

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes

A) Problem

Im Eigentum des Freistaates Bayern befinden sich derzeit 27 historische Garten- und Parkanlagen, welche vom Staatsministerium der Finanzen als oberster Landesbehörde sowie der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen (Schlösserverwaltung) verwaltet werden.

Um ein friedliches Nebeneinander der unterschiedlichsten Besuchergruppen – wie z.B. Fußgänger, Jogger, Familien mit Kindern, Jugendliche, Naturliebhaber, Biergartenbesucher, Hundehalter, Radfahrer und sonstige Sporttreibende – zu gewährleisten und um Gefahren zu vermeiden, wird die Nutzung der staatlichen Parkanlagen derzeit durch privatrechtliche Parkordnungen geregelt. Während diese lange Zeit von der Bevölkerung respektiert wurden, finden sie in den letzten Jahren mit zunehmender Tendenz immer weniger Beachtung. Insofern häufen sich die Beschwerden der Parkbesucher und Zwischenfälle, insbesondere in den größeren innerstädtischen Anlagen. Zurückzuführen auf die teilweise weit auseinander gehenden Nutzerwünsche, kommt es dabei immer wieder zu erheblichen Konflikten und sicherheitsrechtlich relevanten Problemen.

Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die zuständige Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen – anders als Gemeinden für ihre öffentlichen Einrichtungen – keine Möglichkeit hat, eine öffentlich-rechtliche Benutzungsregelung zu erlassen und Verstöße umgehend mit einem Verwarnungsgeld oder einer Geldbuße zu ahnden.

B) Lösung

Durch Einfügung eines neuen Art. 20 in das Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Verordnungsgesetz – LStVG) wird das zuständige Staatsministerium der Finanzen ermächtigt, Verordnungen über die Benutzung der staatlichen Gärten und Parkanlagen zu erlassen. Die Verordnungen dienen der Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Sittlichkeit, Eigentum oder die öffentliche Reinlichkeit, zur Sicherung der Erholung in der freien Natur, zum Schutz der Natur und Landschaft sowie zum Schutz vor erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit.

Die Zuständigkeit des Staatsministeriums der Finanzen für den Vollzug der Verordnung ergibt sich aus dessen Stellung als Eigentümer der staatlichen Parkanlagen. Die staatliche Verwaltung erhält für die öffentlichen Anlagen im Eigentum des Freistaates Bayern ähnliche Regelungsmöglichkeiten, wie sie die Gemeinden für ihre öffentlichen Einrichtungen kraft ihrer Selbstverwaltungshoheit bereits haben (vgl. Art. 23 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 2 der Gemeindeordnung). Die Anlagenverordnungen werden durch die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen vollzogen.

Verstöße gegen die Verordnungen können durch die Bediensteten der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen umgehend mit einem Verwarnungsgeld oder einer Geldbuße geahndet werden, was eine deutlich größere spezial- und generalpräventive Wirkung hat als eingeschränkte zivilrechtliche Reaktionsmöglichkeiten.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten

Die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Parkanlagenverordnungen wird bei der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen je nach Intensität des Vollzugs zu einem Mehraufwand an Personalkosten führen. Dem stehen jedoch zu erwartende Einnahmen aus Verwarnungsgeldern und Geldbußen gegenüber, deren Höhe allerdings nicht zu beziffern und von der Intensität des Vollzugs abhängig ist. Von einem nennenswerten zusätzlichen Vollzugaufwand bei den Polizeibehörden ist nicht auszugehen, weil der Vollzug der Rechtsverordnungen durch die Bediensteten der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen erfolgt. Soweit Bürger gegen eine Anlagenverordnung verstoßen, können sie eine Ordnungswidrigkeit begehen und mit einem Verwarnungsgeld oder einer Geldbuße belegt werden. Sie können dies aber durch normentsprechendes Verhalten vermeiden.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes

§ 1

Das Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – Landesstraf- und Verordnungsgesetz – LStVG – (BayRS 2011-2-I), zuletzt geändert durch § 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2007 (GVBl S. 958), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Nach den Worten „Art. 20“ wird der Klammerzusatz „(aufgehoben)“ gestrichen und die Worte „Staatliche Parkanlagen“ eingefügt.
 - b) Nach den Worten „Art. 62“ werden die Worte „Zeitpunkt des Inkrafttretens“ durch die Worte „Inkrafttreten; Außerkrafttreten“ ersetzt.
2. Es wird folgender Art. 20 eingefügt:

„Art. 20
Staatliche Parkanlagen

(1) ¹Zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Sittlichkeit, Eigentum oder die öffentliche Reinlichkeit, zur Sicherung der Erholung in der freien Natur, zum Schutz der Natur und Landschaft sowie zum Schutz vor erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit kann das Staatsministerium der Finanzen Verordnungen über die Benutzung der Grünanlagen und Grünflächen, die im Eigentum des Freistaates Bayern stehen und von der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen verwaltet werden (staatliche Parkanlagen), erlassen. ²Die Regelungen sind auf die örtlichen Verhältnisse abzustimmen. ³Das Staatsministerium der Finanzen kann die Ermächtigung nach Satz 1 durch Verordnung auf die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen übertragen; Verordnungen der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen sind im Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen amtlich bekannt zu machen. ⁴Der Vollzug der Anlagenvorordnungen obliegt der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen.

(2) Zur Verhütung von Verstößen gegen auf Grund des Abs. 1 erlassene Verordnungen können das Staatsministerium der Finanzen und die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen Anordnungen für den Einzelfall treffen.

(3) Mit Geldbuße kann belegt werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. einer auf Grund des Abs. 1 erlassenen Verordnung oder
2. einer auf Grund des Abs. 2 erlassenen vollziehbaren Anordnung

zuwiderhandelt.“

3. Art. 62 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:

„Inkrafttreten; Außerkrafttreten“

b) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.

c) Es wird folgender Satz 2 angefügt:

„²Mit Ablauf des 31. Dezember 2012 tritt Art. 20 außer Kraft.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Im Eigentum des Freistaates Bayern befinden sich derzeit 27 historische Garten- und Parkanlagen, welche vom Staatsministerium der Finanzen als oberster Landesbehörde sowie der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen (Schlosserverwaltung) als Mittelbehörde verwaltet und betreut werden. Die prachtvollen Gärten sind Teil des geschichtlichen Erbes und bieten dem Besucher die Möglichkeit, der bayerischen Geschichte und Kultur in anschaulicher und lebendiger Weise zu begegnen. Neben ihrer kulturellen und ökologischen Bedeutung sind die staatlichen Gärten und Parkanlagen besonders dort, wo sie in den Zentren bayerischer Städte liegen, zu wertvollen Grünoasen für die Bevölkerung geworden. Neben den Bürgern, denen die Gärten zur Naherholung dienen, sind es unzählige Touristen, die diese bayerischen Kulturdenkmäler kennen lernen wollen. Dabei sind die staatlichen Gärten und Parkanlagen fast ausnahmslos ganzjährig für jedermann offen.

Um ein friedliches Nebeneinander der unterschiedlichsten Besuchergruppen – wie z.B. Fußgänger, Jogger, Familien mit Kindern, Jugendliche, Naturliebhaber, Biergartenbesucher, Hundehalter, Radfahrer und sonstige Sporttreibende – zu gewährleisten und um Gefahren zu vermeiden, wird die Nutzung der staatlichen Parkanlagen derzeit durch privatrechtliche Parkordnungen geregelt. Während diese lange Zeit von der Bevölkerung respektiert wurden, finden sie in den letzten Jahren mit zunehmender Tendenz immer weniger Beachtung. Insofern häufen sich die Beschwerden der Parkbesucher und Zwischenfälle, insbesondere in den größeren innerstädtischen Anlagen.

Zurückzuführen auf die teilweise weit auseinander gehenden Nutzerwünsche kommt es dabei immer wieder zu erheblichen Konflikten und sicherheitsrechtlich relevanten Problemen. Besucherverhalten und Besucherdichte haben sich dabei gravierend verändert. Vegetationsflächen – früher ungestörte Blumenwiesen und Gehölzbereiche – werden betreten, mit Rädern befahren und bespielt. Daneben wird vielerorts Hausmüll entsorgt und Unrat abgeladen. Allein im Englischen Garten in München fallen durchschnittlich 73 Tonnen Müll pro Jahr – teilweise „wild“ entsorgt – und Hundekot an. Die Gehölzflächen werden zudem von Trampelpfaden durchzogen und der Boden verdichtet, mit entsprechend negativen Folgen für die Vegetation. Viele Passanten und Nachbarn fühlen sich auch durch überlaute Beschallung durch andere Besucher gestört. Parkeinrichtungen wie Bänke, Papierkörbe und Wegweiser, aber auch denkmalgeschützte Bauten werden beschmiert oder beschädigt. Dies führt zu einem nicht unerheblichen Kostenaufwand des Freistaates Bayern zur Behebung der Schäden. Zudem werden Fußgänger durch den Kraftfahrzeug- oder Radfahrerverkehr auf in den Parkanlagen hierfür nicht zugelassenen Flächen oder Schwimmer bzw. Surfer durch unerlaubtes Baden bzw. Surfen in Gewässern erheblich gefährdet.

Schließlich hat auch die Anzahl der Hunde in zahlreichen Parkanlagen des Freistaates enorm zugenommen. Parkbesucher fühlen sich insbesondere durch Hundekot auf den Wegen und Liegewiesen oder durch freilaufende Hunde gestört. Mitunter meiden Eltern kleiner Kinder oder Jogger z.B. den Englischen Garten, da sie die Angriffe von freilaufenden Hunden auf ihre Kinder bzw. sich selbst befürchten.

Durch Einfügung eines neuen Art. 20 in das Gesetz über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Ordnungsgesetz – LStVG) wird das Staatsministerium der Finanzen ermächtigt, durch Anlagenverordnungen die Benutzung der staatlichen Gärten und Parkanlagen zu regeln. Verstöße gegen diese Verordnungen können mit einer Geldbuße geahndet werden. Die Anlagenverordnungen werden durch die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen vollzogen. Die staatliche Verwaltung erhält dadurch für die öffentlichen Anlagen im Eigentum des Freistaates Bayern ähnliche Regelungsmöglichkeiten, wie sie die Gemeinden für ihre öffentlichen Einrichtungen kraft ihrer Selbstverwaltungshoheit bereits haben (vgl. Art. 23 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 2 der Gemeindeordnung).

B. Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Die Ergänzung des Landesstraf- und Ordnungsgesetzes schafft die Rechtsgrundlage für die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen, Missständen in den Gärten und Parkanlagen des Freistaates Bayern effektiv zu begegnen. Verstöße können nun umgehend mit einem Verwarnungsgeld oder einer Geldbuße geahndet werden, was eine deutlich größere spezial- und generalpräventive Wirkung hat als eingeschränkte zivilrechtliche Reaktionsmöglichkeiten. Die Praxis hat gezeigt, dass zivilrechtliche Reaktionsmöglichkeiten hierzu nicht ausreichen.

C. Begründung der einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Änderung des Landesstraf- und Ordnungsgesetzes)

Zu § 1 Nr. 1 (Inhaltsübersicht)

Die Inhaltsübersicht wird der Ergänzung des LStVG angepasst und redaktionell geändert.

Zu § 1 Nr. 2 (Art. 20)

Abs. 1 Satz 1 ermächtigt das Staatsministerium der Finanzen, Verordnungen über die Benutzung staatlicher Parkanlagen zu erlassen. Er definiert den Begriff der „staatlichen Parkanlagen“ als Grünanlagen und Grünflächen, die im Eigentum des Freistaates Bayern stehen und von der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen verwaltet werden. Als Regelungsgegenstand ist die Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Sittlichkeit, Eigentum oder die öffentliche Reinlichkeit, die Sicherung der Erholung in der freien Natur, der Schutz der Natur und Landschaft sowie der Schutz vor erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit vorgegeben. Regelungen zum Schutz der Allgemeinheit vor erheblichen Belästigungen sind dabei insbesondere solche, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe dienen.

Die staatliche Verwaltung soll für die öffentlichen Anlagen des Freistaates Bayern eine öffentlich-rechtliche bußgeldbewehrte Regelungsmöglichkeit erhalten, wie sie Gemeinden auf Grund ihrer Selbstverwaltungshoheit für die Benutzung ihrer öffentlicher Einrichtungen zur Verfügung steht (vgl. Art. 23 in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 2 der Gemeindeordnung). Während die Gemeinden befugt sind, zur Regelung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen bußgeldbewehrte Satzungen zu erlassen, besteht für die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen bisher keine Möglichkeit, in den von ihr betreuten Anlagen öffentlich-rechtlich tätig zu werden. In manchen staatlichen Anlagen fühlen sich allerdings immer mehr Besucher durch das Verhalten anderer massiv gestört. In besonderer Weise gilt dies für den Englischen Garten in der Landeshauptstadt München. Beispiele sind das Radfahren auf ausgewiesenen Fußwegen, die Verschmutzung mit Müll oder durch Hundekot auf den Wegen und Liegewiesen oder Gefährdungen durch freilaufende Hunde. Mitunter meiden Eltern kleiner Kinder mittlerweile den Englischen Garten, da sie Angriffe von freilaufenden Hunden auf ihre Kinder befürchten. Insgesamt haben die Beschwerden über Hundehalter zugenommen. Dabei kam es auch zu mehreren Angriffen von freilaufenden Hunden auf Radfahrer, Jogger und Fußgänger. An die derzeit in den Anlagen der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen angebrachten zivilrechtlichen Anlagevorschriften, die bereits Anleimpflichten für Hunde vorsehen, halten sich nur wenige Hundebesitzer. Auch die übrigen Bestimmungen werden oft nicht beachtet. Hierzu gehört speziell für den Englischen Garten auch das wegen Lebensgefahr untersagte Baden und Surfen im Eisbach. Dies liegt mitunter daran, dass diese Anlagenvorschriften nur rein zivilrechtlicher Natur sind, d. h. es handelt sich um Benutzungsbedingungen im Rahmen des zwischen dem Nutzer und dem Freistaat Bayern als Grundstückseigentümer konkludent zustande kommenden Benutzungsvertrages. Verstöße können daher von der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen grundsätzlich nur auf dem Zivilrechtsweg verfolgt werden – durch ein Hausverbot oder durch eine Unterlassungsklage gegen Störer. Diese Vorgehensweise ist für eine wirksame Eindämmung der Missstände unpraktikabel. Sie wirkt auf potentielle Störer auch nicht abschreckend. Nur wenn die Missachtung der zivilrechtlichen Anlagenordnung zugleich einen Verstoß gegen bußgeldbewehrte öffentlich-rechtliche Vor-

schriften darstellt, kann hiergegen durch umgehende Verwarnungs- bzw. Bußgeldbescheide vorgegangen werden. Nur wenn ein Verstoß unmittelbar von der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen noch vor Ort mit einem Verwarnungsgeld oder einer Geldbuße geahndet werden kann, stellt sich der erwünschte spezial- und generalpräventive erzieherische Effekt ein. Art. 20 Abs. 1 Satz 1 ermächtigt daher das Staatsministerium der Finanzen, die Benutzung der staatlichen Gärten und Parkanlagen durch Verordnung zu regeln, wobei es die Ermächtigung nach Abs. 1 Satz 3 durch Verordnung auf die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen übertragen kann. Sofern Verordnungen nach Satz 1 von der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen erlassen werden, sind diese nach Abs. 1 Satz 3 Hs. 2 im Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen amtlich bekannt zu machen. Für Verordnungen des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen gilt Art. 51 Abs. 2; diese sind im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt amtlich bekannt zu machen. Abs. 1 Satz 4 stellt klar, dass die Anlagenverordnungen durch die Bediensteten der Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen vollzogen werden. Nach Abs. 1 Satz 2 sind beim Erlass der Verordnungen die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.

Abs. 2 enthält die Befugnis für das Staatsministerium der Finanzen und die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen, im Einzelfall Anordnungen zu treffen, wenn dies erforderlich ist, um Verstöße gegen eine Anlagenverordnung zu verhüten.

Abs. 3 enthält entsprechend der bestehenden Systematik des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes die Regelung über Ordnungswidrigkeiten. Danach können vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße gegen die nach Abs. 1 erlassenen Anlagenverordnungen oder gegen eine nach Abs. 2 getroffene vollziehbare Anordnung mit einer Geldbuße belegt werden; mangels einer besonderen Regelung gilt insoweit der Regelbußgeldrahmen nach § 17 Abs. 1 des Ordnungswidrigkeitengesetzes (vgl. Art. 3 LStVG). Zuständig zur Verfolgung und Ahndung ist gemäß § 1 Satz 1 der Verordnung über Zuständigkeiten im Ordnungswidrigkeitenrecht diejenige Behörde, welcher der Vollzug der Verordnung obliegt, also nach Abs. 1 Satz 4 die Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen. Einer besonderen Zuständigkeitsregelung bedarf es dazu nicht. Bei der Bußgeldbewährung ist Art. 4 Abs. 1 und 2 LStVG zu beachten.

Zu § 1 Nr. 3 (Art. 62)

Die Anfügung des Satz 2 in Art. 62 sieht eine Befristung der neu geschaffenen Regelungen vor. Mit Ablauf des 31. Dezember 2012 kann aufgrund der bis dahin gemachten Erfahrungen im täglichen Vollzug beurteilt werden, ob diese Regelung langfristig beibehalten werden soll.

Zu § 2

§ 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.