

ALLGEMEINVERFÜGUNG: **Abgabe- u. Verkaufsverbot von Glasbehältnissen**

1. Abgabe- und Verkaufsverbot von Glasbehältnissen:

Für den unter Ziffer 2 genannten Zeitraum ist der Verkauf und die Abgabe von Getränken in Glasbehältnissen, d. h. aller Behältnisse, die aus Glas hergestellt sind (wie z. B. Flaschen und Gläser), im unter Ziffer 3 definierten Bereich der Stadt Köln außerhalb von geschlossenen Räumen untersagt, sofern diese Getränke außerhalb geschlossener Räume konsumiert werden sollen. Gewerbetreibende haben in diesem Bereich sicherzustellen, dass Gläser und Glasflaschen, die innerhalb von Gaststätten und Einzelhandelsbetrieben zulässigerweise genutzt werden dürfen, nicht aus den Räumlichkeiten mit herausgenommen und ins öffentliche Straßenland verbracht werden.

Für alle Gaststättenbetriebe in dem unter Ziffer 3 definierten Bereich ist im unter Ziffer 2 definierten Zeitraum der Ausschank bzw. die Abgabe von Getränken in Glasgefäßen im Bereich von Außengastronomien untersagt.

Ausgenommen von der Unterlassungsanordnung unter Ziffer 1. ist nur die Abgabe von Glasgetränkebehältnissen an persönlich bekannte oder sich über ein Ausweisdokument ausweisende Anlieger zum offensichtlich und ausschließlich häuslichen Gebrauch. Die Glasgetränkebehältnisse sind mittels z. B. einer Tragetasche zu verpacken und für die auf der Straße Feiernden nicht sichtbar in den häuslichen Gebrauch zu verbringen.

2. Zeitlicher Geltungsbereich:

Das Verbot gilt

- a) in der Innenstadt Kölns im Bereich der Altstadt

**an Weiberfastnacht von 08:00 Uhr
bis Karnevalsfreitag 08:00 Uhr,
am Karnevalssamstag von 18:00 Uhr
bis Karnevalssonntag 08:00 Uhr,
am 11.11. von 08:00 Uhr
bis 12.11. 08:00 Uhr,**

- b) im Bereich Zülpicher Viertel

**an Weiberfastnacht von 08:00 Uhr
bis Karnevalsfreitag 08:00 Uhr,
am Karnevalssamstag von 15:00 Uhr
bis Karnevalssonntag 08:00 Uhr,
am Rosenmontag von 15:00 Uhr
bis Karnevalsdienstag 08:00 Uhr,
am 11.11. von 08:00 Uhr
bis 12.11. 08:00 Uhr.**

Weiberfastnacht ist der Donnerstag vor Rosenmontag. Karnevalssamstag und Karnevalssonntag sind die Wochenendtage vor Rosenmontag. Rosenmontag ist der Montag in der Aschermittwochswoche. Karnevalsdienstag ist der Tag nach Rosenmontag.

3. Räumlicher Geltungsbereich:

Das Verkaufsverbot von Glasbehältnissen nach Ziffer 1 gilt für folgende Bereiche:

a) Altstadt

Nördliche Begrenzung:

Ecke Unter Goldschmied/Am Hof, Am Hof (ausschließlich), Kurt-Hackenberg-Platz (ausschließlich), gedachte Linie bis Am Domhof, Am Domhof (einschließlich), südliche Grenze der Gleisanlage Hauptbahnhof, Rampe Hohenzollernbrücke bis Rheinufer;

Östliche Begrenzung:

Rheinufer Richtung Süden bis Deutzer Brücke

Südliche Begrenzung:

Rampe Deutzer Brücke (einschließlich), KVB-Straßenbahnhaltestelle Heumarkt, Augustinerstr. (einschließlich Fahrbahn, Gehweg und südlicher Gebäudezeile),

Westliche Begrenzung:

Kleine Sandkaul (ausschließlich) bis Quatermarkt/Ecke Gürzenich, Quatermarkt einschließlich Vorplatz und Durchgang zur Großen Sandkaul bis Ecke Quatermarkt/Gülichplatz, Unter Goldschmied (ausschließlich) bis Ecke Am Hof.

b) Zülpicher Viertel

Nördliche Begrenzung:

Roonstraße von Hausnummer 32 bis Ecke Engelbertstr.; Engelbertstr. in nördlicher Richtung bis Haus-Nr. 2, Zülpicher Str. bis Hohenstaufenring, Hohenstaufenring in nördlicher Richtung bis Haus-Nr. 29-37 (einschließlich) bzw. auf der gegenüberliegenden Straßenseite Haus-Nr. 30-32; entlang Hohenstaufenring (Nrn. 28, 26, 24) bis Friedrichstraße Nr. 60, (einschließlich, auch einschließlich des überdachten Gehwegs der Haus-Nr. 30, Rewe-Markt, jedoch ausschließlich der Straßenbahnhaltestelle der KVB-Linie 9);

Östliche Begrenzung:

Friedrichstraße über den Hohenstaufenring, Einbahnstraße „Zülpicher Platz“ in südlicher Richtung an der Herz-Jesu-Kirche entlang bis Roonstr., Roonstr. bis Barbarossaplatz (ausschließlich), Roonstr./Ecke Hohenstaufenring bis Kyffhäuserstr./Ecke Luxemburger Str.;

Südliche Begrenzung:

Kyffhäuser Str. bis Zülpicher Str. Höhe Bahnunterführung des Bahnhofs Süd (ausschließlich der Unterführung);

Westliche Begrenzung:

Bahnunterführung Zülpicher Str. bis Ecke Meister-Gerhard-Str./Zülpicher Str.;

Meister-Gerhard-Str. (ausschließlich) bis Rathenauplatz, Rathenauplatz (ausschließlich) bis Roonstraße.

Soweit nicht anders bezeichnet, erstreckt sich das Verbot bei den Straßen im Grenzbereich jeweils auf beide Straßenseiten sowie die Gehwegbereiche. Der Geltungsbereich des jeweiligen Verbots ist den anliegenden Karten (Anlage 1 und 2) als grau hinterlegte Fläche zu entnehmen. Die Karten sind Bestandteil der Allgemeinverfügung.

4. Anordnung der sofortigen Vollziehung:

Aus Gründen des öffentlichen Interesses wird die sofortige Vollziehung dieser Verfügung angeordnet, mit der Folge, dass eine eventuell eingelegte Klage keine aufschiebende Wirkung hat.

5. Widerrufsvorbehalt

Diese Allgemeinverfügung ergeht unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs.

6. Bekanntgabe

Diese Verfügung gilt gemäß § 41 Abs. 4 Satz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NW) mit dem auf die Bekanntmachung folgenden Tag als bekannt gegeben.

Gründe:

1. Begründung zu Ziffern 1 bis 3:

a) Zeitlicher und räumlicher Geltungsbereich

An den Karnevalstagen im Frühjahr wird von großen Teilen der Kölner Bevölkerung der Straßenkarneval gefeiert. Durch die überregionale Bekanntheit und Beliebtheit des Kölner Karnevals kommen auch zehntausende Besucher insbesondere in die Kölner Innenstadt, um mitzufeiern. Darüber hinaus wird am 11.11. von großen Teilen der Kölner Bevölkerung auf den Straßen in Köln der Sessionsauftakt des Karnevals gefeiert. Auch die Sessionseröffnung des Kölner Karnevals ist überregional bekannt und beliebt und zieht ebenfalls tausende von Besuchern an diesem Tag insbesondere in die Kölner Innenstadt. Der Karnevalsauftakt beginnt traditionell um 11:11 Uhr. Eine Vielzahl der feiernden „Jecken“ wird bereits ab den frühen Morgenstunden in den Straßen und Gassen der Innenstadt unterwegs sein.

Dieses öffentliche Großereignis wird – wie in der Vergangenheit – auch in den kommenden Jahren wieder zehntausende Besucher insbesondere in die Altstadt und in das Zülpicher Viertel ziehen. Dies sind die Innenstadtbereiche, die sich nach den Feststellungen von Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienst und der Stadt Köln als Hauptanziehungspunkte für die Feiernden herausgebildet haben. Auf relativ engem Raum kommen dort viele Menschen zusammen, um zu feiern. An diesen Karnevalstagen herrscht im Kölner Karneval ein „Ausnahmestand“, der mit kaum einem anderen Ereignis der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar ist.

Zum Feiern gehört im Kölner Karneval auch regelmäßig der Konsum von Getränken, wobei insbesondere alkoholische Getränke in großen Mengen verzehrt werden. Die Beobachtungen von Polizei und Stadt Köln haben in den letzten Jahren gezeigt, dass die Feiernden nicht nur an den Verkaufsständen vor Ort ihre Getränke kaufen. Viele bringen die Getränke in Glasflaschen mit bzw. kaufen in den umliegenden Einzelhandelsgeschäften (Kioske, Lebensmittelgeschäfte) Getränke und konsumieren diese dann vor Ort im öffentlichen Straßenland. Die leeren Flaschen werden überwiegend nicht ordnungsgemäß entsorgt, sondern einfach auf den Boden gestellt, in den Rinnstein geworfen, fallengelassen oder bewusst zerschlagen. Aufgrund der Vielzahl der Feiernden und der unsachgemäß entsorgten Flaschen werden diese zu Stolperfallen. Die Flaschen werden – versehentlich und auch bewusst – weggetreten und zersplittern. Schon nach kurzer Zeit ist der Boden mit Flaschen und Glasscherben übersät.

Die Berge an Glasflaschen und Glasscherben verursachen beim Hineinfallen und Hineintreten – mitunter lebensbedrohende – Verletzungen und führen schließlich bei Dienst- und Einsatzfahrzeugen der Polizei, Feuerwehr, Rettungs- und Hilfsdiensten, des Ordnungsdienstes der Stadt Köln sowie der Abfallwirtschaftsbetriebe (AWB) regelmäßig zu Reifenschäden. Insbesondere die Reifenschäden an Fahrzeugen für den Rettungsdiensteinsatz stellen ein erhebliches Gefahrenpotenzial dar, da akute lebensrettende Einsätze nur mit erheblicher Zeitverzögerung durchgeführt werden können.

Abgeschlagene Flaschen werden zudem bei körperlichen Auseinandersetzungen als gefährliche Waffen eingesetzt.

Die Erfahrungen aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass die früheren intensiven Maßnahmen selbst in enger Zusammenarbeit verschiedener Behörden und Gewerbebetriebe nicht ausreichten, um die gegenwärtigen erheblichen Gefahren durch Gläser, Glasflaschen und Scherben zu verhindern. Mit der Erarbeitung des gemeinsamen Konzeptes „Straßenkarneval in Köln - Mehr Spaß ohne Glas“ stellten sich Stadt Köln, Polizei, AWB und Festkomitee Kölner Karneval von 1823 e. V. der Aufgabe, Gefahren für die Allgemeinheit – hier die Feiernden, Ordnungs- und Rettungskräfte sowie Unbeteiligte – abzuwehren. Aus diesem Grunde wurden beginnend mit dem Jahr 2010 zum Schutz der Allgemeinheit vor diesen erheblichen Gefahren Allgemeinverfügungen „Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen“, erlassen.

In Anlehnung an diese Allgemeinverfügungen war es ferner erforderlich, Glasgetränkebehältnisse, insbesondere Gläser und Glasflaschen, nicht in den Verfügungsbereich der Feiernden und Unbeteiligten innerhalb der ermittelten Gefahren- bzw. Verbotszonen gelangen zu lassen und die Abgabe solcher Behältnisse temporär zu den Gefahrenspitzenzeiten ebenfalls zu untersagen. Im Bereich der auch in dieser Verfügung ausgewiesenen zwei Zonen in der Kölner Innenstadt wurde über Einzelverfügungen ein Verkaufs- und Abgabeverbot von Glasbehältnissen für Einzelhandelbetriebe und Gaststätten ausgesprochen, damit

kein Glas auf die Straße gelangt und sich im Laufe des Tages durch die Scherben für die Feiernden zu einer Gefahr entwickelt.

Im Jahr 2010 wurden Klagen gegen die von der Stadt Köln erlassene Allgemeinverfügung sowie das Abgabeverbot von Glasgetränkebehältnissen vor dem Verwaltungsgericht Köln eingereicht. Diese Rechtsstreitigkeiten wurden letztlich vor dem Obergerverwaltungsgericht (OVG) NRW entschieden. Das OVG NRW hat mit den beiden Beschlüssen vom 09.02.2012, Az.: 5 A 2375/10 und 5 A 2382/10, die Rechtmäßigkeit des ordnungsbehördlichen Einschreitens bereits gegen das Mitführen, Benutzen und Verkaufen von Glas bestätigt.

Seit der ersten Umsetzung des Konzeptes wurden durchgängig positive Erfahrungen gesammelt, sowohl von der Polizei, dem Ordnungs- und Verkehrsdienst, dem Amt für Kinder, Jugend und Familie, dem Amt für Feuerschutz, Rettungsdienst und Bevölkerungsschutz, der Johanniter-Unfall-Hilfe, dem Deutschen Roten Kreuz, dem Arbeiter Samariter Bund, dem Malteser Hilfsdienst, den Krankenhäusern, den freiwilligen Helferinnen und Helfern, den Abfallwirtschaftsbetrieben (AWB), den Kölner Verkehrsbetrieben (KVB), dem Deutschen Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA) Nordrhein e.V., dem Festkomitee Kölner Karneval von 1823 e.V., Anwohnerinnen und Anwohnern, Bürgerinnen und Bürger, Fußgängern, Radfahrenden, und nicht zuletzt auch den ansässigen Geschäftsleuten sowie den Feiernden. Während die Karnevalstage und -nächte der vorangegangenen Jahre sehr stark von Aggressionen und Respektlosigkeiten geprägt, die zentralen Feierörtlichkeiten mit Glasscherben und Müll übersät waren und dies zu vielen und belastenden polizeilichen Einsätzen führte, konnte im Februar 2010 sowohl bei der Tätigkeit im Streifendienst als auch bei den großen Einsatzanlässen eine deutliche Entspannung der Situation verzeichnet werden. Es gab keine Flaschenwürfe mehr auf Einsatzkräfte, wie es in den vergangenen Jahren leider häufig der Fall war. Die Gefahr durch Glas und Glasscherben ist deutlich spürbar gesunken. „Mehr Spaß ohne Glas“ ist seit Beginn ein Erfolgskonzept und dient dem Ansehen des Kölner Karnevals.

Diese positiven Erfahrungen haben sich in der Folge bestätigt. Zuletzt feierten am 11.11.2014 wieder zahlreiche Menschen den Sessionsauftakt in der Kölner Innenstadt. Die Feiern zur Session 2014 verliefen insgesamt sehr friedlich. Die Zahl der Schnittverletzungen lag auf dem – konstant niedrigen – Niveau der Vorjahre, und damit wieder deutlich unter der Zahl der Schnittverletzungen am 11.11.2009, als noch ohne Glasverbot gefeiert wurde. Die durch Erfolg gekennzeichneten Maßnahmen der Gefahrenabwehr sollen für den Straßenkarneval und die Sessionseröffnung durch diese weitere Allgemeinverfügung fortgeführt werden.

Die Allgemeinverfügung gilt unbefristet – unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs – für die einzelnen Tage des Straßenkarnevals. Die tatsächlichen Voraussetzungen haben sich nach den Erfahrungen der letzten Jahre nicht geändert, sondern sind angesichts des enormen Zuschauerpotentials im Straßenkarneval gleich geblieben.

b) Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage für die getroffenen Anordnungen ist § 14 des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz (OBG) vom 13.05.1980 (GV.NW. S. 528 in der jeweils gültigen Fassung. Danach kann die zuständige Ordnungsbehörde die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren bzw. gegenüber Gewerbetreibenden, die ein erlaubnisfreies Gaststättengewerbe betreiben, Anordnungen zum Schutz gegen Gefahren für Leben oder Gesundheit erlassen.

c) Gefahrenlage

Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht unter anderem dann, wenn Individualrechtsgüter, insbesondere Leben und körperliche Unversehrtheit, gefährdet sind. Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn bei ungehindertem Ablauf des Geschehens in überschaubarer Zukunft mit einem Schaden für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann. In tatsächlicher Hinsicht bedarf es in Abgrenzung zu einem bloßen Gefahrenverdacht einer genügend abgesicherten Prognose auf den drohenden Eintritt von Schäden (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Juni 2004 – 6 C 21.03, Rn. 25).

Der Karneval wird in Köln in besonderem Maße in den Gaststätten und auf den Straßen gefeiert. Zu den über die Grenzen Kölns hinaus bekannten „Partymeilen“ gehören u. a. die Kölner Altstadt sowie das Zülpicher Viertel. Diese Bereiche werden alljährlich wiederkehrend als große Feierflächen genutzt. Die Kölner Altstadt und das Zülpicher Viertel sind auch unterjährig, aber in extremem Maße zu Karneval als „outdoor-party-Fläche“ bekannt und haben entsprechend großen Zulauf. Insbesondere dort findet der Straßenkarneval – auch zur Sessionseröffnung – mit zehntausenden Feiernden statt.

Zum Bild dieses Straßenkarnevals gehörte es in der Vergangenheit, dass die Straßen und Plätze in diesen Bereichen mit Glas und Glasscherben zum Teil mehr als knöchelhoch übersät waren. Bei diesem Glas bzw. den späteren Glasscherben handelt es sich zumeist um Bier- und Sektflaschen, „Kurze“, Mixgetränke (z. B. Alkopops) und Kölsch-Stangen.

Die Glasgetränkebehälter werden von den Feiernden mitgebracht oder dort gekauft. Angesichts der tatsächlich dort alljährlich zu den Karnevalstagen zu beseitigenden Glasbruchmengen ist es nicht nur ein Verdacht, dass diese Flaschen „auf der Straße landen“, sondern zum absolut überwiegenden Teil leider Gewissheit. Es entspricht dabei der Lebenserfahrung und den Erfahrungen des Ordnungsdienstes, dass die Feiernden meist in Gruppen zusammenstehen und die leeren Flaschen dann nicht zum gewerblichen Verkäufer zurück oder in Abfallbehälter bringen, sondern in der Nähe (an Baumscheiben, im Rinnstein, am Rand der Straßen oder auch inmitten der Feiernden) oder bewusst für Flaschensammler abstellen. So hat auch das OVG Magdeburg in Bezug auf Glasbruch bei Menschenansammlungen festgestellt, dass das Wegwerfen von

Glasflaschen eine typische Folge des Alkoholkonsums außerhalb gaststättenrechtlich konzessionierter Flächen darstellt (OVG Magdeburg, Urteil vom 17.03.2010 Az. 3 K 319/09). Zudem besteht auch die Gefahr, dass die Glasflaschen den Feiernden im Menschengedrange aus der Hand geschlagen werden oder runterfallen.

Häufig verbringen Gäste beim Verlassen von Gaststätten Gläser oder Glasflaschen, die zulässigerweise innerhalb der Gaststätte verwendet werden dürfen, unabsichtlich oder auch bewusst beim Verlassen des Lokals ins öffentliche Straßenland. Dort werden diese Gläser und Glasflaschen dann ebenfalls nicht ordnungsgemäß entsorgt und enden letztlich als Glasbruch auf der Straße.

Nach den Erfahrungen der Vergangenheit vor Einführung des Glasverbotes stellten die unübersehbaren Mengen Glasabfall zwischen Zehntausenden von Feiernden als solche bereits eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit für Gesundheit der Besucher und Einsatzkräfte sowie für das Eigentum (Gefahr für Reifen der Einsatzfahrzeuge) dar. Es besteht ohne ein Maßnahmenbündel sowohl eines Glasmitführungsverbotes für alle Feiernden als auch eines Glasabgabeverbotes für alle gewerblichen Betriebe und Gaststättenbetriebe die Gefahr eines massenhaften Verstoßes gegen § 3 Abs. 1 KSO durch verbotenes Wegwerfen, Abstellen oder gar Zerschlagen von Flaschen und sonstigen Glasbehältnissen (vgl. OVG NRW, Urteil vom 9. Februar 2012 – 5 A 2375/10 zur Allgemeinverfügung des Glasmitführungsverbotes).

Es mag einige wenige Personen geben, die tatsächlich ihre Glasgetränkebehältnisse wieder mit nach Hause nehmen, zum Kiosk- oder Einzelhandelsbetreiber zurückbringen oder versuchen, diese ordnungsgemäß zu entsorgen. Die Feststellungen in der Vergangenheit haben ein solches Verhalten der Feiernden jedoch in der absolut überwiegenden Zahl der Fälle nicht bestätigt. Dies entspricht auch nicht der Lebenswirklichkeit und Situation an den Karnevalstagen. Das Flaschenpfand von 0,08 € für eine Flasche Bier trägt erfahrungsgemäß nicht dazu bei, alle oder auch nur den überwiegenden Teil der Flaschen in den Rücklauf zum Händler gelangen zu lassen. Flaschen ohne Pfand, z. B. für „Kurze“ und Sekt, landen nahezu vollständig auf der Straße.

Von den Glasgetränkebehältnissen und Glasscherben gehen Verletzungsgefahren für die Feiernden, Ordnungs- und Rettungskräfte sowie Unbeteiligten aus. Aufgrund der Vielzahl der auf dem Boden liegenden Glasflaschen und Scherben besteht die Gefahr, über die Flaschen zu stolpern, in die Scherben zu fallen und sich Schnittverletzungen zuzuziehen. Schnittverletzungen können auch entstehen, wenn die auf dem Boden liegenden Flaschen von Dritten bewusst oder auch versehentlich, beim Gehen weggetreten werden und dann Personen treffen. Im Scherbenmeer sind auch Schnittverletzungen an den Knöcheln oder durch die Schuhe hindurch möglich. Auf einem mitunter knöchelhohen Teppich aus Glas und Glasscherben, gemischt mit und verdeckt von Müll, der möglicherweise noch nass geregnet wird, ist ein Ausrutschen sehr wahrscheinlich. Je mehr Glas in und unter dem Müll vorhanden ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Sturz nicht nur zu blauen Flecken,

sondern zu gefährlichen Schnittverletzungen führt. Besonders wenn die Fläche voller feiernder und sich drängender Menschen ist, ist ein Ausweichen bzw. auch Erkennen der Gefahrenquelle kaum möglich, so dass dies die Verletzungsgefahr noch verstärkt.

Zum anderen werden auch Einsatzaktivitäten der Einsatzkräfte – wie Rettungsdienste, Feuerwehr und Polizei – hochgradig gefährdet, denn über die mit Scherben übersäten Straßen können Einsatzfahrzeuge nur bedingt bis zum Teil gar nicht fahren. Aber auch die konkreten Einsätze wie Lagerung von Verletzten oder notwendige Fixierungen von Straftätern auf dem Boden sind nur beschränkt und unter Beachtung der höchsten Vorsicht möglich. Es bleibt lediglich dem Zufall überlassen, dass bei einer Lagerung Verletzter oder Fixierung Beschuldigter diese oder das Einsatzpersonal sich nicht noch zusätzlich Schnittverletzungen zuziehen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AWB haben an Karneval 2009 in Köln rund 400.000 kg Müll von den Straßen geräumt. Davon waren 120 Tonnen Glas, bei deren Entfernung sich auch die Reinigungskräfte verletzten.

Hinzu kommt, dass Glasflaschen und Gläser in einer gewaltsamen Auseinandersetzung angetrunkener Feiernder als Wurfgeschosse bzw. Schlagwerkzeuge missbraucht werden. Von den Glasgetränkebehältnissen (Flaschen, Gläsern) geht, sobald sie als Glasscherben enden oder als Wurfgeschosse bzw. Schlagwerkzeug verwendet werden, eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben sowie für die Gesundheit der Beteiligten, Unbeteiligten sowie Ordnungs- und Rettungskräfte aus.

d) Störer

Gemäß § 17 Abs. 1 OBG sind Maßnahmen gegen die Person zu richten, die eine Gefahr verursacht. Verursacht eine Person, die zu einer Verrichtung bestellt ist, die Gefahr in Ausübung der Verrichtung, so können nach § 17 Abs. 3 OBG Maßnahmen auch gegen die Person gerichtet werden, die die andere zu der Verrichtung bestellt hat.

Verursacher ist nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht derjenige, dessen Verhalten die Gefahr unmittelbar herbeiführt, also bei einer wertenden Zurechnung die polizeirechtliche Gefahrenschwelle überschreitet. Nach der gebotenen Betrachtungsweise kann allerdings auch ein als „Veranlasser“ auftretender Hintermann (mit)verantwortlich sein, wenn dessen Handlung zwar nicht die polizeirechtliche Gefahrenschwelle überschreitet, aber mit der durch den Verursacher unmittelbar herbeigeführten Gefahr oder Störung eine natürliche Einheit bildet, die die Einbeziehung des Hintermanns in die Polizeipflicht rechtfertigt. Eine derartige natürliche Einheit besteht typischerweise beim Zweckveranlasser als demjenigen, der die durch den Verursacher bewirkte Polizeiwidrigkeit gezielt auslöst (vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. April 2006 – 7 B 30.06, Rn. 4; OVG NRW, Beschlüsse vom 11. April 2007 – 7 A 678/07 NVwZ-RR 2008, 12, und vom 11. November 2002 – 5 A 4177/00, NWVBl. 2003, 320, 321.

Bei der wertenden Betrachtung ist im Kölner Straßenkarneval der Wirkungs- und Verantwortungszusammenhang zwischen dem Verkauf von Glasflaschen und der Fülle der auf den Straßen liegenden Glasabfälle so eng, dass die (Mit-)Veranlassung durch die Verkäufer und der (Gefahren-)Erfolg als Einheit angesehen werden müssen. Nach den Erfahrungen der früheren Jahre ist nahezu sicher zu erwarten, dass eine beachtliche Menge der abgegebenen Glasflaschen in die Menschenmenge der Feiernden gelangen und dort unzulässig entsorgt oder achtlos fallen gelassen werden. Es kann im Kölner Straßenkarneval als typischer Geschehensablauf angesehen werden, dass die eingebrachten Glasflaschen ordnungswidrig auf der Straße entsorgt werden und dort zusammen mit sonstigem Glasabfall ein Scherbenmeer entstehen lassen. Der massenhafte Verkauf von Bier in Glasflaschen in den Verkaufsstellen der Innenstadt trägt wesentlich dazu bei, dass immer neue Glasbehältnisse in den besonders stark frequentierten Bereichen auf die Straßen gelangen.

Durch die Abgabe von Glasgetränkebehältnissen über Gewerbebetriebe im Gefahrenbereich - auch im Rahmen des Zubehörhandels - sowie das Verabreichen von Getränken in Gläsern bzw. aus Glasflaschen (z. B. Flaschenbier, „Kurze“), die von Gästen mit aus dem Betrieb heraus genommen werden können, würde Glas in die umrissene Verbotszone gebracht und zum Verstoß gegen das per weiterer Allgemeinverfügung parallel geltende Glasverbot unmittelbar beitragen. Denn den Käufern ist aufgrund dieser erlassenen Allgemeinverfügung untersagt, in der Verbotszone überhaupt Glas mit sich zu führen.

Ungeachtet dessen, liegen auch die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme als nicht verantwortliche Person nach § 19 OBG vor.

Vorliegend handelt es sich um die Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr für Leib und Leben durch zu erwartende tausendfach im öffentlichen Straßenland ordnungswidrig entsorgten Glasflaschen und Scherben zwischen zehntausenden überwiegend alkoholisierten Karnevalisten mit den bereits ausführlich beschriebenen – mitunter lebensbedrohlichen – Folgen.

Maßnahmen gegen diejenigen, die ordnungswidrig Glas entsorgen, sind nicht oder nicht rechtzeitig möglich oder versprechen keinen Erfolg. Die Taten geschehen im Schutz der Menschenmassen und sind im Vorhinein regelmäßig nicht erkennbar. Sie lassen sich selbst unter Einsatz aller verfügbaren Ordnungskräfte aufgrund des großen Menschenandranges praktisch nicht verhindern.

Die Ordnungsbehörde kann die Gefahr auch nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Beauftragte oder auf andere Weise abwehren. Inmitten der dicht gedrängten Menschenmassen ist das Einsammeln der erheblichen Mengen an herumliegendem Glas im tatsächlichen Geschehensablauf unmöglich. Dies auch deshalb, weil im Laufe des Tages stetig neue Flaschen und Gläser hinzukommen. Selbst durch zusätzliche Abfallentsorgungsmaßnahmen ist die Gefahr durch herumliegendes Glas nicht abzuwenden.

e) Verhältnismäßigkeit

Aus den soeben genannten Gründen hat die Stadt Köln zum Schutz der Allgemeinheit vor den beschriebenen erheblichen Gefahren aufgrund der positiven Erfahrungen aus den Jahren beginnend ab 2010 per Allgemeinverfügung ein Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen für den Straßenkarneval erlassen. Gegenüber Gewerbetreibenden in den vorgenannten Ausgevierteln wird diese Maßnahme im selben Zeitraum durch den Erlass von Ordnungsverfügungen ergänzt.

Das Abgabeverbot von Glasgetränkebehältnissen ist geeignet, die oben aufgezeigten Gefahren abzuwehren. Nach dem eindeutigen Inhalt des Erfahrungsberichtes zum Karnevalsgeschehen im Frühjahr 2010 sowie den Erfahrungen mit dem Glasverbot in den letzten Jahren kann den drohenden Verletzungsgefahren für alle Beteiligten und Unbeteiligten wirksam durch ein temporäres Glasabgabeverbot begegnet werden.

Darüber hinaus ist es auch erforderlich. Das Scherbenmeer auf den Straßen kann mit den herkömmlichen Mitteln der Straßenreinigung nicht zeitnah beseitigt werden. Angesichts der in kürzester Zeit tausendfach begangenen Rechtsverstöße gegen die §§ 3 und 7 KSO kann eine präventive Inanspruchnahme der jeweiligen Störer oder auch ein mit vertretbarem Aufwand betriebenes Abfallmanagement die Gefahrenlage nicht effektiv abwehren.

Das Abgabeverbot von Glasgetränkebehältnissen verhindert nicht generell die Abgabe von Getränken, da Alternativen wie z. B. Dosen, Kunststoff- oder Hartplastikbecher, Polycarbonat-Kölsch-Stangen und Plastikflaschen in vielen Varianten erhältlich sind und sich – nicht zuletzt aufgrund des gesteigerten Sicherheitsgefühls bei Großveranstaltungen – einer breiten Akzeptanz erfreuen. Darüber hinaus bieten die Getränkehersteller, -lieferanten und -verkäufer inzwischen ein sehr breites Sortiment der verschiedensten von Kunden gewünschten Getränken in alternativen Behältnissen an. Im Hinblick auf die bestehende Gefahr für Leib und Leben ist die geringfügige Abgabeeinschränkung auch als angemessen anzusehen und steht nicht erkennbar außer Verhältnis zum angestrebten Zweck.

Aus Artikel 2 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG) folgt die Pflicht des Staates, sich schützend vor Rechtsgüter wie Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und diese gegebenenfalls auch vor Eingriffen von Seiten Dritter zu bewahren. Die Gesundheit und das menschliche Leben sowie die Handlungsfreiheit einer Vielzahl friedlich Feiernder genießen einen höheren Stellenwert als die lediglich zeitweise auf alternative Behältnisse eingeschränkte Berufsfreiheit oder die Allgemeine Handlungsfreiheit Einzelner, uneingeschränkt Glasgetränkebehältnisse abgeben zu können.

Diese Allgemeinverfügung dient dem Schutz der Allgemeinheit vor den ausführlich beschriebenen Gefahren. Sie führen auch dazu, dass jeder feiernde, friedliche Karnevalist seine individuelle Handlungsfreiheit verwirklichen kann, da ein annähernd gefahrloses Betreten aller Innenstadtbereiche möglich ist. Sie bedeuten gleichzeitig einen enormen Rückgewinn an Handlungsfreiheit für die Passanten, Anwohnerinnen

und Anwohner, ältere oder körperlich eingeschränkte Menschen, Rad- und Rollstuhlfahrer wie auch Tierhalter.

Nach Abwägung hat das Interesse an einer uneingeschränkten Abgabe von Getränken in jeglichen Behältnissen verbunden mit einem möglichst hohen Umsatz durch einen zügigen Abverkauf im auch Rahmen des Zubehörhandels gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Gefahrenabwehr für die Allgemeinheit zurückzutreten. Umsatzrückgänge sind nicht zwangsläufig zu erwarten, da nicht die generelle Abgabe alkoholischer Getränke ausgeschlossen ist, sondern Getränke in Behältnissen aus alternativem Material abgegeben werden können. Durch das bereits jahrelang bekannte und bewährte Konzept „Mehr Spaß ohne Glas“ im Kölner haben sich die betroffenen Gaststätten und Einzelbetriebe in den beiden Zonen bereits auf die glasfreie Abgabe einstellen können. Insofern haben die Betriebe bereits organisatorisch und logistisch alternative Ausschankgefäße und Behältnisse einplanen können.

Ausgenommen von der Unterlassungsanordnung unter I. 1. ist die Abgabe von Glasgetränkebehältnissen an persönlich bekannte oder an sich über ein Ausweisdokument ausweisende Anlieger zum offensichtlich und ausschließlich häuslichen Gebrauch.

2. Begründung zu Ziffer 4:

Rechtsgrundlage für die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung bewirkt, dass eine eventuell eingelegte Klage keine aufschiebende Wirkung hat. Sie ist zum Schutze der Allgemeinheit notwendig, da nur so sichergestellt werden kann, dass die getroffene Anordnung unmittelbar vollziehbar ist.

Abzuwägen ist das öffentliche Interesse Gesundheitsgefahren für die Allgemeinheit abzuwehren gegenüber dem Interesse einer uneingeschränkten Getränkeabgabe.

Die schwerwiegenden Gefahren, welche von missbräuchlich benutzten Glasgetränkebehältnissen, für so bedeutende Individualrechtsgüter wie Gesundheit, Leben und Eigentum – insbesondere unbeteiligter Personen – ausgehen können, würden bei Hemmung der Vollziehung in vollem Umfang bestehen bleiben. Es besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere den Schutz der Allgemeinheit vor Gesundheitsgefahren, wirksam abzuwehren.

Das private Interesse an der aufschiebenden Wirkung einer Klage hat hinter dem öffentlichen Interesse an einer wirksamen Gefahrenabwehr für die Allgemeinheit zurückzutreten, da es sich lediglich um ein temporäres Abgabeverbot handelt und zudem die Möglichkeit zum Verkauf von Getränken in Behältnissen aus alternativen Materialien gegeben ist.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, erhoben werden.

In Vertretung

Guido Kahlen
Stadtdirektor

Hinweis:

Die Klage kann schriftlich, zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle oder in elektronischer Form eingereicht werden. Für Rückfragen wenden Sie sich bitte unmittelbar an das Verwaltungsgericht

Gemäß § 80 Abs. 2 Ziffer 4 VwGO hat die Klage wegen der Anordnung der sofortigen Vollziehung keine aufschiebende Wirkung, so dass die Allgemeinverfügung auch dann befolgt werden muss, wenn sie mit einer Klage angegriffen wird. Gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehung kann gemäß § 80 Abs. 5 VwGO die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung beim Verwaltungsgericht Köln beantragt werden.

Hinweis der Verwaltung zur Vollstreckung:

Für den Fall, dass Anordnungen dieser Allgemeinverfügung nicht nachgekommen wird, ist vorgesehen für den ersten Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000 €, den zweiten Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000 € und anzudrohen und ggf. festzusetzen.

Für den weiteren Fall der Zuwiderhandlung kann dann das Zwangsmittel des unmittelbaren Zwangs in Form der Schließung des Betriebs bis zum Ende des zu beachtenden Verbotszeitraumes angewendet werden.

- ABI StK 2015, S. 2 -



