



Gesetzentwurf

der Landesregierung - Ministerin für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes

Gesetzentwurf der Landesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes

A. Problem

Der Faktor „Alkohol“ hat in den letzten Jahren bei der Begehung von Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und Sicherheitsstörungen kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Übermäßiger Alkoholkonsum steigert die Gewaltbereitschaft und fördert die Begehung von Straftaten.

In zahlreichen Kommunen, insbesondere in den Städten haben der Alkoholkonsum und durch ihn verursachte Störungen für die öffentliche Sicherheit in bestimmten öffentlichen Anlagen sowie auf bestimmten öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen ein bedenkliches Ausmaß angenommen. Verunreinigungen, Ruhestörungen, Vandalismus und Schlägereien geben Anlass für massive Beschwerden der Anwohnerinnen und Anwohner und beeinträchtigen das subjektive Sicherheitsgefühl der Menschen, die sich in diesen Bereichen aufhalten oder diese durchqueren.

Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat gezeigt, dass Rechtsverordnungen, die auf Grundlage der gefahrenabwehrrechtlichen Generalklausel erlassen wurden und den Konsum von Alkohol an bestimmten Orten im öffentlichen Raum untersagten, einer gerichtlichen Überprüfung nicht standgehalten haben. Insbesondere wurde das Vorliegen einer abstrakten Gefahr verneint. Gleichwohl seien nach Aussage der Gerichte entsprechende Regelungen zur Gefahrenvorsorge denkbar; in diesem Bereich sei zuvörderst der Gesetzgeber berufen, die grundsätzlichen Voraussetzungen festzulegen.

B. Lösung

Durch die Einfügung eines neuen § 175a in das Landesverwaltungsgesetz (LVwG) werden die Gemeinden und Städte ermächtigt, durch Verordnung den Verzehr sowie das Mitführen alkoholischer Getränke zum Zwecke des Verzehrs auf bestimmten öffentlichen Flächen zu verbieten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass an den in der Verordnung bezeichneten Orten auf Grund übermäßigen Alkoholkonsums regelmäßig Straftaten und Ordnungswidrigkeiten begangen werden. Die Verordnungen dienen damit der Verhütung von alkoholbedingten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Die gesetzliche Regelung ermöglicht keine flächendeckenden Alkoholverbote für ein gesamtes Gemeinde- oder Stadtgebiet.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten und Verwaltungsaufwand

1. Kosten

Für die erforderliche Kennzeichnung der Alkoholverbotszonen durch Schilder entstehen den Kommunen geringe Kosten, deren Höhe nicht bezifferbar ist.

2. Verwaltungsaufwand

Den Gemeinden und Städten, die von der Verordnungsermächtigung in § 175a LVwG 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 Verwarngeldern und Geldbußen gegenüber, deren Höhe allerdings nicht zu beziffern ist. Eine Ausgleichspflicht nach dem Konnexitätsprinzip besteht nicht, weil den Gemeinden und Städten der Erlass von Verordnungen auf der Grundlage von § 175a LVwG freigestellt wird. Darüber hinaus ist es der ausdrückliche Wunsch der Kommunen in Schleswig-Holstein, eine Regelung an die Hand zu bekommen, nach der sie rechtssicher präventiv gegen alkoholbedingte Straftaten und Ordnungswidrigkeiten vorgehen können.

Für Gemeinden und Städte, die von der Verordnungsermächtigung Gebrauch machen, entsteht Verwaltungsaufwand bei der rechtssicheren Erarbeitung einer Verordnung, deren Vollzug sowie bei der gesetzlich vorgesehenen regelmäßigen Evaluierung der durch die Verordnung geregelten Alkoholverbotszonen.

Ebenso können für die Gemeinden und Städte Kosten und Verwaltungsaufwand entstehen für die sozialen Maßnahmen, die zugunsten wohnungsloser Menschen ergriffen werden, weil diese im Rahmen der Abwägung widerstreitender Interessen als erforderlich identifiziert wurden. Eine Aussage zur Höhe kann nicht getroffen werden.

3. Auswirkungen auf die private Wirtschaft

Die private Wirtschaft wird nicht belastet, da der Alkoholkonsum in gastronomischen Einrichtungen sowie in den genehmigten Außengastronomieflächen von einem Verbot nicht umfasst ist. Auch ist der Verkauf von alkoholischen Getränken im Bereich einer Alkoholverbotszone nicht untersagt. Es ist davon auszugehen, dass ortsansässige Unternehmen und Geschäfte von der Steigerung der Sicherheit und Attraktivität an ihren Standorten profitieren.

E. Nachhaltigkeit

Das Vorhaben hat positive Auswirkungen auf „Good Governance und gesellschaftliche Teilhabe“.

Das Vorhaben hat keine direkten oder indirekten Auswirkungen auf die Treibhausgasemissionen.

F. Länderübergreifende Zusammenarbeit

Entfällt

G. Information des Landtages nach Artikel 28 der Landesverfassung

Der Gesetzentwurf wird dem Landtag nach Kabinettsbefassung zur Unterrichtung übersandt werden.

H. Federführung

Federführend ist die Ministerin für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes

Vom

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Landesverwaltungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 1992 (GVOBl. Schl.-H. S. 243, ber. S. 534), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juni 2025 (GVOBl. Schl.-H. 2025/76), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 175 die folgende Angabe eingefügt:
„§ 175a – Örtliche Alkoholkonsumverbote“
2. Nach § 175 wird folgender § 175a eingefügt:

„§ 175a

Örtliche Alkoholkonsumverbote

(1) Die örtlichen Ordnungsbehörden können durch Verordnung auf bestimmten öffentlich zugänglichen Flächen, die außerhalb von Gebäuden und genehmigten Außengastronomieflächen liegen, den Konsum alkoholischer Getränke verbieten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort auf Grund übermäßigen Alkoholkonsums regelmäßig Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten begangen werden. In der Verordnung nach Satz 1 kann auch das Mitführen alkoholischer Getränke an den dort bezeichneten Orten verboten werden, wenn die Getränke den Umständen nach zum dortigen Konsum bestimmt sind. Die Verbotsbereiche sind durch Hinweisschilder kenntlich zu machen.

(2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer Verordnung nach Absatz 1 zuwiderhandelt, soweit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist.

(3) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße geahndet werden.

(4) Der Verordnungsgeber hat alle zwei Jahre zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die ordnungsbehördliche Verordnung nach Absatz 1 noch vorliegen.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel,

Daniel Günther

Ministerpräsident

Magdalena Finke

Ministerin für Inneres,
Kommunales, Wohnen und Sport

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Mit der Regelung des § 175a LVwG soll eine spezielle Verordnungsermächtigung geschaffen werden, die es den Gemeinden und Städten ermöglicht, den übermäßigen Alkoholkonsum, der eine der Hauptursachen für Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in bestimmten Bereichen des öffentlichen Raums darstellt, auf rechtssicherer Grundlage einzuschränken. Hierdurch soll eine Erhöhung der öffentlichen Sicherheit an Orten, an denen regelmäßig und gehäuft Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begangen werden, die üblicherweise mit übermäßigem Alkoholkonsum einhergehen, erreicht werden. Die Schaffung eines Bußgeldtatbestandes soll einen effektiven Vollzug gewährleisten.

Die bestehenden spezialgesetzlichen Rechtsgrundlagen des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Schleswig-Holstein (StrWG) reichen nicht aus, um dem problematischen Alkoholkonsum im öffentlichen Raum effektiv entgegenzuwirken. Gemäß § 20 Absatz 1 StrWG ist der Gebrauch der öffentlichen Straßen jedermann im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrs vorschriften zum Verkehr gestattet (Gemeingebrauch). Sofern die Benutzung über den Gemeingebrauch hinausgeht (Sondernutzung), bedarf dies einer behördlichen Erlaubnis (§ 21 Absatz 1 StrWG). Jedoch falls ein zeitlich begrenztes Verweilen ohne Behinderung oder Verhinderung des Mitgebrauchs anderer am öffentlichen Straßenraum stellt keine Sondernutzung dar (OVG Schleswig, Urteil v. 16. Juni 1999, Az. 4 K 2/99, Rh. 18 - juris,).

Der Erlass straßenrechtlicher Sondernutzungssatzungen (gemäß § 23 Absatz 1 StrWG) ermöglicht es nur, bestimmte Erscheinungsformen übermäßigen Alkoholkonsums auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen zu unterbinden. Dem in der Praxis häufig mit Sicherheits- und Ordnungsstörungen verbundene Alkoholkonsum von Menschen etwa auf dem Hin- und Rückweg von Diskotheken, Kneipen und Vergnügungsvierteln kann mit straßenrechtlichen Sondernutzungssatzungen nicht effektiv begegnet werden.

Aus der statistischen Erfassung der schleswig-holsteinischen Strafverfolgungsbehörden lässt sich ablesen, dass – bezogen auf als Kriminalitätsschwerpunkte bekannte Tatortlichkeiten des öffentlichen Raumes – die Anzahl der Straftaten unter Alkoholeinfluss von 3295 Fällen im Jahr 2015 auf 4022 Fälle im Jahr 2024 angestiegen ist. Signifikante Häufungen waren hiernach insbesondere in bestimmten Bereichen größerer Städte festzustellen.

Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in anderen Ländern hat gezeigt, dass Rechtsverordnungen, die auf Grundlage der gefahrenabwehrrechtlichen Generalklausel erlassen wurden, einer gerichtlichen Überprüfung nicht standgehalten haben. Insbesondere wurde das Vorliegen einer abstrakten Gefahr verneint, weil ein regelmäßiger und typischer Wirkungszusammenhang von Alkoholkonsum und der Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nicht nachgewiesen sei. Gleichwohl bleibe der Alkoholkonsum ein Risiko. Wie diesem Risiko zu begegnen ist, betreffe den Bereich der Gefahrenvorsorge. Regelungen zur Gefahrenvorsorge seien insbe-

sondere zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter wie Leben und körperliche Unver- sehrtheit von Menschen denkbar; in diesem Bereich sei zuvörderst der Gesetzgeber berufen, die grundsätzlichen Voraussetzungen festzulegen (VGH Mannheim, Urteil vom 28. Juli 2009 – 1 S 2200/08, juris, Rn. 53). Im Bereich der Gefahrenvorsorge ist es dem Gesetzgeber vorbehalten, eine Risikobewertung vorzunehmen, die eine Abschätzung der Hinnehmbarkeit der Risiken sowie der Akzeptanz oder Nichtakzeptanz der in Betracht kommenden Freiheitseinschränkungen in der Öffentlichkeit einschließt (BVerwG, Urteil vom 3. Juli 2002 – 6 CN 8/01, juris, Rn. 35).

B. Besonderer Teil

I. Zu Artikel 1

1. Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung der Inhaltsübersicht aufgrund der Änderungen gemäß Artikel 1 Nummer 1.

2. Zu Nummer 2

Zu Absatz 1 (§ 175a)

Absatz 1 ermächtigt die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister der amtsfreien Gemeinden, die Amtsdirektorin oder den Amtsdirektor, in ehrenamtlich verwalteten Ämtern die Amtsvorsteherin oder den Amtsvorsteher für die Ämter, durch Verordnung auf bestimmten öffentlich zugänglichen Flächen – außerhalb von Gebäuden und genehmigten Außengastronomieflächen – den Verzehr alkoholischer Getränke zu verbieten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort auf Grund übermäßigen Alkoholkonsums regelmäßig Ordnungswidrigkeiten und Straftaten begangen werden.

„Öffentlich zugängliche Flächen“ im Sinne der Regelung sind insbesondere dem öffentlichen Verkehr gewidmete Straßen, Wege und Plätze im Sinne des § 2 Absatz 1 des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Schleswig-Holstein (StrWG) sowie sonstige im Eigentum der öffentlichen Hand oder im Eigentum Privater stehende Flächen, die öffentlich zugänglich sind.

Die Ermächtigung gilt ausschließlich für öffentlich zugängliche Orte außerhalb von Gebäuden und genehmigten Außengastronomieflächen bzw. Außenbewirtschaftungsflächen von Gewerbetreibenden, für die eine Erlaubnis oder Gestattung nach gaststättenrechtlichen Vorschriften vorliegt. Dadurch wird gewährleistet, dass in nichtöffentlichen Bereichen innerhalb des Geltungsbereiches der Verordnungen, insbesondere in Wohnungen oder Gaststätten einschließlich der genehmigten Außenbewirtschaftungsflächen, weiterhin Alkohol konsumiert werden darf. Das Durchqueren der Verbotszone mit alkoholischen Getränken ohne Konsumabsicht ist auch weiterhin gestattet, ebenso das Mitführen, wenn diese in nichtöffentlichen Bereichen innerhalb der Verbotszone konsumiert werden sollen. Auf diese Weise soll insbesondere den Belangen ansässiger Anwohnerinnen und Anwohner sowie von Gaststätten Rechnung getragen werden.

Im Eigentum Privater stehende Flächen können nur in den Geltungsbereich einer Verordnung einbezogen werden, wenn diese Flächen für den öffentlichen Verkehr freigegeben sind, beispielsweise Kundenparkplätze des Einzelhandels oder sonstige Flächen, die dem Zugang für jedermann freigegeben sind.

Gebäude im Sinne der Regelung, und damit ausgenommen von der Ermächtigung, sind solche im Sinne des § 2 Absatz 2 der Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein (LBO). Buswartehäuschen und sonstige öffentlich zugängliche Unterstände sind unabhängig von ihrer baulichen Beschaffenheit keine Gebäude im Sinne des § 175a LVwG.

Voraussetzung für den Verordnungserlass sind tatsächliche Anhaltspunkte, welche die Annahme rechtfertigen, dass an den in der Verordnung bezeichneten Orten auf Grund übermäßigen Alkoholkonsums regelmäßig, das heißt nicht nur vereinzelt oder gelegentlich, Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten begangen werden. Der stets zu wahrrende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verhindert, dass Gemeinden vereinzelte, sehr geringfügige Rechtsverstöße zum Anlass für den Erlass einer entsprechenden Verordnung nehmen. Tragfähige Grundlage für derartige tatsächliche Anhaltspunkte, welche von den Gemeinden darzulegen sind, können insbesondere polizeiliche Lageerkenntnisse, Lageerkenntnisse der Kommunalen Ordnungsdienste, polizeiliche und kommunale Statistiken, Sonderauswertungen und Untersuchungen über das Alkoholkonsumverhalten und die Begehung alkoholbedingter Ordnungswidrigkeiten sowie unter Alkoholeinfluss begangener Straftaten im räumlichen Geltungsbereich der Verordnung im Vergleich zu anderen Gebieten bilden. Für die erforderliche Kausalität zwischen dem Konsum von Alkohol und der Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten genügt, dass der Alkoholkonsum als möglicher Mitauslöser dieses Verhaltens identifiziert werden kann. Der Verordnungserlass ist dabei nur auf hinreichend sicherer, von dem Verordnungsgeber darzulegender Tatsachengrundlage und belastbarer Erhebungen möglich (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 07.12.2020 – 10 NE 20.2437, Rn. 22 – juris). Ein Nachweis, dass der Alkoholkonsum nicht bereits auf dem Weg in das entsprechende Gebiet mitursächlich war, würde die Anforderungen allerdings überhöhen und kann daher von den kommunalen Verordnungsgebern nicht verlangt werden.

Vor Erlass einer Alkoholverbotsverordnung haben die Verordnungsgeber insbesondere zu prüfen, ob mildere Mittel gegenüber einem Verbot bestehen, die geeignet sind, den angestrebten Zweck gleich effektiv zu erreichen. Erwägungen hierzu sind in der Begründung der Verordnung zu dokumentieren. Im Rahmen der Abwägung widerstreitender Interessen sind unter Beteiligung der örtlich zuständigen Behörden auch die sozialen Auswirkungen auf betroffene Personengruppen zu berücksichtigen. Soweit sich wohnungslose Menschen regelmäßig an Orten innerhalb der geplanten Verbotszone aufhalten, ist es nicht Ziel einer solchen Verordnung, diese an andere Orte zu verdrängen. Sofern sich an betroffenen Orten regelmäßig auch wohnungslose Menschen aufhalten, ist zu prüfen, ob soziale Maßnahmen ergriffen werden können, welche geeignet sind, einen Ausgleich dafür zu schaffen, dass wohnungslosen Menschen, die aufgrund ihrer Wohnungslosigkeit Alkohol hauptsächlich im öffentlichen Raum konsumieren können, ein Konsum alkoholischer Getränke nur noch außerhalb der Verbotszone möglich ist. Flankierende soziale Maßnahmen können die Schaffung zentrumsnaher, niederschwelliger Aufenthalts- und Begegnungsorte mit sozialpädagogischer Begleitung, streetwork- und suchtpräventive Ansätze sowie eine erweiterte Kooperation zwischen Ordnungsbehörden, Sozialdiensten und Suchthilfeeinrichtungen

sein. Die Verordnungsgeber sind gehalten, die Belastung des weit überwiegenden Teils der Bevölkerung, der keine alkoholbedingten Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begeht, möglichst gering zu halten.

Mit einer auf § 175a LVwG beruhenden Verordnung wird in die allgemeine Handlungsfreiheit (Artikel 2 Absatz 1 GG) der Personen eingegriffen, die sich im Verbotsgebiet – Alkohol konsumierend oder Alkohol zum dortigen Verzehr mitführend – aufhalten. Dieser Eingriff ist gerechtfertigt.

Die Regelung ist geeignet, im Zusammenhang mit Alkoholkonsum an bestimmten Orten begangene Ordnungswidrigkeiten und Straftaten signifikant zu reduzieren oder sogar zu verhindern. Polizeiliche Erfahrungen im Bundesgebiet haben gezeigt, dass ein Verbot des Konsums alkoholischer Getränke an den erfassten Örtlichkeiten zu einem Rückgang alkoholbedingter Störungen der öffentlichen Sicherheit geführt hat (vgl. Polizeipräsidium München, Evaluation der Alkoholverbotsverordnung im Bereich des Hauptbahnhofes vom 11. August 2022 sowie vom 16. Juli 2020).

Die Ausnahme für straßen- und wege- oder gaststättenrechtlich genehmigte Außen-gastronomieflächen führt nicht zur Annahme der Ungeeignetheit, da den Betreiberinnen und Betreibern der Gaststätten besondere Pflichten beim Ausschank alkoholischer Getränke obliegen. Sie haben die Vorgaben des Jugendschutzes ebenso einzuhalten wie zusätzliche besondere Sorgfaltspflichten (beispielsweise § 20 Nr. 2 des Gaststättengesetzes). Hierdurch wird übermäßiger Alkoholkonsum eingehetzt.

Überdies ist die Regelung erforderlich. Mildere, gleich geeignete Mittel zur Zielerreichung sind nicht ersichtlich. Eine erhöhte Präsenz der Ordnungsbehörden und der Polizei in den Verbotszonen wird es in der Regel bereits geben, dies kann jedoch die Begehung von alkoholbedingten Ordnungswidrigkeiten und Straftaten oft nicht verhindern, sondern nur noch verfolgen.

Die Regelung und der verfolgte Zweck, alkoholbedingte Störungen der öffentlichen Sicherheit zu reduzieren, steht auch nicht außer Verhältnis zu dem Grundrechtseingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit, da die Verbotszonen auf einzelne, bestimmte öffentlich zugängliche Flächen begrenzt sind. Damit ist der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum grundsätzlich weiterhin möglich.

Damit für die Normadressatinnen und - adressaten hinreichend bestimmtbar ist, auf welche genauen Gebiete sich eine Alkoholverbotsverordnung räumlich erstreckt, sind die Verbotsbereiche vor Ort durch Hinweisschilder kenntlich zu machen. Die Regelung ist erforderlich, da sich beispielsweise auf öffentlichen Plätzen nicht allein aus der örtlichen Beschaffenheit zweifelsfrei ergibt, wo diese an Einmündungen in Straßen beginnen und wo sie enden. Letzteres gilt vor allem für ortsfremde Personen, welche die örtlichen Gegebenheiten regelmäßig nicht kennen.

Zu den Absätzen 2 und 3

Bei vorsätzlichen oder fahrlässigen Zu widerhandlungen kann der Verstoß mit einer Geldbuße geahndet werden. Die Höhe der Geldbuße beträgt gemäß § 17 Absatz 1 OWiG mindestens fünf Euro und höchstens eintausend Euro. Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Verfolgungsbehörde (§ 47 Abs. 1 OWiG). Bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten kann lediglich eine Verwarnung, auch ohne Verwarnungsgeld, ausgesprochen werden (§ 56 Absatz 1 OWiG).

Soweit eine Geldbuße verhängt wird, ist eine Erzwingungshaft bei Nichtzahlung der Geldbuße ausgeschlossen, wenn eine Zahlungsunfähigkeit des Betroffenen bekannt ist (§ 96 Absatz 1 Nr. 4 OWiG).

Zu Absatz 4

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit müssen die auf Grundlage der Regelung erlassenen Verordnungen alle zwei Jahre durch den Verordnungsgeber dahingehend überprüft werden, ob die sie tragenden Gründe weiterhin vorliegen. Insbesondere sind mögliche Verdrängungseffekte auf obdachlose Menschen in den Blick zu nehmen. Führt die Überprüfung zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen nicht mehr vorliegen, ist die Verordnung aufzuheben.

II. Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.