

Telefon: 089/233 - 44779
Telefax: 0 233-44642

Kreisverwaltungsreferat
Hauptabteilung I
Sicherheit und
Ordnung, Mobilität
Allgemeine Gefahrenab-
wehr
KVR-I/222

Erlass einer Verordnung der Landeshauptstadt München über das Verbot des Verzehrs und des Mitführens alkoholischer Getränke auf den öffentlichen Flächen im Bereich des Hauptbahnhofes

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 01817

Anlagen:

- Anlage 1: Vorbemerkung Polizeipräsidium München
- Anlage 2: Antwortschreiben Polizeipräsidium München
- Anlage 3 - 8: Auswertungen der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik
- Anlage 9: Erkenntnismitteilung Kommunalen Außendienst
- Anlage 10: Beantwortung der Fragen D3
- Anlage 11: Einschätzung D3
- Anlage 12: Verordnungstext
- Anlage 13: Lageplan

Beschluss des Kreisverwaltungs Ausschusses vom 15.12.2020 (VB)

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis

I. Vortrag des Referenten.....	2
1. Anlass.....	3
2. Ergebnis der Evaluierung.....	4
2.1 Bewertung der Polizei.....	5
2.2 Bewertung des KVR.....	6
2.2.1 Auswertung der PKS.....	6
2.2.2 Innerer Bereich.....	6
2.2.3 Nördlicher Bereich mit Altem Botanischen Garten.....	7
2.2.4 Königsplatz.....	8
2.2.5 Ordnungswidrigkeiten / Beschwerdelage.....	8
2.2.6 Zwischenergebnis.....	9
2.3 Bewertung des KAD.....	9
2.4 Bewertung D3.....	10
3. Räumlicher Geltungsbereich der Verordnung.....	11
4. Verhältnismäßigkeit.....	12
5. Inkrafttreten und Geltungsdauer.....	13
6. Angebote für übermäßig Alkohol konsumierende Menschen.....	13
7. Ergebnis.....	14
8. Abstimmung Referate / Fachstellen.....	15

9. Anhörung des Bezirksausschusses.....	16
10. Unterrichtung der Korreferentin und des Verwaltungsbeirates.....	16
11. Nichteinhaltung der Zuleitungsfristen.....	16
12. Beschlussvollzugskontrolle.....	16
II. Antrag des Referenten.....	17
III. Beschluss.....	17

I. Vortrag des Referenten

Bahnhofsviertel stellen einen besonderen urbanen Raum dar, unter anderem aufgrund der Veränderung der Bevölkerungsstruktur in der Mobilität (z.B. durch Pendler), aber auch wegen der optischen Kontraste und der Nutzung des Viertels durch verschiedenste Gruppen. Sie unterliegen einer besonderen Dynamik des Wandels, die mit der Frage nach Gewährleistung von Sicherheit verbunden ist – zumal sich Personen aus allen Bevölkerungsschichten irgendwann einmal in Bahnhofsbereichen aufhalten. Es trifft also ein großes Spektrum unterschiedlicher Personen mit unterschiedlichen Interessen aufeinander, was aufgrund der Heterogenität Konfliktpotenzial in sich birgt.

Tatsächlich übt auch der Hauptbahnhof München aufgrund seiner zentralen Lage und verkehrstechnischen Anbindung, einer Frequentierung durch mehrere hunderttausend Menschen pro Tag sowie einer Vielzahl an Verkaufsstätten einen besonderen Reiz für Angehörige verschiedener Gruppierungen aus. Hierunter finden sich auch Alkoholiker, Bettler und Suchtkranke (Drogen, Alkohol).

Das Münchner Bahnhofsviertel ist daher dauerhaft Gegenstand kommunaler Präventions- und Stadtentwicklungsanstrengungen, denn exzessiver Alkoholkonsum im öffentlichen Raum führt regelmäßig zu Konfliktsituationen mit Passant*innen, Anwohner*innen und Geschäftsanliegern. Obwohl der innere Bereich des Hauptbahnhofs nur etwa 0,044 % der gesamten Fläche des Stadtgebiets einnimmt, wurden im Jahr 2019 4,81 % aller geklärten Straftaten in München in diesem Bereich begangen (ohne ausländerrechtliche Verstöße gegen das Aufenthaltsgesetz). 49,45 % der geklärten Rohheitsdelikte im inneren Bereich des Hauptbahnhofs erfolgten im Jahr 2019 unter Alkoholeinfluss.

Um den Folgeerscheinungen des übermäßigen Alkoholkonsums am Münchner Hauptbahnhof wirksam begegnen zu können, beschloss der Münchner Stadtrat am 14.12.2016 neben weiteren umfangreichen Maßnahmen die „Verordnung der Landeshauptstadt München über das Verbot des Verzehrs und des Mitführens alkoholischer Getränke auf öffentlichen Flächen im Bereich des Hauptbahnhofs vom 11.01.2017“. Die Alkoholverbotverordnung (AVV) ist seit 21.01.2017 in Kraft. Zunächst

war das Verbot aufgrund der damals geltenden gesetzlichen Vorgaben auf den Zeitraum von 22 Uhr bis 6 Uhr beschränkt.

Am 25.05.2018 trat Art. 30 LStVG in der geänderten Fassung in Kraft. Danach können Gemeinden durch Verordnung auf bestimmten öffentlichen Flächen (außerhalb von Gebäuden und genehmigten Freischankflächen) den Verzehr alkoholischer Getränke sowie das Mitführen alkoholischer Getränke zum dortigen Verzehr ohne zeitliche Beschränkung verbieten, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort auf Grund übermäßigen Alkoholkonsums regelmäßig Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten begangen werden.

Von dieser Möglichkeit machte der Münchner Stadtrat Gebrauch und beschloss am 19.11.2018 in seiner Vollversammlung die „Verordnung zur Änderung der Verordnung der Landeshauptstadt München über das Verbot des Verzehrs und des Mitführens alkoholischer Getränke auf öffentlichen Flächen im Bereich des Hauptbahnhofes vom 15.01.2019“ mit zeitlicher Ausweitung auf 24 Stunden täglich. In Kraft ist die geänderte AVV seit 01.08.2019 (Beschlussvorlage „Sicherheit am Hauptbahnhof – Alkoholverbot ausweiten“, Antrag Nr. 14-20 / 04370 vom 08.08.2018, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 13217).

Gleichzeitig wurde das Sozialreferat in der Sitzung am 19.11.2018 beauftragt, ein Begegnungszentrum im Rahmen der zugehenden Sozialarbeit für Menschen mit erhöhtem Alkoholkonsum im öffentlichen Raum zu schaffen. Mit der Anmietung der Räume in der Dachauer Straße 3 gelang es, ein ortsgebundenes Begegnungszentrum einzurichten. Das D3 - der Name leitet sich von der Adresse ab - hat am 09.12.2019 zunächst auf Probe den Betrieb aufgenommen und befindet sich seit Januar 2020 entsprechend der personellen Besetzung in Vollbetrieb. Das D3 ist als Begegnungsstätte konzipiert, die den Menschen einen Aufenthalts- und Begegnungsort bietet, an dem sie auch Alkohol (außer Spirituosen) konsumieren und neben Befriedigung von existenziellen Bedürfnissen (zum Beispiel Nutzung der Toiletten, Duschen und Waschmaschine) soziale Kontakte pflegen und aufbauen können.

1. Anlass

Verordnungen nach Art. 30 LStVG sind gem. Absatz 1 Satz 2 auf höchstens vier Jahre zu befristen. Der Ordnungsgeber bezweckt mit dieser Vorgabe, dass die Verbotsvoraussetzungen kontinuierlich überprüft werden.

Die derzeit im Bereich des Münchner Hauptbahnhofes geltende AVV trat am 21.01.2017 entsprechend den Vorgaben des Art. 30 LStVG für vier Jahre in Kraft. Das bedeutet, dass die AVV mit Ablauf des 20.01.2021 außer Kraft tritt. Diesen Umstand hat das Kreisverwaltungsreferat zum Anlass für die Evaluierung genommen.

In diesem Zusammenhang ist auf die positive Wirkung hinzuweisen, die seit Inkrafttreten der AVV im Januar 2017 in Bezug auf Straftaten und Beschwerdeaufkommen im Hauptbahnhofbereich festzustellen ist. So verringerte sich im ersten Jahr nach Erlass der AVV 2017 die unter Alkoholeinfluss begangenen Delikte um 22,8 %. Bei den Rohheitsdelikten war es sogar ein Rückgang von 40,6 %. Auch im Jahr 2018 war ein Rückgang der alkoholbedingten Delikte um 14,1 % zu verzeichnen. Wie die nachfolgenden Ausführungen unter Punkt 2.2.2 zeigen, setzte sich die erfreuliche Entwicklung auch nach der zeitlichen Ausweitung der AVV auf 24 Stunden fort. Auffällig ist zudem, dass sich die Zahl der Beschwerden von Passant*innen, Anwohner*innen und Geschäftsanliegern, die wegen der Störungen im Hauptbahnhofbereich beim Kreisverwaltungsreferat, Abteilung Sicherheit und Ordnung, bislang eingegangen sind, seit Bestehen der AVV deutlich verringerte. Mithilfe der AVV war es möglich, übermäßigen Alkoholkonsum, der eine der Hauptursachen für Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im öffentlichen Raum darstellt, einzuschränken und somit die negativen Folgewirkungen zum Schutz von Leben, Gesundheit und Eigentum zu verringern.

Im Folgenden wird dargestellt, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für den erneuten Erlass einer Verordnung über das Verbot des Verzehrs und des Mitführens alkoholischer Getränke auf den öffentlichen Flächen im Bereich des Hauptbahnhofes ab 21.01.2021 gegeben sind.

2. Ergebnis der Evaluierung

Der Erlass der Verordnung ist wegen der in Art. 30 Abs. 1 Satz 1 LStVG 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 oder Straftaten begangen werden. Aufgrund der Begründung des Gesetzentwurfs zu Art. 30 LStVG vom 27.02.2013 (Drucksache 16/15831) gelten als belastbare Erhebungen neben den statistischen Erkenntnissen und aussagekräftigen Daten der örtlichen Polizei in Form der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik (PKS) auch Erfahrungswerte der örtlichen Polizei.

Zur Prüfung, ob in dem Umgriff der Verordnung aufgrund übermäßigen Alkoholkonsums regelmäßig, d.h. nicht nur vereinzelt oder gelegentlich, Straftaten begangen wurden, wird die Auswertung der PKS herangezogen. Da es sich hierbei um ausreichendes Datenmaterial handelt, wird auf die Auswertung der zahlreich begangenen Ordnungswidrigkeiten verzichtet.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass folgende Anlagen der Polizei dieser Beschlussvorlage nicht beigefügt werden:

- Januar – Juni 2020, Hauptbahnhof alle Bereiche und Landeshauptstadt München
- Januar – Juni 2020, Königsplatz, Distrikt 03.11, Technische Universität und Landeshauptstadt München
- Tatzeitübersicht Innerer Bereich HBF

Diese Anlagen der Polizei beinhalten statistische Zahlen für das Jahr 2020 und dürfen in dieser nicht bereinigten Fassung nicht öffentlich bekannt gemacht werden. In den Anlagen 1 und 8 zu dieser Beschlussvorlage wurden die polizeilichen Zahlen zum Jahr 2020 unkenntlich gemacht. Da die Zahlen für das Jahr 2020 Corona bedingt für die Bewertung der AVV nicht aussagekräftig sind (vgl. Ausführungen unter Punkt 2.2.1), wurde darauf verzichtet, die entsprechenden Anlagen der Polizei in nicht-öffentlicher Sitzung darzulegen. Aus diesem Grund wurde auch die Kriminalitätsentwicklung des Nördlichen Bereichs des Hauptbahnhofs einschließlich des Alten Botanischen Gartens für das Jahr 2020 lediglich tendenziell dargestellt.

Des Weiteren kommen die Erkenntnisse und Erfahrungswerte des Kommunalen Außendienstes (KAD) sowie der Leitung des D3 hinzu.

2.1 Bewertung der Polizei

Das Polizeipräsidium München spricht sich ausdrücklich für einen erneuten Erlass der AVV aus (vgl. Anlage 2): „Der ganztägige Verbotsansatz hat sich bewährt und sollte ebenfalls beibehalten werden. Der räumliche Geltungsbereich sollte mindestens analog aktueller Regelungslage übernommen werden. Auch wenn aus polizeilicher Sicht Ausweitungen sowohl an der Goethe- und Schillerstraße, eine Ausweitung in Richtung Schwanthalerstraße sowie im nördlichen Teil des Hauptbahnhofs bis hin zum Königsplatz wünschenswert erscheinen, ist dem Polizeipräsidium München die damit einhergehende Einschränkung der individuellen Freiheit deutlich bewusst. Zumal reine Verdrängungsmaßnahmen keinen ausschließlich befriedenden Charakter entwickeln können ohne flankierende Maßnahmen der Sozialarbeit und anderer institutioneller Möglichkeiten.

Für die Landeshauptstadt München stellt der Hauptbahnhof München mit seinen täglich über 450.000 Reisenden eine der entscheidenden Kontaktaufnahmemöglichkeiten mit der Stadt dar. Viele ankommende Reisende bekommen hierbei einen „ersten Eindruck“ von München. Dieser sollte nicht mit dem Eindruck einer „Steherszene“ von Alkoholkonsumierenden bildlich verbunden sein.

Seit Bestehen des ganztägigen Alkoholverbots ist das Beschwerdeaufkommen über Alkoholkonsumierende durch die Reisenden am Hauptbahnhof rückläufig. Diese Ent-

wicklung stellt den Idealtypus der Erfolge des gesamten Maßnahmenbündels den Hauptbahnhof betreffend dar und sollte nicht leichtfertig aufgegeben werden. Im Vergleich zur Entwicklung und dem Status Quo der Hauptbahnhofsproblematik anderer Großstädte hat München hierbei die Chance, ein geändertes Bild mit dauerhafter positiver Wahrung sowohl der objektiven Sicherheitslage als auch des subjektiven Sicherheitsgefühls zu etablieren.“

2.2 Bewertung des KVR

2.2.1 Auswertung der PKS

Vorausschickend ist festzuhalten, dass für die Auswertung der Polizeilichen Kriminalitätstatistik (PKS) zum jetzigen Zeitpunkt keine entsprechenden Vergleichszeiträume herangezogen werden können (vgl. Anlage 1), weil

- im Juni 2019 die Umbauarbeiten des Hauptbahnhofs begannen (Geschäfte an der östlichen Seite des Bahnhofs wurden geschlossen, Einfriedung bis zur Straßenkante Bahnhofplatz, Wegfall des ‚Schwammerls‘),
- die zeitliche Beschränkung der AVV auf die Nachtzeit zum 01.08.2019 weggefallen ist und
- die Gesamtkriminalität Corona-bedingt sowohl im Stadtgebiet als auch im Bereich des inneren Bereiches des Hauptbahnhofs signifikant im Vergleich zum Vorjahr zurückgegangen ist.

Da die Auswertung der Zahlen für das erste Halbjahr 2020 Corona-bedingt nicht aussagekräftig und der Vergleich der Monate August bis Dezember 2019 mit den Monaten des Vorjahres fachlich nicht vertretbar ist (2018 war AVV nur zur Nachtzeit gültig), werden für die Auswertung die Zeiträume Januar 2019 bis Ende Juli 2019 und das vollständige Jahr 2019 herangezogen. Somit können zumindest die Aussagen getroffen werden, wie sich die Kriminalität an den Örtlichkeiten vor dem Wegfall der zeitlichen Beschränkung entwickelte und inwieweit sich der Wegfall der zeitlichen Beschränkung ab 01.08.2019 auf die Kriminalitätsentwicklung ausgewirkt hat.

2.2.2 Innerer Bereich

Der Vergleich zwischen dem Inneren Bereich des Hauptbahnhofs (derzeitiger Geltungsbereich der AVV, vgl. Anlage 7) und dem kompletten Stadtgebiet weist folgende Besonderheiten auf:

Bis Juli 2019 (vgl. Anlage 3) wurde im Inneren Bereich ein Rückgang der Gesamtkriminalität um –2,7 % registriert (Rückgang von 1.980 Fällen im Jahr 2018 auf 1.927 Fällen im Jahr 2019), während der Rückgang im Stadtgebiet der LH München im gleichen

Zeitraum bei -13,2 % lag (von 56.727 im Jahr 2018 auf 49.245 im Jahr 2019). Fälle, deren ermittelte Tatverdächtige unter Alkoholeinfluss standen, waren im ganzen Stadtgebiet nach 7 Monaten um -0,7 % rückläufig (von 4.721 im Jahr 2018 auf 4.686 im Jahr 2019), im Inneren Bereich jedoch um -17,8% (von 343 im Jahr 2018 auf 282 im Jahr 2019). Nach dem Wegfall der zeitlichen Beschränkung der AVV von 22 Uhr bis 6 Uhr bis zum Jahresende 2019 (vgl. Anlage 5) weichen die Entwicklungen des Stadtgebiets und des Inneren Bereichs stark voneinander ab. Während die Entwicklung der Fälle unter Alkoholeinfluss im Stadtgebiet bei -1,3 % lag (8.307 im Jahr 2018 auf 8.196 im Jahr 2019), verstärkte sich der Rückgang im Inneren Bereich auf -27,9 % (569 im Jahr 2018 auf 410 im Jahr 2019). **Diese Zahlen belegen die Wirksamkeit der noch geltenden AVV.**

Gleichzeitig kann die Entwicklung noch nicht als zufriedenstellend bewertet werden. Von Januar bis Juli 2019 (vgl. Anlage 3) liegt im Inneren Bereich die Alkoholisierungsquote der Rohheitsdelikte (siehe Anlage 3) bei 51,4 % (55,8 %), während die Rohheitsdelikte im Stadtgebiet nur in 28,3 % (30,1 %) der Fälle unter Alkoholeinfluss begangen wurden. Es fällt auf, dass zwar die Anzahl der Delikte insgesamt zurückging, dass sich aber die jeweiligen Alkoholisierungsanteile auch nach Wegfall der zeitlichen Beschränkung der AVV im Inneren Bereich kaum veränderten (siehe Anlage 5). Im kompletten Jahr 2019 lag der Anteil der unter Alkoholeinfluss begangenen Rohheitsdelikte im Inneren Bereich bei 49,4 % (55,6 %), stadtweit dagegen nur bei 29,2 % (29,5 %) (vgl. Anlage 5).

Der Innere Bereich ist damit weiterhin eine belastete Örtlichkeit, an der in Relation zum übrigen Stadtgebiet häufiger alkoholbedingte Straftaten vorkommen, was für eine Fortführung der AVV spricht.

Das Deliktsaufkommen im Inneren Bereich ist grundsätzlich gleichmäßig auf die Wochentage verteilt. Gleichwohl wurden unter Alkoholeinfluss begangene Straftaten am Donnerstag, Samstag und Sonntag häufiger registriert (vgl. Anlage 1).

Die unter Alkoholeinfluss begangenen Straftaten erfolgen nach Polizeiangaben in der Regel am Nachmittag und während der Nachtzeit. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen von Polizei und KAD ist davon auszugehen, dass der Alkoholkonsum zu jeder Tageszeit, auch schon in den frühen Morgenstunden, stattfindet und im gesamten Tagesverlauf fortgeführt wird. Auch wenn sich die alkoholbedingten Straftaten vormittags noch auf einem niedrigeren Niveau als in den Nachmittags- und Abendstunden bewegen, so ist erkennbar, dass der Konsum des Alkohols im Hauptbahnhofbereich die alkoholbedingten Straftaten und Ordnungswidrigkeiten erst bewirkt. Der morgendliche Konsum von Alkohol ist ganz offensichtlich die Ursache für spätere Straftaten und Ordnungsstörungen. Dieser Umstand spricht für eine 24 Stunden gültige AVV.

2.2.3 Nördlicher Bereich mit Altem Botanischen Garten

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Delikte insgesamt sowie die unter Alkoholeinfluss begangenen Straftaten sowohl im Zeitraum von Januar bis Juli 2019 (siehe Anlage 3) als auch im ganzen Jahr 2019 (siehe Anlage 5) signifikant im Nördlichen Bereich zurückgegangen sind.

Allerdings verzeichnet die Auswertung der PKS für den Nördlichen Bereich für den Zeitraum von Januar bis Juni 2020 sogar trotz Corona eine steigende Tendenz bei den Rohheitsdelikten sowie den Rohheitsdelikten unter Alkoholeinfluss. Daraus kann abgeleitet werden, dass sich der Nördliche Bereich künftig zu einer Örtlichkeit entwickeln könnte, an der im stadtweiten Vergleich häufiger alkoholbedingte Straftaten begangen werden.

2.2.4 Königsplatz

In der Zeit von Januar 2019 bis Juli 2019 wurden an dieser Örtlichkeit insgesamt 27 (2018: 58) Straftaten begangen, davon 1 (2018: 2) Rohheitsdelikt, welches jedoch nicht unter Alkoholeinfluss begangen wurde (vgl. Anlage 4). Im ganzen Jahr 2019 wurden am Königsplatz 57 (2018: 108) Straftaten begangen, davon 7 (2018: 6) Rohheitsdelikte, wobei 6 Rohheitsdelikte unter Alkoholeinfluss begangen wurden (vgl. Anlage 6). Auffällig ist, dass sich die meisten Straftaten auf Rauschgiftdelikte beziehen. Von einer übermäßig durch alkoholbedingte Straftaten belasteten Örtlichkeit kann beim Königsplatz nicht ausgegangen werden. Dies ist auch für die Zeit von Januar bis Juli 2020 zutreffend.

2.2.5 Ordnungswidrigkeiten / Beschwerdelage

Es ist zwar nicht notwendig, die Ordnungswidrigkeiten im Bereich des Hauptbahnhofs für die Beurteilung der Frage heranzuziehen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Alkoholverbotverordnung vorliegen, da ausreichendes polizeiliches Datenmaterial zu Straftaten vorhanden ist. Dennoch werden Ordnungswidrigkeiten begangen und prägen somit auch das Gesamtbild des Hauptbahnhofbereiches. Für das Jahr 2019 verzeichnete das Kreisverwaltungsreferat insgesamt 1147 Verstöße gegen die AVV, weitere 68 Ordnungswidrigkeiten, die in Zusammenhang mit Alkohol standen, sowie 670 Ordnungswidrigkeiten wegen Urinieren und Koten. Die Anzahl der nicht angezeigten Ordnungswidrigkeiten dürfte um ein Vielfaches höher liegen, wie zahlreiche statistisch nicht erfasste Beschwerden von Bürger*innen und Gewerbetreibenden zeigen. Gerade bei den Ordnungswidrigkeiten tritt der Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Störung wie Erbrechen, Urinieren oder Koten noch offensichtlicher zutage. Zumindest mitursächlich für ein entsprechendes „Entleerungsbedürfnis“ ist die Alkoholaufnahme.

Obwohl sich mit Inkrafttreten der AVV die Beschwerdelage für den Hauptbahnhofbereich deutlich entschärfte, gehen beim Kreisverwaltungsreferat regelmäßig Beschwerden von Passant*innen, Anwohner*innen, Reisenden und Gewerbetreibenden ein. Diese weisen auf eine reduzierte Nutzbarkeit des öffentlichen Raums sowie eine spürbare Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls im Bereich des Bahnhofs hin. In den meisten Fällen beinhalten die Beschwerden Hinweise auf Vermüllung, Lärm, belästigendes Ansprechen durch alkoholisierte Personen, Geschäftsbeeinträchtigungen aufgrund des Anpöbelns der Kund*innen oder Belästigung durch aggressives Betteln.

2.2.6 Zwischenergebnis

Die Auswertung der PKS ergibt, dass es sich bei dem Inneren Bereich im Vergleich mit dem gesamten Stadtgebiet um eine belastete Örtlichkeit handelt, an der in Relation zum gesamten Stadtgebiet weitaus häufiger alkoholbedingte Straftaten vorkommen. Dies lässt die Prognose zu, dass im Inneren Bereich des Münchner Hauptbahnhofes ohne Erlass einer neuen AVV ab 21.01.2021 mit einer deutlichen Steigerung von Straftaten zu rechnen wäre, die auf übermäßigen Alkoholkonsum zurückzuführen sind. Zwar ist erkennbar, dass die derzeit bestehende AVV durchaus positive Wirkung zeigt und die Zahl der alkoholbedingten Straftaten im Bereich des Hauptbahnhofs zurückgegangen ist. Allein aus der Zweckerfüllung der AVV kann aber nicht geschlossen werden, dass der Neuerlass einer Alkoholverbotverordnung entbehrlich ist. Ziel der Verordnung ist es schließlich gerade, einen Rückgang derartiger Taten zu bewirken. Um eine Pflicht zur Aufhebung der Verordnung aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip herleiten zu können, bedarf es daher weiterer, über die Zielerreichung hinausgehender Anhaltspunkte dafür, dass sich die Situation vor Ort gewandelt hat. Die tatsächlichen Voraussetzungen des Verordnungserlasses müssen auf Dauer weggefallen sein. Dies ist aber nur im Falle der ständigen Verlagerung des Gewaltschwerpunktes anzunehmen. Gerade von einer ständigen Verlagerung des Gewaltschwerpunktes kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgegangen werden.

2.3 Bewertung des KAD

Im Geltungsbereich der AVV wurden in dem Zeitraum vom 01.08.2019 bis zum 31.05.2020 insgesamt 1701 Einsätze absolviert. Dabei wurden 817 Ordnungswidrigkeiten zur Anzeige gebracht. Die übrigen 884 Einsätze umfassten beispielsweise Hilfeleistungen, Ermahnungen oder Platzverweise, die im AVV-Bereich auftraten (siehe Anlage 9, Erkenntnismitteilung Kommunalen Außendienst).

Seit der Ausweitung der AVV auf 24 Stunden konnten Ansammlungen von einem sehr großen Personenkreis, insbesondere in den Bereichen der Schützenstraße und des Bahnhofvorplatzes, seitens des Kommunalen Außendienstes (KAD) nicht mehr beobachtet werden. Aufgrund dessen war es möglich, auf die zahlenmäßig kleineren Grup-

pen präventiv einzuwirken. In kleinerem Maßstab gilt das auch für die südlichen bzw. nördlichen Ausgänge des HBF. Zuvor waren große Gruppen erheblich alkoholierter Menschen ab 22 Uhr kaum mehr zugänglich und beeinflussbar. Seit der Ausweitung können KAD und Polizei auf Einzelpersonen und kleinere Gruppen deutlich leichter positiven Einfluss nehmen.

Eine Verlagerung einzelner Personengruppen in Straßenzüge des südlichen Bahnhofsviertels sowie in den Bereich des Ostbahnhofes ist feststellbar. Mehrere Personen, die früher im Bereich des Hauptbahnhofs angetroffen wurden, sollen nun in Pasing auffällig sein. Der KAD kann bei dem aktuellen Klientel in der Luisenstraße und in der Karlstraße gesichert keine Verdrängungseffekte feststellen. Diese Personengruppe hielt sich dort schon vor zwei Jahren auf.

Im Wesentlichen verblieb vor allem der „harte Kern“ der Gruppen im Inneren Bereich. Das Aggressionspotential war dabei insbesondere während der Hochphase der Corona-Beschränkungen deutlich erhöht. Problematisch war zudem, dass in dieser Phase die üblichen Anlaufstellen weitgehend geschlossen hatten. Wanderungsbewegungen finden nicht nur zur „D3“, sondern auch zu anderen Einrichtungen (z. B. Bahnhofsmission) statt. Eine quantitative Bewertung der Wanderungsbewegung seitens des KAD ist nicht möglich.

2.4 Bewertung D3

Die Leitung des D3 teilte Folgendes mit (vgl. Anlage 10):

„Das D3 wird sehr gut angenommen. Es überwiegen Besucher*innen mit erhöhtem Alkoholkonsum, die ohne Obdach, ohne Wohnung in prekären Wohnverhältnissen leben oder zu den Wohnungsflüchter*innen zählen. Mehrheitlich kommen Menschen aus Osteuropa oder mit internationalem Migrationshintergrund, aber auch Obdachlose deutscher Herkunft in das D3.“

Nach Angabe der Besucher*innen und Informationen aus verschiedenen Quellen kann gesagt werden, dass ein Teil der Besucher*innen zu der Personengruppe gehört, die sich am ‚Schwammerl‘ vor dem HBF aufgehalten haben. Dieser Anteil ist schwankend. In der Zeit vor der Einlassbeschränkung durch Corona war dieser Anteil auf jeden Fall größer. Seit Mitte März kommen vor allem Menschen, die außerhalb von Einrichtungen übernachten. Jener Teil der Stammsteher*innen, die der Gruppe der Drogenkonsumenten zuzuordnen sind, halten sich am wenigsten im Begegnungszentrum auf.“

Nach Angaben des Leiters von D3 hat sich mit Beginn der Corona-Pandemie die Freqüentierung von Besucher*innen verändert, die sich psychisch auffällig zeigten oder

sich in Krisenphasen befanden. Die Nachfrage nach persönlicher Beratung in behördlichen Angelegenheiten oder krisenbedingt eingetretenen Arbeits- oder Wohnungslosigkeit ist stark gestiegen.

3. Räumlicher Geltungsbereich der Verordnung

Aus Sicht des Polizeipräsidiums München sowie des Kreisverwaltungsreferates (KAD sowie Sicherheit und Ordnung) liegen keine Erkenntnisse vor, die für eine Änderung des räumlichen Geltungsbereiches der Verordnung sprechen würden.

Das Polizeipräsidium München führt hierzu aus: „Der räumliche Geltungsbereich sollte mindestens analog aktueller Regelungslage übernommen werden. Auch wenn aus polizeilicher Sicht Ausweitungen sowohl an der Goethe- und Schillerstraße, eine Ausweitung in Richtung Schwanthalerstraße sowie im nördlichen Teil des Hauptbahnhofes bis hin zum Königsplatz wünschenswert erscheinen, ist dem Polizeipräsidium München die damit einhergehende Einschränkung der individuellen Freiheit deutlich bewusst. Zumal reine Verdrängungsmaßnahmen keinen ausschließlich befriedenden Charakter entwickeln können ohne flankierende Maßnahmen der Sozialarbeit und anderer institutioneller Möglichkeiten.“

Wie unter 2.2.3 bereits ausgeführt wurde, zeigt die Entwicklung im ersten Halbjahr 2020, dass es sich bei dem Nördlichen Bereich des Hauptbahnhofes um eine belastete Örtlichkeit handelt. Gleichwohl muss zunächst die Entwicklung in diesem Bereich weiter beobachtet werden, um anhand eines stadtweiten Vergleichs eine relevante Delikthäufung festzustellen. Gegen die Aufnahme des Nördlichen Bereichs in den örtlichen Geltungsbereich einer neuen Alkoholverbotverordnung spricht zudem der Umstand, dass das D3 in diesem Bereich liegt. Das D3 ist eine Begegnungsstätte, in der mitgebrachter Alkohol konsumiert werden darf. Eine Alkoholverbotverordnung würde dem Betrieb des D3 widersprechen.

Es ist vorgesehen, dass die zu erlassende Verordnung weiterhin für die nachfolgend näher bezeichnete öffentliche Fläche außerhalb

- von Gebäuden,
- den zugänglichen Flächen im Bereich der Bahnanlagen der Deutschen Bahn AG
- sowie der öffentlichen Freischankflächen gelten soll.

Der räumliche Geltungsbereich ist wie folgt begrenzt (siehe Anlage 13):
Bahnhofplatz (einschließlich Bahnhofplatz 5 mit gegenüber liegender Straßenseite bis Bayerstraße), Arnulfstraße bis Kreuzungsbereich Paul-Heyse-Unterführung, Pfefferstraße, Paul-Heyse-Unterführung, Bayerstraße beginnend ab Höhe Hausnummer 24

bis einschließlich Kreuzungsbereich Schillerstraße, Schützenstraße ab Bahnhofplatz bis einschließlich Luitpoldstraße sowie Prielmayerstraße ab Bahnhofplatz bis einschließlich Luitpoldstraße und Luitpoldstraße zwischen Prielmayerstraße und Schützenstraße. Erfasst von dem Geltungsbereich ist die dem öffentlichen Verkehr freigegebene Fläche an den Anwesen Bayerstraße 14,16 und 16 a.

Umfasst werden die in dem genannten Bereich liegenden

- dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wege und Plätze i.S.d. Bayerischen Straßen- und Wegegesetzes
- die im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden Flächen, die öffentlich zugänglich sind und
- die im Privateigentum stehenden Flächen, die für den öffentlichen Verkehr freigegeben sind.

Der Lageplan ist Bestandteil der Verordnung (Anlage 13).

4. Verhältnismäßigkeit

Der Erlass einer Alkoholverbotverordnung ab 21.01.2021 ist erforderlich und geeignet, bedrohte hochwertige Schutzgüter – namentlich die Gesundheit und körperliche Unversehrtheit der Personen im Geltungsbereich – zu schützen. Sie entspricht auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. 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. So sind das Ausgeh- und Freizeitverhalten der Bevölkerung einerseits und der Schutz der Bevölkerung vor Straftaten (insbesondere gegen Leben, Gesundheit und Eigentum) in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Insbesondere muss berücksichtigt werden, dass der Bereich des Hauptbahnhofs für die Bürger*innen wegen seiner Verkehrsanbindungen und den Geschäften einen zentralen Ort des öffentlichen Lebens darstellt und täglich von zahlreichen Menschen, vor allem von Benutzer*innen der öffentlichen Verkehrsmittel und Kund*innen der nahen Läden, frequentiert wird. Zusätzlich hat der Bereich des Hauptbahnhofs wesentlichen Einfluss auf den Eindruck, den die Stadt München bei ankommenden Tourist*innen hinterlässt. Die Gemeinden sind gefordert, die Belastung des weit überwiegenden Teils der Bevölkerung, der keine alkoholbedingten Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begeht, möglichst gering zu halten.

Dem wird die Landeshauptstadt München mit Erlass der Alkoholverbotverordnung gerecht. Nicht verkannt wird hierbei die Tatsache, dass Personen in angetrunkenem Zustand zum Hauptbahnhof kommen und somit nicht von der Alkoholverbotverordnung erfasst werden. Nach Polizeiangaben und Angaben des KAD gehen die Störungen

aber in der Regel von Personen aus, die sich meist über Stunden am Hauptbahnhof aufhalten und dort auch den Alkohol konsumieren.

Der räumliche Geltungsbereich erweist sich als geeignet, erforderlich und angemessen. Eine weitere Beschränkung würde dem alkoholbedingten Brennpunkt an dieser Örtlichkeit nicht hinreichend Rechnung tragen. Im Hinblick auf die gesamte Stadtfläche Münchens ist die Belastung für die Bevölkerung Münchens und die Besucher*innen des Stadtgebiets auch sehr gering.

Durch die Aufnahme des Ausnahmetatbestandes kann im Übrigen auch weiterhin in besonderen Fällen der Tatsache Rechnung getragen werden, dass im Einzelfall ein Bedürfnis für eine abweichende Regelung besteht. Dadurch werden die Interessen Dritter bzw. der Bevölkerung und Besucher der Stadt München zusätzlich berücksichtigt.

Eine Beschränkung lediglich auf den Konsum von Alkohol wäre nicht gleichermaßen geeignet, das Ziel der Verordnungsermächtigung zu erreichen. Ein Verstoß wäre lediglich dann anzunehmen, wenn der tatsächliche Konsum nachweisbar ist. Daher ist auch das Mitführen von Alkohol zum Zwecke des Verzehrs in die Verbotsverordnung aufzunehmen.

5. Inkrafttreten und Geltungsdauer

Die Regelung zum Inkrafttreten der Verordnung beruht auf Art. 50 Abs. 1 LStVG. Da die derzeit gültige Alkoholverbotverordnung mit Ablauf des 20.01.2021 außer Kraft tritt, ist das Inkrafttreten der neu zu erlassenden Verordnung auf den 21.01.2021 festzulegen.

Die in § 5 des Verordnungsentwurfs vorgesehene Geltungsdauer von vier Jahren trägt der Regelung des Art. 30 Abs. 1 Satz 2 LStVG Rechnung. Hiernach sind die Verordnungen nach Art. 30 Abs. 1 Satz 1 LStVG längstens auf vier Jahre zu befristen. Eine Geltungsdauer für einen kürzeren Zeitraum wäre nicht zielführend und gleichermaßen geeignet gewesen. Es bedarf bereits einer gewissen Zeit, bis sich die Verordnung etabliert hat. Erst nach einem hinreichend langen Zeitraum kann evaluiert werden, ob die durch die Verordnung geregelten Verbote ihre Wirkung erzielen.

6. Angebote für übermäßig Alkohol konsumierende Menschen

Mit dem D3 wurde in unmittelbarer Hauptbahnhofnähe ein Begegnungsraum geschaffen, an dem die Besucher*innen die Bedürfnisse des alltäglichen Lebens abdecken können (vor allem Toilettennutzung, duschen, Wäsche waschen, aufwärmen, essen,

sicheres Schlafen und sicherer Tagesaufenthalt in einem Schutzraum). Das Begegnungszentrum bietet des Weiteren Raum für die Realisierung des wichtigen menschlichen Grundbedürfnisses nach sozialen Kontakten, bei denen sie geachtet und respektiert werden. Damit wird sozialer Vereinsamung präventiv entgegengewirkt. Im D3 ist der Konsum von Alkohol erlaubt.

Darüber hinaus werden in München zwei sogenannte „Kontakt- und Begegnungsstätten“ (KuB) betrieben. In diesen wird alkoholkranken Menschen die Möglichkeit zu einem Tagesaufenthalt sowie Zugang zu Hilfs- und Behandlungsangeboten gegeben. Diese beiden Einrichtungen haben das Ziel, durch tagesstrukturierende Angebote einer Verelendung entgegenzuwirken, Folgeschäden des Alkoholkonsums zu vermindern, sowie den Kontakt zur Suchthilfe herzustellen und in weiterführende Angebote zu vermitteln. Die KuB des Suchthilfeträgers Blaues Kreuz e.V. befindet sich in der Kurfürstenstraße 34 in Schwabing. Die zweite Einrichtung in Trägerschaft des Club 29 e.V. liegt in Hauptbahnhofnähe in der Dachauer Straße 36. In diesen Einrichtungen wird kein Alkohol ausgeschenkt, ebenso ist das Mitbringen von alkoholischen Getränken nicht gestattet. Wer sichtlich alkoholisiert ist, erhält keinen Zutritt.

Um auch Menschen zu erreichen, die nicht in der Lage sind, ihren Alkoholkonsum so weit zu begrenzen, dass sie die genannten Einrichtungen nutzen können, hat der Träger Soziale Dienste Psychiatrie gGmbH im April 2018 eine weitere KuB in der Lindwurmstraße 12 eröffnet. Diese KuB ist insbesondere für Menschen gedacht, die sich im Umfeld des Hauptbahnhofes und des weiteren Stadtzentrums aufhalten. Sie kann auch von Personen besucht werden, die unmittelbar vorher Alkohol getrunken haben.

Zudem gibt es weitere Einrichtungen in München unter der Leitung von unterschiedlichen Trägern, die als Anlaufstelle von Personen mit Suchtproblemen genutzt werden können, wie etwa die Teestube „Komm“ in der Balanstraße oder die Bahnhofsmision.

7. Ergebnis

Wie die Ausführungen zeigen, hatte die bisher gültige AVV einen positiven Einfluss auf die Zahl der Straftaten am Hauptbahnhof. Dennoch ist im Vergleich zum übrigen Stadtgebiet die Zahl der Straftaten unter Alkoholeinfluss am Hauptbahnhof nach wie vor sehr hoch. Für übermäßig Alkohol konsumierende Menschen in München gibt es auch hauptbahnhofnah vielfältige Hilfsmöglichkeiten und soziale Einrichtungen. Die Evaluierung hat jedoch ergeben, dass es weiterhin in München Personen gibt, die für diese Hilfsmöglichkeiten nicht zugänglich sind und sozialen Einrichtungen ablehnend gegenüberstehen. Eine Alkoholverbotverordnung bietet den Sicherheitsakteuren am Hauptbahnhof ein zusätzliches Instrument, mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen eine Verhaltensänderung bei diesem Personenkreis zu bewirken und somit vorbeugend alkoholbedingten Straftaten entgegenzuwirken. Insbesondere wird durch die Auswei-

sung eines Alkoholverbotbereiches der (friedliche) Aufenthalt von Personen nicht tangiert. Es soll über eine Alkoholverbotverordnung gerade keine Verdrängung einer Gruppe von Personen erfolgen, die Alkohol konsumiert, sondern vielmehr Straftaten bzw. Störungen von Mitgliedern aus dieser Gruppe heraus unterbunden werden.

Auch das Polizeipräsidium München spricht sich ausdrücklich für einen erneuten Erlass einer Alkoholverbotverordnung aus. Der ganztägige Verbotsansatz habe sich bewährt und sollte ebenfalls beibehalten werden. Der räumliche Geltungsbereich sollte mindestens analog aktueller Regelungslage übernommen werden.

Die Polizei teilt mit Schreiben vom 29.07.2020 (Anlage 2) weiter mit: „Seit Bestehen des ganztägigen Alkoholverbots ist das Beschwerdeaufkommen über Alkoholkonsumierende durch die Reisenden am Hauptbahnhof rückläufig. Diese Entwicklung stellt den

Idealtypus der Erfolge des gesamten Maßnahmenbündels den Hauptbahnhof betreffend dar und sollte nicht leichtfertig aufgegeben werden. Im Vergleich zur Entwicklung und dem Status Quo der Hauptbahnhofsproblematik anderer Großstädte hat München hierbei die Chance, ein geändertes Bild mit dauerhafter positiver Wahrung sowohl der objektiven Sicherheitslage als auch des subjektiven Sicherheitsgefühls zu etablieren.“

Auch aus Sicht des KAD (vgl. Anlage 9) wird der Erlass einer Alkoholverbotverordnung im aktuellen örtlichen und zeitlichen Rahmen – befürwortet. „Gerade im besonders frequentierten HBF-Umfeld mit vielen Schüler*innen und Pendler*innen zeigte die AVV-24 eine positive Wirkung, zumal in bestimmten Örtlichkeiten baulich sehr enge Situationen vorliegen, die Nutzungskonflikte mit größeren Gruppen verschärfen (Schützenstraße/Bahnhofsvorplatz; Baustellenbereiche).

Insgesamt hat der Hauptbahnhof der Natur der Sache nach auch eine anziehende Wirkung auf das Münchner Umland. Immer wieder fällt auf, dass einige Störungen auf Personen zurück zu führen waren, die außerhalb von München gemeldet waren. Gewerbetreibende und Bevölkerung vor Ort äußerten sich stets positiv.“

Das Hauptargument für die Fortführung einer Alkoholverbotverordnung wird vom Begegnungszentrum D3 angeführt (vgl. Anlage 11). Die Leitung von D3 äußerte, dass wegen der suchtspezifischen Eigendynamik voraussichtlich die zugehende Arbeit verstärkt werden müsse, um die Menschen mit erhöhtem Alkoholkonsum zum Besuch des Begegnungszentrums und zum Bleiben zu motivieren – sofern die AVV nicht fortgesetzt werden würde. Die Unterstützung für das körperliche und seelische Wohl, die im D3 geleistet wird, stehe dann quasi in Konkurrenz zum unbegrenzten Konsum, auch in Gruppen, und zur Attraktivität des bevölkerten öffentlichen Raums. Folglich drängt die AVV Menschen mit erhöhtem Alkoholkonsum nicht an den Rand der Gesell-

schaft - wie befürchtet werden könnte -, sondern unterstützt vielmehr die Maßnahmen der Sozialarbeit.

8. Abstimmung Referate / Fachstellen

Das Direktorium, Rechtsabteilung hat der Verordnung hinsichtlich der von diesem zu vertretenden formellen Belange zugestimmt.

9. Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

10. Unterrichtung der Korreferentin und des Verwaltungsbeirates

Die Korreferentin des Kreisverwaltungsreferates, Frau Stadträtin Dr. Evelyne Menges und der Verwaltungsbeirat für den Zuständigkeitsbereich Sicherheit und Ordnung, Herr Stadtrat Dominik Krause haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

11. Nichteinhaltung der Zuleitungsfristen

Eine fristgerechte Vorlage nach Nr. 5.6.2 der AGAM war aufgrund der Klärung der Frage zur Veröffentlichung der polizeilichen Anlagen nicht möglich. Die Behandlung im heutigen Ausschuss ist erforderlich weil, die bestehende Alkoholverbotverordnung mit Ablauf des 20.01.2021 außer Kraft tritt und somit die Entscheidung des Münchner Stadtrates über das weitere Vorgehen notwendig ist.

12. Beschlussvollzugskontrolle

Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle, da der Stadtrat mit dieser Angelegenheit nicht mehr befasst wird.

II. Antrag des Referenten

1. Vom Vortrag des Referenten wird Kenntnis genommen.

2. Die Verordnung der Landeshauptstadt München über das Verbot des Verzehrs und des Mitführens alkoholischer Getränke auf öffentlichen Flächen im Bereich des Münchner Hauptbahnhofes gemäß Anlage 12 wird beschlossen.

3. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Über den Beratungsgegenstand wird durch die Vollversammlung des Stadtrates endgültig beschlossen.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober/Bürgermeister/-in

Dr. Böhle
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III.

über das Direktorium D-II-V / Stadtratsprotokolle

an das Revisionsamt

an das Direktorium – Rechtsabteilung (3x)

mit der Bitte um Kenntnisnahme.

V. Wv. Kreisverwaltungsreferat – GL/532 Beschlusswesen

zu V.

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An das Polizeipräsidium München
3. An das KVR-I/6
4. An das Referat für Gesundheit und Umwelt
5. An das Begegnungszentrum D3
6. Zurück mit Vorgang an Kreisverwaltungsreferat – HA I222
zur weiteren Veranlassung.

Am.....

Kreisverwaltungsreferat GL/532