bestimmten Szenetreffs erfolgt, an denen sich Gruppen von Menschen mit dem Ziel des gemeinsamen Alkoholkonsums zusammenfinden.

Das Schutzkonzept wird auch nicht dadurch durchbrochen, als das Gesetz in Art. 3a Abs. 1 Satz 2 für bestimmte Verkaufsstellen Ausnahmen vorsieht, in Art. 3a Abs. 3 Satz 1 die Zulassung weiterer Ausnahmen ermöglicht und darüber hinaus die Verabreichung alkoholischer Getränke in Gaststätten zum Verzehr ausgenommen bleibt. Die Herausnahme bestimmter Verkaufsstellen in Art. 3a Abs. 1 Satz 2 ist im Hinblick darauf gerechtfertigt, dass nach den typischen Umständen des Verkaufs in diesen Betrieben nicht davon auszugehen ist, dass der Alkoholverkauf zur Nachtzeit dort ebensolche Gefahren hervorruft wie der Verkauf in nicht privilegierten Verkaufsstellen. Auch die Ermächtigungen zur Zulassung weiterer Ausnahmen in Art. 3a Abs. 3 Satz 1 führt zu keiner anderen Bewertung. Da ausschließlich zeitlich und örtlich beschränkte Ausnahmen zugelassen werden dürfen, ist es – ebenso wie bei den in Art. 3a Abs. 1 Satz 2 begünstigten Verkaufsstellen – ausgeschlossen, dass sich im Umfeld einer privilegierten Veranstaltung ein Szenetreff bildet, von dem auf Grund Alkoholmissbrauchs relevante Gefahren ausgehen. Hinzu kommt, dass die Zulassung einer Ausnahme nur dann in Betracht kommt, wenn die oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Stelle zu dem Ergebnis gelangt, dass bei Zulassung der Ausnahme die mit dem Alkoholverkaufsverbot verfolgten öffentlichen Belange gewahrt bleiben.

Hinsichtlich der Gaststätten ist darauf zu verweisen, dass diese einem besonderen, teilweise deutlich strengeren Regelungsregime und zudem einer weitaus stärkeren sozialen Kontrolle unterliegen. Das Gaststättengesetz enthält spezielle Regelungen, durch die dem Alkoholmissbrauch begegnet werden soll. Danach haben Gastwirte bei der Abgabe alkoholischer Getränke neben der Beachtung der geltenden Jugendschutzbestimmungen besondere Sorgfaltspflichten zu beachten. So darf ein Gastwirt keinen Alkohol an erkennbar Betrunkene ausschenken (§ 20 Nr. 2 GastG). Auch darf er das Verabreichen alkoholfreier Getränke nicht von der Bestellung alkoholischer Getränke abhängig machen oder bei Nichtbestellung alkoholischer Getränke die Preise erhöhen (§ 20 Nr. 4 GastG). Hinzuweisen ist weiter auf das bußgeldbewehrte Gebot, neben alkoholischen Getränken auf Verlangen auch alkoholfreie Getränke (§ 6 Satz 1 GastG) und dabei mindestens ein alkoholfreies Getränk nicht teurer als das billigste alkoholische Getränk anzubieten (§ 6 Satz 2 GastG). Zur Aufrechterhaltung der öffent-

lichen Sicherheit oder Ordnung kann dem Gastwirt der Ausschank alkoholischer Getränke ganz verboten werden (§ 19 GastG). Insgesamt stellt das der Gaststättenbehörde zur Verfügung stehende Handlungsinstrumentarium wie Auflagen, Bußgelder oder Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung in seiner Gesamtheit einen Ordnungsrahmen dar, der die Gastwirte dazu anhalten wird, im Umfeld ihrer Betriebe auch künftig keine sozialen Brennpunkte entstehen zu lassen. Hinzu kommt, dass alkoholische Getränke in Gaststätten in der Regel ein weit höheres Preisniveau als in den Verkaufsstellen des Einzelhandels aufweisen, diese regelmäßig noch vor Ort, also im Lokal bzw. in dessen unmittelbarer Umgebung konsumiert werden und damit alkoholbedingten Exzessen und Gewalttätigkeiten in Verbindung mit der starken sozialen Kontrolle des Gastwirts, seiner Gäste, aber auch der unmittelbaren Anlieger entgegengewirkt wird. Das Gefährdungspotenzial im Hinblick auf die Entstehung sozialer Brennpunkte im Umfeld von Gaststätten ist deshalb im Vergleich zum nächtlichen Alkoholverkauf im Einzelhandel wesentlich geringer, sodass es sachgerecht erscheint, Gaststätten von dem Alkoholverkaufsverbot auszunehmen. Den von Gaststätten ausgehenden Gefahren aus dem Verkauf von alkoholischen Getränken ist deshalb im Hinblick auf die Zielsetzung des Gesetzentwurfs ein wesentlich geringeres Gewicht beizumessen als bei dem nächtlichen Verkauf durch den Einzelhandel. Das gilt auch für den Verkauf von nicht zum sofortigen Verzehr in der Gaststätte bestimmten Alkoholika.

Darüber hinaus beabsichtigen die Antragsteller das Gaststättengesetz des Bundes ebenfalls in Landesrecht zu überführen und durch ein Verbot von Alkoholmissbrauch fördernder Preisgestaltungen zu ergänzen (Verbot sog. „Flate-Rate“-Partys).

Das nächtliche Verkaufsverbot greift in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) der Alkoholkonsumenten ein. Dieser Eingriff ist jedoch durch das kompetenzgerechte und verhältnismäßige Gesetz gerechtfertigt.

B) Einzelbegründung

Zu § 1

Nrn. 1 bis 5:

Das geltende Ladenschlussgesetz des Bundes wird in Landesrecht überführt. Dies ist erforderlich, weil Landesrecht nach der Föderalismusreform fortgeltendes Bundesrecht zwar ersetzen, jedoch nicht unmittelbar einzelne Regelungen des Bundesgesetzes ändern kann. Die Überführung vermeidet zugleich Rechtsunsicherheiten über den Umfang der Fortgeltung des bestehenden Gesetzes.

Nr. 6:

Art. 3a Absatz 1:

Durch diese Bestimmung wird das zeitlich beschränkte Verkaufsverbot für alkoholische Getränke eingeführt. Es gilt für sämtliche Verkaufsstellen mit Ausnahme von solchen auf Verkehrsflughäfen innerhalb der Terminals. Deren Herausnahme trägt der besonderen Situation dieser Einrichtungen Rechnung. Zudem ist zu berücksichtigen, dass auf Grund der dort ständigen hohen Präsenz von Polizei und Sicherheitsdiensten die Einbeziehung auch der Verkaufsstellen auf Verkehrsflughäfen zur Gefahrenabwehr nicht erforderlich ist. Diese besonderen Umstände liegen nicht vor bei Verkehrslandeplätzen, weswegen sie vom zeitlich begrenzten Verkaufsverbot für alkoholische Getränke nicht ausgenommen sind.

Absatz 2:

Absatz 2 stellt klar, dass der zum Zeitpunkt des Beginns des Verkaufsverbots anwesenden Kundschaft noch alkoholische Getränke verkauft werden dürfen.

Absatz 3:

Absatz 3 regelt die Zulassung örtlich und zeitlich beschränkter Ausnahmen von dem Verkaufsverbot. Die Zulassung einer Ausnahme setzt voraus, dass nach Art, Ort, Dauer und Häufigkeit der Veranstaltung dabei die mit dem Gesetz verfolgten öffentlichen Belange, insbesondere das mit dem Verkaufsverbot verfolgte Ziel, den missbräuchlichen Konsum alkoholischer Getränke zu vermeiden, gewahrt bleiben. Die Befugnis, die Zulassung einer Ausnahme zu beantragen, ist den Gemeinden vorbehalten. Zur Entscheidung ist das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen oder die von ihr bestimmte Stelle berufen. Ausnahmen kommen insbesondere bei örtlichen Festen, Märkten, Messen und ähnlichen Veranstaltungen wie etwa „langen Verkaufsnächten“ in Betracht. Das Nähere bestimmt eine Verwaltungsvorschrift der Staatsregierung.

Zu Nr. 7:

Im Binnenland Bayern existieren keine internationalen Fährhäfen. Die Erwähnung im Gesetz erübrigt sich daher.

Als internationale Flughäfen kommen in Bayern nur München und Nürnberg in Betracht. Hier hat die Staatsregierung von ihrer Verordnungsermächtigung nach § 9 Abs. 3 LSchlG (jetzt Art. 9 BayLSchlG) durch § 4 LSchlV vom 21. Mai 2003 (GVBl S. 340, BayRS 8050-20-1-A), zuletzt geändert durch Verordnung vom 17. September 2007 (GVBl S. 648), bereits Gebrauch gemacht.

Zu Nr. 8:

In die Vorschrift des Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 wird ein zusätzlicher Ordnungswidrigkeitentatbestand eingefügt (neuer Buchstabe d). Bei Verstößen gegen das Verbot des Verkaufs alkoholischer Getränke nach Art. 3a kann ein Bußgeld bis zu 5.000 Euro verhängt werden.

Das Höchstmaß des Bußgelds entspricht nicht den ladenschlussrechtlichen Ordnungswidrigkeitentatbeständen von 2.500 Euro und 500 Euro. Um dem, dem Verbot zugrundeliegenden Schutzzweck Rechnung zu tragen, wäre an sich sogar ein höheres Höchstmaß des Bußgelds geboten gewesen. Eine solche Anhebung des Bußgeldrahmens für Verstöße verhielte sich allerdings noch mehr asynchron zu den weiter als Landesrecht fortgeltenden bundesrechtlichen Regelungen des § 24 LSchlG. Im Hinblick darauf, dass im Zuge der bevorstehenden Neuregelung des Ladenschlussrechts eine Überprüfung des Bußgeldrahmens bei Verstößen gegen ladenschlussrechtliche Bestimmungen vorgesehen ist, wird deshalb ein Höchstmaß des Bußgelds von 5.000 Euro vorgeschlagen.

Zu § 2:*Absatz 2:*

Die Regelungen zum nächtlichen Verkaufsverbot für alkoholische Getränke werden spätestens drei Jahre nach dem Inkrafttreten evaluiert. Die Evaluation erfolgt auch im Hinblick darauf, ob sich wirtschaftliche Auswirkungen für die Verkaufsstellen, insbesondere Tankstellen ergeben, und ob das nächtliche Alkoholverkaufsverbot für Verkaufsstellen durch einen vermehrten Straßenverkauf durch Gaststätten unterlaufen wird.

Zu § 3:

Die Vorschrift ermächtigt das Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen zur Neubekanntmachung des Bayerischen Ladenschlussgesetzes und zur Beseitigung von Unstimmigkeiten des Wortlauts.