

Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes

A) Problem

Der Faktor „Alkohol“ hat in den letzten Jahren bei der Begehung von Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und Sicherheitsstörungen kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Ausweislich einer bayernweiten Bestandsaufnahme durch die polizeiliche Arbeitsgruppe „Alkoholmissbrauch“ (aktualisierter Stand: Juni 2012) steigert übermäßiger Alkoholkonsum gerade bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen die Gewaltbereitschaft und fördert die Begehung von Straftaten.

Während im Zeitraum zwischen 2001 und 2011 die Anzahl der polizeilich registrierten Straftaten in Bayern um 11,4 Prozent auf 623.108 (- 80.221 Fälle) zurückgegangen ist, ist die Anzahl der unter Alkoholeinwirkung begangenen Straftaten im gleichen Zeitraum um 44,6 Prozent auf 63.976 (+ 19.724 Fälle) angestiegen. Stand 2001 jeder zehnte der ermittelten Tatverdächtigen unter Alkoholeinwirkung, so traf diese Aussage 2011 auf jeden sechsten Tatverdächtigen zu. Insbesondere der Anteil der Jugendlichen und Heranwachsenden hat sich hierbei drastisch erhöht: Im Jahr 2011 standen 17,4 Prozent der jugendlichen Tatverdächtigen und rund 30 Prozent der heranwachsenden Tatverdächtigen zur Tatzeit unter Alkoholeinfluss. Die absoluten Zahlen der alkoholisierten jugendlichen Tatverdächtigen stiegen von 2001 bis 2011 um 40,5 Prozent, bei der Altersgruppe der Heranwachsenden sogar um 73,8 Prozent. Bei den Gewaltdelikten stand im Jahr 2011 fast jeder dritte aller tatverdächtigen Jugendlichen (29,9 Prozent) und mehr als jeder zweite aller tatverdächtigen Heranwachsenden (53,1 Prozent) unter dem Einfluss alkoholischer Getränke.

In etlichen bayerischen Gemeinden hat der Alkoholkonsum auch und insbesondere in öffentlichen Anlagen sowie auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen ein bedenkliches Ausmaß angenommen. Verunreinigungen, Ruhestörungen, Vandalismus und Schlägereien geben Anlass für massive Beschwerden der Anwohnerinnen und Anwohner und schmälern die Attraktivität der betroffenen Gebiete. Dieser Befund bildet sich statistisch in der Entwicklung der Straftaten im öffentlichen Raum ab: Auch hier ist der Anteil der alkoholisierten Tatverdächtigen in den letzten Jahren signifikant angestiegen. Während er 2001 noch bei 31,1 Prozent lag, stand 2011 bereits annähernd jeder zweite Tatverdächtige (46,4 Prozent) einer gefährlichen oder schweren Körperverletzung auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen unter Alkoholeinfluss. Ähnliche Steigerungsraten gelten für sonstige Sachbeschädigungen auf Straßen, Wegen und Plätzen wie auch für den gesamten Bereich der Straßensriminalität. Diese Entwicklung ist auch darauf zurückzuführen, dass die Gemeinden nur beschränkte Möglichkeiten haben, den Alkoholkonsum auf öffentlichen Flächen zu reglementieren und Verstöße umgehend mit einem Verwarnungsgeld oder einer Geldbuße zu ahnden.

B) Lösung

Durch die Einfügung eines neuen Art. 30 in das Landesstraf- und Verordnungsgesetz werden die Gemeinden ermächtigt, durch Verordnung den Verzehr sowie das Mitführen alkoholischer Getränke zum Zwecke des Verzehrs auf bestimmten öffentlichen Flächen zu verbieten. Die Verordnungen dienen der Verhütung von alkoholbedingten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten**1. Kosten für den Staat**

Verbote des Verzehrs und des Mitführens alkoholischer Getränke führen zu einer Reduzierung der Anzahl alkoholbedingter Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im öffentlichen Raum. Sie ersparen damit den zuständigen öffentlichen Stellen Vollzugsaufwand in derzeit nicht bezifferbarer Höhe.

2. Kosten für die Kommunen

Den Gemeinden, die von der Verordnungsermächtigung in Art. 30 LStVG Gebrauch machen, entstehen (Personal-)Kosten für die Überwachung sowie für den Erlass von Verwarnungen und die Durchführung von Bußgeldverfahren. Dem stehen die zu erwartenden Einnahmen aus Verwarnungsgeldern und Geldbußen gegenüber, deren Höhe allerdings nicht zu beziffern ist. Eine Ausgleichspflicht nach dem Konnexitätsprinzip (Art. 83 Abs. 3 BV) besteht nicht, weil den Gemeinden der Erlass von Verordnungen auf der Grundlage von Art. 30 LStVG freigestellt wird.

3. Kosten für die Bürgerinnen und Bürger

Soweit Bürgerinnen und Bürger gegen Verbote des Verzehrs und des Mitführens alkoholischer Getränke verstoßen, können sie eine Ordnungswidrigkeit begehen und mit einem Verwarnungsgeld oder mit einer Geldbuße belegt werden. Sie können dies aber durch normentsprechendes Verhalten vermeiden. Verbote des Verzehrs und des Mitführens alkoholischer Getränke tragen zu einer Verringerung der durch Alkoholexzesse im öffentlichen Raum verursachten Schäden bei und ersparen damit – gesamtwirtschaftlich betrachtet – Kosten zu deren Beseitigung.

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 Gesetz vom 11. Dezember 2012 (GVBl S. 623), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht erhält Art. 30 folgende Fassung:
„Art. 30 Verzehr alkoholischer Getränke auf öffentlichen Flächen“
2. Es wird folgender Art. 30 eingefügt:
„Art. 30
Verzehr alkoholischer Getränke
auf öffentlichen Flächen

(1) ¹Die Gemeinden können durch Verordnung auf bestimmten öffentlichen Flächen (außerhalb von Gebäuden und genehmigten Freischankflächen) den Verzehr alkoholischer Getränke in der Zeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr verbieten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort auf Grund übermäßigen Alkoholkonsums regelmäßig Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder Straftaten begangen werden. ²Die Verordnungen nach Satz 1 sind längstens auf vier Jahre zu befristen. ³In ihnen können die Gemeinden auch das Mitführen alkoholischer Getränke an den in der Verordnung bezeichneten Orten verbieten, wenn die Getränke den Umständen nach zum dortigen Verzehr bestimmt sind.

(2) Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung im Sinn des Abs. 1 liegen vor, wenn die Sicherheit in der Öffentlichkeit sowie sonstige bedeutsame Interessen der Allgemeinheit in besonderer Weise beeinträchtigt werden.

(3) Mit Geldbuße kann belegt werden, wer einer auf Grund des Abs. 1 erlassenen Verordnung zuwiderhandelt.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Mit der Einfügung der Verordnungsermächtigung in das Landesstraf- und Verordnungsgesetz wird den Gemeinden die Möglichkeit gegeben, den übermäßigen Alkoholkonsum, der eine der Hauptursachen für Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im öffentlichen Raum darstellt, auf rechtssicherer Grundlage einzuschränken und die hierdurch bedingten negativen Folgewirkungen zu verringern. Ein Bußgeldtatbestand für Zuwiderhandlungen gegen auf die neue Rechtsgrundlage gestützte Verordnungen soll einen effektiven Vollzug gewährleisten.

B. Zwingende Notwendigkeit einer normativen Regelung

Die Ergänzung des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes schafft eine spezielle gesetzliche Ermächtigung, auf deren Grundlage die Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen den Verzehr und das Mitführen alkoholischer Getränke auf bestimmten öffentlichen Flächen (außerhalb von Gebäuden und genehmigten Freischankflächen im Sinne der Bayerischen Bauordnung (BayBO) bzw. des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes (BayStrWG)) durch sicherheitsrechtliche Verordnung verbieten können. Die Praxis hat gezeigt, dass die derzeit zur Verfügung stehenden Regelungs- und Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden nicht ausreichen, um den zunehmenden Alkoholexzessen im öffentlichen Raum mit vertretbarem Verwaltungsaufwand effektiv entgegenzuwirken.

C. Begründung der einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Änderung des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes):

Zu § 1 Nr. 1 (Inhaltsübersicht):

Die Inhaltsübersicht wird entsprechend der Ergänzung des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes redaktionell angepasst.

Zu § 1 Nr. 2 (Art. 30 LStVG):

Nach gegenwärtiger Gesetzeslage existiert keine speziell den Verzehr alkoholischer Getränke betreffende Rechtsgrundlage für den Erlass gemeindlicher Verordnungen. Die Gemeinden haben nur beschränkte Möglichkeiten, regelnd einzugreifen und etwaige Verstöße umgehend mit einem Verwarnungsgeld oder einer Geldbuße zu ahnden.

Gemäß Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung (GO) können sie durch Satzungen die Benutzung ihres Eigentums und ihrer öffentlichen Einrichtungen regeln. Hierunter können insbesondere auch kommunale Park- bzw. Grünanlagen fallen. Für diese können die Gemeinden somit mit Benutzungsregelungen auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 der Gemeindeordnung auch den Konsum von alkoholischen Getränken untersagen. Nach den Erhebungen der polizeilichen Arbeitsgruppe Alkoholmissbrauch haben aktuell insgesamt 283 bayerische Gemeinden auf der Grundlage der Gemeindeordnung Satzungen erlassen, die den Alkoholkonsum in ihren öffentlichen Einrichtungen regeln.

Für öffentliche Straßen, Wege und Plätze im Sinne des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes (BayStrWG) besteht diese Möglichkeit nicht. Die Bestimmungen des Bayerischen Straßen-

und Wegegesetzes stellen insoweit abschließende Spezialregelungen dar. Benutzungsregelnde Satzungsbestimmungen sind insoweit nur auf der Grundlage und nach Maßgabe des Straßenrechts möglich (vgl. Art. 21 Abs. 5 GO). Gemäß Art. 14 BayStrWG ist die Benutzung der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze für den Verkehr jedermann gestattet. Eine über den Gemeingebrauch in diesem Sinn hinausgehende Sondernutzung bedarf der behördlichen Erlaubnis, wenn durch die Benutzung der Gemeingebrauch beeinträchtigt werden kann (vgl. Art. 18 BayStrWG). Die Landkreise und Gemeinden können gemäß Art. 22a BayStrWG die Sondernutzungen an Straßen oder Teilen davon in ihrer Baulast auch abweichend durch Satzung regeln. Nach einem Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. Oktober 1982 (Az. 8 N 82 A.277) stellt das „Niederlassen zum Alkoholkonsum“ eine erlaubnispflichtige Sondernutzung dar, während ein zeitlich begrenztes Verweilen nicht ausreichen soll. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat es damals unbeanstandet gelassen, dass die gegenständliche Sondernutzungssatzung eine Sondernutzungserlaubnis für das „Niederlassen zum Alkoholkonsum“ generell versagte. Nach den Erhebungen der polizeilichen Arbeitsgruppe Alkoholmissbrauch haben aktuell insgesamt 158 bayerische Gemeinden auf der Grundlage des Art. 22a BayStrWG Sondernutzungssatzungen erlassen, die den Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit regeln.

Eine repräsentative Befragung von Gemeinden aus den Zuständigkeitsbereichen der zehn bayerischen Polizeipräsidien im Rahmen der polizeilichen Arbeitsgruppe Alkoholmissbrauch hat ergeben, dass die existierenden Satzungen betreffend den Alkoholkonsum im öffentlichen Raum durchweg positive Auswirkungen auf die Sicherheitslage haben (Rückgang alkoholbedingter Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und Sicherheitsstörungen, Verringerung des Beschwerdeaufkommens aus der Bevölkerung).

Durch den Erlass straßenrechtlicher Sondernutzungssatzungen können allerdings von vornherein nur bestimmte Erscheinungsformen übermäßigen Alkoholkonsums auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen unterbunden werden. Probleme bereitet insbesondere auch der in der Praxis häufig mit Sicherheits- und Ordnungsstörungen verbundene Alkoholkonsum junger Menschen etwa auf dem Hin- und Rückweg von Diskotheken sowie in Kneipen- und Vergnügungsvierteln.

Nur eine ausdrücklich auf den Verzehr von Alkohol abzielende gesetzliche Verordnungsermächtigung gibt den Kommunen die Möglichkeit, den exzessiven Alkoholkonsum auf öffentlichen Flächen effektiv und auf rechtssicherer Grundlage einzudämmen.

Absatz 1:

Satz 1 ermächtigt daher die Gemeinden, den Verzehr alkoholischer Getränke in der Zeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr auf bestimmten öffentlichen Flächen (außerhalb von Gebäuden und genehmigten Freischankflächen) durch Verordnung zu verbieten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort aufgrund übermäßigen Alkoholkonsums regelmäßig Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder Straftaten begangen werden.

Unter den Begriff der „öffentlichen Flächen“ fallen insbesondere die dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wege und Plätze im Sinn des Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes sowie (sonstige) im Eigentum der öffentlichen Hand stehende Flächen, die öffentlich zugänglich sind. Darüber hinaus können im Privateigentum stehende Flächen nur in den Geltungsbereich einer Verordnung einbezogen werden, wenn sie für den öffentlichen Verkehr freigegeben sind. Dies ist regelmäßig etwa bei Kundenparkplätzen von Einkaufsmärkten, Tankstellengeländen sowie sonstigen Flächen der Fall, die dem Zugang für jedermann freigegeben sind.

Der Verordnungserlass ist bezogen auf die in Satz 1 normierten gesetzlichen Voraussetzungen nur auf hinreichend sicherer, von der Gemeinde darzulegender Tatsachengrundlage möglich. Insbesondere müssen die vorliegenden Erkenntnisse auf der Grundlage belastbarer Erhebungen die Annahme rechtfertigen, dass an den in der Verordnung bezeichneten Orten aufgrund übermäßigen Alkoholkonsums regelmäßig, d.h. nicht nur vereinzelt oder gelegentlich, Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder Straftaten begangen werden.

In diesem Zusammenhang können etwa polizeiliche Statistiken und Untersuchungen über das Alkoholkonsumverhalten und die Begehung alkoholbedingter Ordnungswidrigkeiten sowie alkoholbedingter Straftaten im räumlichen Geltungsbereich der Verordnung im Vergleich zu den übrigen Teilen des Gemeindegebiets herangezogen werden. Allerdings dürfen an die Darlegung der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ im Sinn von Satz 1 keine Anforderungen gestellt werden, die von den Gemeinden mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht erfüllt werden können. Insbesondere kann den Gemeinden nicht der empirische Nachweis abverlangt werden, dass für alkoholbedingte Ordnungswidrigkeiten und Straftaten nicht bereits auf dem Weg zu dem in der Verordnung bezeichneten „Brennpunktgebiet“ oder in umliegenden Gaststätten konsumierter Alkohol mitursächlich gewesen sein könnte. Polizeiliche Erfahrungen zeigen, dass ein derartiger Nachweis mangels Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen und mangels zuverlässiger sonstiger Erkenntnisquellen flächendeckend nicht belastbar geführt werden kann. Im Interesse des Schutzes der hochrangigen Rechtsgüter Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) sowie Eigentum (Art. 14 GG) wird auf einen solchen Kausalitätsnachweis verzichtet und der Verordnungserlass auf der Grundlage eines durch Tatsachen gestützten Gefahrenverdachts zugelassen.

Es obliegt den Gemeinden, unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes den konkreten Umfang von Verboten des Konsums alkoholischer Getränke festzulegen. Hierbei sind zahlreiche Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die von Gemeinde zu Gemeinde differieren können. Unter Berücksichtigung der im konkreten Fall bestehenden Gefahrenlage sind das Ausgeh- und Freizeitverhalten der Bevölkerung einerseits und der Schutz der Bevölkerung vor Straftaten (insbesondere gegen Leben, Gesundheit und Eigentum) und Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Die Gemeinden sind gefordert, die Belastung des weit überwiegenden Teils der Bevölkerung, der keine alkoholbedingten Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung begeht, möglichst gering zu halten.

Gemäß Satz 2 sind Verordnungen nach Satz 1 auf längstens vier Jahre zu befristen. Damit wird gewährleistet, dass die Erforderlichkeit von „Alkoholkonsumverboten“ regelmäßig überprüft wird. Liegen die in Absatz 1 normierten gesetzlichen Voraussetzungen weiterhin vor, kann die Gemeinde die Geltungsdauer ihrer Verordnung durch Verlängerungsverordnung (um höchstens vier Jahre) verlängern. Dann wird eine erneute Überprüfung und gegebenenfalls Verlängerung erforderlich.

Gemäß Satz 3 können die Gemeinden auch das Mitführen alkoholischer Getränke an den in der Verordnung bezeichneten Orten verbieten, wenn diese den Umständen nach zum dortigen Verzehr bestimmt sind.

Absatz 2:

Abs. 2 definiert den Begriff der „Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung“. Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung sind demnach solche, die die Sicherheit in der Öffentlichkeit sowie sonstige bedeutsame Interessen der Allgemeinheit in besonderer Weise beeinträchtigen.

Ob eine Ordnungswidrigkeit diese Voraussetzungen erfüllt, ist nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen (vgl. zu Art. 17 Polizeiaufgabengesetz BayOblG, Beschluss vom 28. Mai 1998 – 3Z BR 66/98 –, NVwZ 1999, S. 106). Dabei kommt es entscheidend darauf an, wie schwerwiegend die Auswirkungen auf schützenswerte Interessen sind, die sich aus dem Verstoß ergeben können, und welches Gewicht diesen Interessen zukommt.

„Erhebliche Bedeutung“ kann vor diesem Hintergrund insbesondere Ordnungswidrigkeiten zukommen, deren gesetzliche Normierung der Wahrung des Gemeinschaftsfriedens und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dient.

Absatz 3:

Abs. 3 enthält entsprechend der bestehenden Systematik des Landesstraf- und Ordnungsgesetzes die Regelung über Ordnungswidrigkeiten. Mit der Regelung eines Bußgeldtatbestands für Verstöße gegen die nach Abs. 1 erlassenen Verordnungen soll ein wirksamer Vollzug gewährleistet werden. Mangels einer besonderen Regelung gilt insoweit der Regelbußgeldrahmen nach § 17 Abs. 1 des Ordnungswidrigkeitengesetzes (vgl. Art. 3 LStVG). Zuständig für die Verfolgung und die Ahndung sind gemäß § 1 Satz 1, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Verordnung über Zuständigkeiten im Ordnungswidrigkeitenrecht die Gemeinden. Bei der Bußgeldbewehrung ist Art. 4 Abs. 1 und 2 LStVG zu beachten.

Zu § 2 (Inkrafttreten):

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.