

Für die Karnevalstage im Frühjahr und den 11.11. erlässt die Oberbürgermeisterin der Stadt Köln in Ergänzung zur Allgemeinverfügung vom 14.01.2015 (ABl. StK 2015, S. 9 ff.)

folgende

ALLGEMEINVERFÜGUNG:

- ABl StK 2018, S. 37 -

1. Mitführ- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen:

Zu den unter Ziffer 2 genannten Zeiten ist das Mitführen und die Benutzung von Glasbehältnissen, d.h. aller Behältnisse, die aus Glas hergestellt sind (wie z.B. Flaschen und Gläser), in dem unter Ziffer 3 definierten Bereich der Stadt Köln außerhalb von geschlossenen Räumen untersagt.

Ausgenommen von diesem Verbot ist das Mitführen von Glasbehältnissen durch Getränkeliieferanten sowie durch Personen zum offensichtlich und ausschließlich unmittelbaren häuslichen Gebrauch.

2. Zeitlicher Geltungsbereich:

Das Verbot gilt

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 Aschermittwochwoche. Karnevalsdienstag ist der Tag nach Rosenmontag.

3. Räumlicher Geltungsbereich:

Das Mitführ- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen nach Ziffer 1 gilt für folgende Bereiche:

Nördliche Begrenzung:

Dasselstraße von Hausnummer 33 (einschließlich), über die Dasselstraße bis Ecke Dasselstraße/Lochnerstraße, entlang der südlichen Häuserfront der Lochnerstraße bis Rathenauplatz, südlicher Spielplatz auf dem Rathenauplatz, Roonstraße bis gegenüber von Hausnummer 44, über die Roonstraße bis Ecke Roonstraße/Beethovenstraße, entlang der südlichen Häuserfront der Beethovenstraße bis Ecke Beethovenstraße/Hohenstaufering

Östliche Begrenzung:

Hohenstaufering ab Hausnummer 53 entlang der westlichen Häuserfront in südlicher Richtung bis Hausnummer 29-37, über Hohenstaufering auf die gegenüberliegende Straßenseite Hausnummer 30-32; entlang der östlichen Häuserfront Hohenstaufering (Hausnummer 28, 26, 24) bis Friedrichstraße Hausnummer 60, (einschließlich, auch einschließlich des überdachten Gehwegs der Hausnummer. 30, Rewe-Markt, jedoch ausschließlich der Straßenbahnhaltestelle der KVB-Linie 9); Ecke Friedrichstraße/Hohenstaufering über den Hohenstaufering bis südliche Ecke Zülpicher Platz (Einbahnstraße)/Hohenstaufering, Hohenstaufering in südlicher Richtung an der Herz-Jesu-Kirche entlang bis Roonstraße, Roonstraße bis Ecke Kyffhäuserstraße/Luxemburger Straße (ausschließlich)

Südliche Begrenzung:

Kyffhäuserstraße/Ecke Luxemburger Straße. entlang der nördlichen Häuserfront der

Luxemburger Straße bis westliche Ecke Moselstraße/Luxemburger Straße
(Bahnunterführung des Bahnhofs Süd)

Westliche Begrenzung:

westliche Seite der Moselstraße entlang des Bahndamms bis zur südlichen Ecke Zülpicher Straße/Moselstraße, durch die Bahnunterführung (einschließlich) bis gegenüber der nördlichen Ecke Zülpicher Straße/Zülpicher Wall, über die Zülpicher Straße bis zur nördlichen Ecke Zülpicher Straße/Zülpicher Wall, entlang der Zülpicher Straße bis zur westlichen Ecke Zülpicher Straße/Dasselstraße, entlang der westlichen Häuserfront der Dasselstraße bis Hausnummer 33

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 der anliegenden Karte (Anlage 1) als grau hinterlegte Fläche zu entnehmen. Innerhalb des soeben beschriebenen Geltungsbereiches ist der Bereich ausgenommen, der schon von der Allgemeinverfügung vom 14.01.2015 (ABl. StK 2015, S. 9 ff.) erfasst wird (grüne Markierung). Die Karte ist 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 Allgemeinverfügung gilt gemäß § 41 Abs. 4 Satz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) mit dem auf die Bekanntmachung folgenden Tag als bekannt gegeben.

Gründe:

I.

Zu den bisherigen Erfahrungen und Begebenheiten im Kölner Straßenkarneval wird auf die Ausführungen in der Allgemeinverfügung vom 14.01.2015 (ABl. StK 2015, S. 9 ff.) vollumfänglich Bezug genommen.

Während in der Folgezeit weiterhin positive Erfahrungen mit dem Mitführ- und Benutzungsverbot von Glas verzeichnet werden konnten und die entsprechenden Gebiete in der Altstadt sowie im Zülpicher Viertel weitestgehend glasfrei blieben, nahmen anderweitige Verstöße gegen die Kölner Stadtordnung – wie etwa das Urinieren im öffentlichen Straßenland – und aggressive, rücksichtslose Verhaltensweisen der Feiernden immer flächendeckendere Ausmaße an. Zuletzt am 11.11.2017 erreichten die Feierlichkeiten in der Altstadt, im Zülpicher Viertel, aber auch in der Südstadt eine Intensität, die nachfolgend sowohl in der Presse als auch in der Stadtpolitik kontrovers diskutiert und kritisiert wurde. Darüber hinaus konnte – vermutlich aufgrund des Umstandes, dass es sich bei dem 11.11.2017 um einen Samstag handelte – ein ungewöhnlich hohes Besucheraufkommen verzeichnet werden.

So waren Teile der Altstadt sowie das Zülpicher Viertel derart überfüllt, dass die Bereiche zwischenzeitlich gesperrt werden mussten. Bereits ab 11 Uhr war der Bereich um den Heumarkt und den Alter Markt für hinzukommende Besucher nicht mehr zugänglich, was viele dazu veranlasste, anderweitige Feiernmöglichkeiten im Zülpicher Viertel oder in der Südstadt aufzusuchen. Auch im Zülpicher Viertel waren die Kapazitäten gegen 13 Uhr jedoch erschöpft. Da später eine Überlastung drohte und zusätzlich eine aggressive Grundstimmung einzelner Personengruppen vorlag, wurde gegen 16 Uhr der Zugang zum Viertel nicht mehr zugelassen. Erst gegen 19 Uhr wurde die Sperrung des Viertels wieder aufgehoben.

Der daraufhin durch die Oberbürgermeisterin einberufene „Runde Tisch“ mit Vertretern des organisierten Karnevals, der Stadtgesellschaft und der Ordnungsbehörden sprach sich unter anderem für eine Erweiterung des organisierten und strukturierten Karnevalsprogramms im öffentlichen Straßenland aus. Infolgedessen wurden bestehende Konzepte evaluiert und auf die neueren Gegebenheiten angepasst.

II.

Zu 1. Mitführ- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen:

Rechtsgrundlage für die getroffenen Verbotsregelungen ist § 14 Abs. 1 des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz (OBG NRW) – vom 13.05.1980 (GV. NRW. S. 528) in der geltenden Fassung. Danach können die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.

Das Mitführ- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen ist eine notwendige Maßnahme in diesem Sinne. Denn angesichts des zu den Karnevalstagen im Frühjahr zu erwartenden Verhaltens in Bezug auf die Benutzung von Glas in Zusammenhang mit den Feierlichkeiten, ist auf den betroffenen Straßen eine Gefahrenlage zu prognostizieren, die ein Glasverbot erforderlich macht. Den von den Glasbehältnissen und Glasscherben drohenden Verletzungsfahren für die Feiernden kann nach dem eindeutigen Inhalt des Erfahrungsberichtes zum Karnevalsgeschehen im Frühjahr 2010 sowie den Erfahrungen mit dem Glasverbot in den Folgejahren bis zum 11.11.2014 wirksam durch ein Glasverbot begegnet werden.

a) Konkrete Gefahrenlage

Nach den Erfahrungen der Vergangenheit vor Einführung des Glasverbots im Straßenkarneval ist auch für die diesjährige Session im Kölner Straßenkarneval nahezu sicher zu erwarten, dass ohne geeignete ordnungsbehördliche Maßnahmen durch Glas und Scherben ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintreten wird.

Im hier gegenständlichen Geltungsbereich war zwar in vorangegangenen Jahren kein vergleichbares Besucheraufkommen und damit auch kein vergleichbares Glasaufkommen wie beispielsweise auf der Zülpicher Straße zu verzeichnen. Zuletzt hat sich am 11.11.2017 – im Nachgang durch umfassende Presseberichterstattung begleitet – jedoch offenbart, dass nicht nur die bisher beliebten Straßen zum Feiern genutzt werden, sondern auch umliegende Straßen und Plätze in das Geschehen miteinbezogen werden. Dies folgt schon aus dem Umstand, dass sich das nunmehr umfasste Gebiet in unmittelbarer Nähe zu dem sehr stark frequentierten Bereich der Zülpicher Straße befindet. Zudem besteht ein ungebrochenes Interesse der Bevölkerung an karnevalistischen Veranstaltungen im öffentlichen Straßenland, wie das Besucherverhalten der letzten Jahre zeigt. Durch das insgesamt gewachsene Besucheraufkommen in der Stadt im Allgemeinen und im Zülpicher Viertel im Besonderen ist zu erwarten, dass die Feiernden die umliegenden Straßen und Plätze vermehrt aufsuchen werden. Aufgrund des erhöhten Personenaufkommens rund um das Zülpicher Viertel waren auch in diesen Bereichen erhöhte Mengen an weggeworfenem Glas zu verzeichnen.

Die Erfahrungen der Jahre vor 2010 haben gezeigt, dass von den in der Menschenmasse feiernden Personen ausgetrunkene Flaschen nicht in Abfallbehältern entsorgt, sondern zum überwiegenden Teil „auf der Straße landen“, dort stehen gelassen, weggeworfen oder zerschlagen werden. Rechtlich betrachtet liegt somit in allen diesen vielen tausend Fällen jeweils ein Verstoß gegen das Verunreinigungsverbot von § 3 Abs. 1 der Kölner Stadtordnung (KSO) und damit eine Störung der öffentlichen Sicherheit vor. Dies hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) bezüglich der damaligen Allgemeinverfügung zum 11.11.2010 ausdrücklich bestätigt (vgl. OVG NRW, Urteil vom 09.02.2012, 5 A 2375/10). Die dicht an dicht liegenden Glasflaschen und -scherben haben vor allem wegen der eng gedrängt stehenden und ausgelassen feiernden Menschenmassen an den bezeichneten Schwerpunkorten des Kölner Straßenkarnevals eine gefahrlose Benutzung der dortigen Straßen verhindert. Stets ist es unter diesen

besonderen Umständen zu zahlreichen – bisweilen schwerwiegenden – Schnittverletzungen bei Feiernden und Passanten sowie zu Reifenschäden an Einsatzfahrzeugen von Polizei, Rettungsdienst und Abfallwirtschaftsbetrieben gekommen, die ohne herumliegendes Glas so nicht hätten eintreten können.

Im Kölner Straßenkarneval hat das sorglose und bewusste Wegwerfen von Glasbehältnissen oder auch das gezielte Abstellen von Pfandflaschen einen derartigen Umfang angenommen, dass der Befolgung der Kölner Stadtverordnung zu diesen Ausnahmezeiten praktisch keine Bedeutung mehr zukommt. Mit ihrer grundsätzlichen Befolgung kann während des Straßenkarnevals an den Hauptfeierplätzen, für die dieses Glasverbot erlassen wird, nicht gerechnet werden.

Vor diesem Hintergrund hat sich im Laufe der Jahre bei der Großveranstaltung des Kölner Straßenkarnevals auf engstem Raum mit zehntausenden ausgelassen feiernden Menschen und hohem Alkoholkonsum die Erkenntnis durchgesetzt, dass Glasflaschen und -behältnisse aus Sicherheitsgründen nicht verantwortet werden können, weil sie bei ungehindertem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit die beschriebene konkrete Gefahrenlage herbeiführen.

Damit liegt nicht nur ein Gefahrenverdacht, sondern bereits mit dem Verbringen des Glases in die bezeichneten Bereiche eine konkrete Gefahr vor, da die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes schon allein durch dieses Verhalten besteht, das bei ungehindertem Geschehensablauf in dem beschriebenen Meer an Scherben endet. Insoweit bildet nicht erst das Wegwerfen, Abstellen oder gar Zerschlagen einer Flasche die potentielle Gefahr, darin liegt vielmehr bereits die Störung der öffentlichen Sicherheit. Die Gefahr, d.h. der zu erwartende Eintritt der Rechtsverletzung, ist erkennbar bereits mit dem Einbringen von Flaschen in den Verkehrsraum an den Karnevalstagen gegeben. Denn die in den früheren Jahren jeweils im Straßenraum festzustellenden unüberschaubaren Mengen von ordnungswidrig entsorgten Glasflaschen und Scherben, die anschaulich als Scherbenmeer bezeichnet werden können und auch fotografisch dokumentiert sind, können unter den besonderen Umständen des Kölner Karnevals bei der gebotenen wertenden Betrachtung bereits als unmittelbare Folge des Mitführens von Getränkeflaschen aus Glas angesehen werden. Von einem bloßen Gefahrenverdacht kann keine Rede mehr sein. Damit ist die entscheidende materiell-rechtliche Voraussetzung einer Regelung zur Gefahrenabwehr erfüllt.

Diese Gefahrensituation setzt sich zum einen unmittelbar kausal fort in die aus dem Scherbenmeer zum einen folgenden Verletzungsrisiken für alle Personen, die sich in den betreffenden Bereichen bewegen. 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 Fixierung Beschuldigter oder Lagerung Verletzter diese oder das Einsatzpersonal sich nicht noch zusätzlich Schnittverletzungen zuziehen.

Die Angaben der Rettungsdienste lassen erkennen, dass die Glasscherben auf den Flächen zu vermehrten Schnittverletzungen führten. Beispielsweise waren die Hauptursachen der Rettungsdiensteinsätze der Feuerwehr an Weiberfastnacht 2009: 41,2 % Alkohol (184 Fälle), 18,3 % Stürze (82 Fälle), 17,9 % Gewalt (80 Fälle), 12,9 % Schnittverletzungen (58 Fälle). Auch die Angaben des Leiters der Notaufnahme des Hildegardis-Krankenhauses bestätigten die hohen Zahlen an Schnittverletzungen an Karneval (15 Schnittverletzungen), die in seinem Krankenhaus behandelt wurden.

Diese sollen durch das Glasverbot verhindert werden. Jede Verletzung durch Glasscherben an den Karnevalstagen ist eine Verletzung zu viel, gegen die die Stadt Köln Maßnahmen zu ergreifen hat, um nicht „sehenden Auges“ Verletzungen an zu schützenden Rechtsgütern zuzulassen. Es ist nicht nur der möglicherweise grundrechtlich zu schützende Anspruch übriger Personen zu beachten, sich im öffentlichen Verkehrsraum weitestgehend frei von Verletzungsgefahren bewegen zu können. Es ist auch das hohe Gut der körperlichen Integrität und der körperlichen Unversehrtheit zu schützen.

Aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte und der beseitigten Glasmengen besteht kein vernünftiger Zweifel daran, dass zu den kommenden Karnevalstagen im Frühjahr durch absichtliche aber auch durch unabsichtliche Zerstörung der Glasgefäße Schäden entstehen werden. Ohne ein Glasverbot werden in einem sehr erheblichen Umfang Glasgefäße, möglicherweise auch unabsichtlich, aufgrund der Enge und der Bewegung zu Bruch gehen. Vorliegend besteht also nicht nur eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern diese kann nach derzeitigem Wissensstand mit Sicherheit vorhergesagt werden. Dies gilt insbesondere für dadurch verursachte Körperverletzungen sowie Verstöße gegen die Kölner Stadtordnung, die mit Sicherheit eintreten werden. Darüber hinaus besteht die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass durch eine unglückliche Schnittverletzung Leib und Leben der Beteiligten aber auch Unbeteiligter (z.B. Anwohner) gefährdet sind.

b) Störer

Die Allgemeinverfügung richtet sich an alle Personen, die die o.g. Bereiche betreten und/oder sich dort aufhalten und Glasbehältnisse mit sich führen bzw. diese benutzen. Gemäß § 17 OBG NRW haben sich die Maßnahmen gegen sie zu richten, da diese Personen die oben beschriebene Gefahr verursachen. Sie sind an den genannten Karnevalstagen im Frühjahr sowie am 11.11. in den gekennzeichneten Bereichen Störer, da sie die Handlungskette in Gang setzen, die nahezu naturgesetzmäßig zu dem weggeworfenen und zerbrochenen Glas auf dem Straßengelände führt. Jedenfalls ist aber die Inanspruchnahme der Feiernden, die Glasbehältnisse mit sich führen, als nicht verantwortliche Personen nach § 19 OBG NRW gerechtfertigt. Diese Allgemeinverfügung ergeht zur Abwehr einer jeweils an den bezeichneten Karnevalstagen vorliegenden gegenwärtigen erheblichen Gefahr (Abs. 1 Nr. 1); Maßnahmen gegenüber denjenigen, die ordnungswidrig Glas entsorgen, sind nicht oder nicht rechtzeitig möglich oder versprechen keinen Erfolg (Abs. 1 Nr. 2); die Ordnungsbehörde kann die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Beauftragte (Abs. 1 Nr. 3) oder auf andere Weise (Abs. 2) abwehren und die Inanspruchnahme kann ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten erfolgen.

aa. Die im Straßenraum zu erwartenden und unüberschaubaren Mengen von ordnungswidrig entsorgten Glasflaschen und Scherben stellen zwischen den zehntausenden feiernden und teilweise alkoholisierten Menschen auf jeweils engem Raum augenscheinlich eine gegenwärtige Gefahr für Leib und Leben von Personen dar (§ 19 Abs. 1 Nr. 1 OBG NRW). Angesichts des erfahrungsgemäß hohen Risikos von Reifenschäden durch Glasscherben besteht zudem eine Behinderung und Verzögerung von Notfalleinsätzen. Auch eine Verwendung der Flaschen als Wurfgeschosse durch aggressive und stark alkoholisierte Besucher ist nicht auszuschließen, durch die auch Unbeteiligte in Mitleidenschaft geraten können.

Allein die Masse der zwischen dicht gedrängt Feiernden liegenden Glasabfälle und Scherben rechtfertigt bei lebensnaher Betrachtung bereits für sich genommen die Annahme einer gegenwärtigen Gefahr für Leib und Leben von Personen. Bei einer derartigen Sachlage sind durch Glasscherben verursachte Verletzungen und Sachschäden absehbar, ohne dass etwa hinzutretende Verursachungsbeiträge im Einzelnen aufgeklärt werden müssen.

bb. Ein erfolgversprechendes Vorgehen gegen diejenigen, die im Schutz der Menschenmassen ihre Flaschen ordnungswidrig auf den Straßen und Plätzen entsorgen, ist mit den verfügbaren Einsatzkräften der Stadt Köln und der Polizei nicht möglich. Das plötzliche Wegwerfen von Glasbehältnissen ist gerade in diesen Menschenmassen der feiernden Jecken regelmäßig nicht erkennbar und lässt sich daher praktisch nicht verhindern. Zudem hat sich das unzulässige Entsorgen und achtlose Fallenlassen von Glasflaschen im Kölner Straßenkarneval zu einem tausendfachen Massenphänomen entwickelt, das in einer unübersehbar großen Menschenmenge stattfand. Eine flächendeckende Kontrolle ist hier schlichtweg unmöglich.

Ein Vorgehen lediglich gegen einzelne Personen, die gezielt Flaschen unsachgemäß abstellen oder gar zerschlagen und zweifelsohne auch Störer sind, bietet keinen

ausreichenden Schutz bei der Masse an feiernden Menschen. Selbst bei Einsatz aller zur Verfügung stehender Ordnungskräfte ist eine flächendeckende Kontrolle nicht möglich, so dass Rechtsverstöße nur in geringen Maße geahndet werden könnten (so ausdrücklich: OVG NRW, a.a.O.).

cc. Die Stadt Köln kann die Gefahr auch nicht oder nicht rechtzeitig selbst, durch Beauftragte oder auf andere Weise abwehren (§ 19 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 OBG NRW). Weder zeitnahes Einsammeln von Glas noch das Aufstellen zusätzlicher Abfallbehälter haben die Gefahrenlage in der Vergangenheit spürbar gemindert. Weder in der Vergangenheit eingesetzte Flaschensammler der Abfallwirtschaftsbetriebe noch Glascontainer im Zülpicher Viertel konnten die Glasmengen merklich reduzieren.

dd. Das Glasverbot führt schließlich auch nicht zu einer erheblichen eigenen Gefährdung oder einer Verletzung höherwertiger Pflichten der Adressaten dieser Allgemeinverfügung (§ 19 Abs. 1 Nr. 4 OBG NRW). Im Gegenteil dient das Glasverbot dem Schutz von Leib und Leben aller Feiernden, auch der durch diese Allgemeinverfügung Verpflichteten.

c) Verhältnismäßigkeit

Durch das Mitführ- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen wird weitestgehend sichergestellt, dass diese nicht in den Bereich der Feiernden vor der geplanten Bühne gelangen. Das Verbot ist geeignet, die oben aufgezeigten Gefahren von Glas und Glasbruch in einem stark besuchten Bereich abzuwehren. Die in der Vergangenheit erlassenen Glasverbote (ab Karneval 2010 durchgängig bis zum 11.11.2014 und dauerhaft mit Allgemeinverfügung vom 14.01.2015) haben gezeigt, dass in den Glasverbotsbereichen kaum Glas auf dem Boden lag und damit kaum Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch ordnungswidrig entsorgtes Glas eintraten.

Das Verbot ist zudem erforderlich, da kein milderes Mittel erkennbar ist. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die bis 2009 angestrebten – weniger einschneidenden – Maßnahmen (vermehrte Reinigung durch die AWB, Einsatz von Flaschensammlern, Aufstellen von gesonderten Abfallbehältern für Glas, mehr Sicherheitspersonal) nicht ausreichten, um die am stärksten von den Karnevalisten frequentierten Bereiche sicher zu gestalten, sodass das Mitführ- und Benutzungsverbot ergänzend zu erlassen ist.

Mit anderen, milderem Mitteln als durch das verfügte Verbot ist den zu erwarteten Verletzungsfolgen nicht beizukommen. Durch die kaum zu kontrollierenden Menschenmassen ist ein konsequentes Entfernen der hinterlassenen Flaschen, Gläser, Dosen, anderen Mülls und schließlich der Scherbenberge weder für die Anwohner der betroffenen Gebiete, noch für die Gewerbetreibenden oder die AWB möglich. Auch mit der Aussprache von Aufenthaltsverboten oder Platzverweisen im Einzelfall ist der Gefahr, die durch das Glas in den begrenzten Zonen entsteht, nicht wirksam zu begegnen. Der Ansatz, den Ordnungsdienst in Zweier-Streife mit der Polizei durch die speziellen Bereiche der Altstadt und des Zülpicher Viertels patrouillieren und mögliche Verstöße gegen die Kölner Straßenordnung durch unsachgemäßes Entsorgen von Glas ahnden zu lassen, ist kein milderes, gleich wirksames Mittel der Gefahrenabwehr. Gerade an Karneval stehen der Polizei keine Kapazitäten zur Verfügung, „lediglich“ Ordnungswidrigkeiten zu bekämpfen, da sie bereits vollkommen mit der Verfolgung von Straftaten ausgelastet ist. Dies hat die Polizei mehrfach bereits weit im Vorfeld geplanter Maßnahmen geäußert und entspricht im Übrigen auch der lebensnahen Einschätzung.

Auch Überlegungen, das Flaschensammeln durch den Ordnungsdienst zu institutionalisieren, um einer Unzuverlässigkeit und nicht gründlichem Einsammeln von Flaschen durch die freiwilligen Flaschensammler entgegenzutreten, ist alles andere als lebensnah und für die Hochzeiten des Kölner Karnevalgeschehens auf der Straße nicht praktikabel. Es besteht das faktische Problem, dass ein Durch- und Überqueren der Straßen- und Platzflächen praktisch nicht möglich ist. Von den AWB wurde ein solches Verfahren im Zülpicher Viertel 2009 bereits mit sechs Mitarbeitern ausprobiert, die mit Mülleimern ausgestattet den Müll zwischen den Feiernden einsammeln sollten. Selbst mit einer (kleinen) Mülltonne war in dem Gedränge kein Vorwärtskommen aufgrund der Dichte der Menschenmassen mehr gegeben. Die sechs Mitarbeiter konnten nur in den Randbereichen des Zülpicher Viertels tätig werden.

Das einzelne Aufsammeln nur per Hand ist nicht erfolgversprechend. Es könnten nur sehr wenige Flaschen pro Person eingesammelt werden, die aufgrund des schlechten Durchkommens im Gedränge auch nur sehr verzögert an Sammelstellen zusammengetragen werden könnten. Das wäre bereits keine effektive Gefahrenabwehrmaßnahme, da flächendeckend so viel aus Glasflaschen konsumiert wird, dass nicht alle Flaschen gleichzeitig eingesammelt werden könnten. Zudem wäre dieses Vorgehen auch höchst gefährlich, denn die eingesetzten „professionellen Flaschensammler des Ordnungsdienstes“ müssten sich inmitten der Feiernden auf den Boden bewegen und zwischen den Beinen der Feiernden durchgreifen, um dort abgestellte Flaschen zu erreichen. Dies ist nicht praktikabel und in der Menschenmenge bestünde vielmehr die Gefahr, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dabei übersehen würden und umgerissen oder getreten würden. Womöglich würden sie dabei in bereits dort liegende Scherben hineinfallen. In diese Gefahren würden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sehenden Auges hineingeschickt, was nicht zu verantworten ist.

Die Verhältnismäßigkeit des Glasverbots im engeren Sinne wird auch durch die fast ausschließlich positiven Rückmeldungen – insbesondere der Feiernden – bestätigt. Sie begrüßen das Glasverbot für die Hauptzeiten der Session. So kann jeder Feiernde seine individuelle Handlungsfreiheit verwirklichen, da ein annähernd gefahrloses Betreten aller Innenstadtbereiche möglich ist – auch, wenn nicht ausschließlich Sicherheitsstiefel getragen werden, wie es jedenfalls bei der Polizei, dem Rettungs- und Ordnungsdienst für diese Tage bisher unerlässlich war. Dies bedeutet insbesondere ein Rückgewinn an Handlungsfreiheit bei den Feiernden, den Passanten, den Anwohnern, den Rad- und Rollstuhlfahrern wie auch den Tierhaltern, die z.B. mit ihren Hunden „vor die Tür müssen“.

Das Mitführ- und Benutzungsverbot von Glasflaschen ist auch im Hinblick auf die allgemeine Handlungsfreiheit der Feierwilligen angezeigt, die sich ohne Glasverbot bisher nicht getraut haben, am Straßenkarneval im Zülpicher Viertel oder der Altstadt teilzuhaben. Gerade ältere Menschen oder Gehbehinderte, die auf ihren Rollstuhl angewiesen sind und 2010 erstmalig in der Gemeinschaft das Brauchtum des Straßenkarnevals (wieder) feiern und erleben konnten, haben sich gemeldet und bei der Stadt für den großartigen Gewinn an Lebensfreude bedankt. Diesen war in den letzten Jahren eine Ausübung ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit praktisch verwehrt. Wegen der Gewissheit, sich in dem Scherbenhaufen Schnittverletzungen zuzuziehen, da sie unsicher im Gang sind oder sich die Rollstuhlreifen platt fahren würden, wurden das Zülpicher Viertel und die Altstadt gemieden. Alle diese Belange sind in die Abwägung einbezogen worden, selbst wenn diese betroffenen Personengruppen ihr Recht bisher nicht klageweise geltend machten.

Das mildeste Mittel, das trotzdem eine effektive Abwehr der Gefahren durch geworfenes oder umherliegendes Glas bietet, ist das Glasverbot in dem hinzukommenden eng umgrenzten Areal in den limitierten Zeitrahmen. Es basiert auf den polizeilichen Erfahrungen der vergangenen Jahre sowie den Erkenntnissen aus den Karnevalstagen 2010 bis 2014 im unmittelbar benachbarten Bereich und den Erkenntnissen vom 11.11.2017, sodass es zu keiner unverhältnismäßigen Einschränkung der Freiheitsrechte der feiernden, friedlichen Karnevalisten kommt und die Freiheitsrechte auch der körperlich eingeschränkten Menschen angemessen respektiert werden.

Aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes (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 das Eigentum, die (lediglich zeitweise auf Plastikbehältnisse eingeschränkte) Berufsfreiheit oder die allgemeine Handlungsfreiheit Einzelner, aus Glasflaschen trinken zu wollen.

Zwar stellt der Verzicht auf das Mitführen und Benutzen von Glas eine Einschränkung dar, die jedoch durch den Einsatz alternativer Materialien minimiert werden kann. Ein solches Verbot verhindert nicht den Spaß am Feiern, da Alternativen wie Dosen, Kunststoff- oder Hartplastikbecher und Plastikflaschen in vielen Varianten erhältlich sind und sich – nicht

zuletzt aufgrund des gesteigerten Sicherheitsgefühls bei Großveranstaltungen – einer breiten Akzeptanz erfreuen.

Von dem unter Ziffer 1 angeordneten generellen Mitführverbot von Glasbehältnissen sind lediglich Getränkelieferanten und diejenigen Personen ausgenommen, die das Glas offensichtlich und ausschließlich zum häuslichen Gebrauch mit sich führen. Damit besteht für Lieferanten und Anlieger innerhalb des Geltungsbereichs die Möglichkeit, Getränke in den entsprechenden Gewerbebetrieb bzw. nach Hause zu bringen. Insgesamt wiegen die hinzunehmenden Einschränkungen der Feiernden durch das räumlich und zeitlich beschränkte Glasverbot weniger schwer, als die zu bekämpfenden Gefahren (vgl. OVG NRW, a.a.O.).

Um die Gefährdungsreduzierung nachhaltig zu gewährleisten und dem Mitführ- und Benutzungsverbot einen Sinn zu geben, ist es erforderlich für den genannten Personenkreis auch den Nachschub von Glasbehältnissen zu unterbinden. Den im räumlichen Geltungsbereich gelegenen Gaststätten, die eine Außengastronomieerlaubnis haben (und diese auch an den Karnevalstagen nutzen dürfen), Imbissbetrieben und allen Betrieben, die normalerweise Glasflaschen u.ä. verkaufen (Einzelhandel, Kioske, Supermärkte, Drogeriemärkte mit Getränkeverkauf usw.) wird der Verkauf und die Abgabe von Getränken in Glasbehältnissen mittels weiterer Allgemeinverfügung untersagt.

Zu 2. Zeitlicher Geltungsbereich:

Die zeitlichen Geltungsbereiche entsprechen den in den letzten Jahren im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung vom 14.01.2015 eruierten Gefahren-Spitzenzeiten, die durch Glas und Glasscherben entstehen. Diese sind durch die Erfahrungswerte des Ordnungs- und Verkehrsdienstes weiter präzisiert und dementsprechend angepasst worden.

Die Allgemeinverfügung gilt unbefristet – unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs – für die einzelnen Tage des Straßenkarnevals.

Die Eröffnung des Straßenkarnevals an Weiberfastnacht wird besonders exzessiv in der Altstadt und im Zülpicher Viertel von den frühen Morgenstunden an, ab ca. 08:00 Uhr gefeiert. Die Altstadt und das Zülpicher Viertel sind bereits ab dem frühen Morgen ein Haupttreffpunkt für die Feiernden; die Feierlichkeiten dauern den ganzen Tag, die ganze Nacht bis in den frühen Morgen des nächsten Tages an. In diesem Zeitraum suchen auch immer wieder neue Feierwillige die betreffenden Bereiche des Zülpicher Viertels auf. Dies rechtfertigt das Glasverbot an Weiberfastnacht von 08:00 Uhr bis zum Karnevalsfreitag 08:00 Uhr.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass das Karnevalsgeschehen an den jeweiligen Karnevalsfreitagen und den Karnevalssonntagen spürbar zurückgeht. Dies kann damit erklärt werden, dass ein Großteil der „Jecken“ eine Feierpause einlegt. An diesen Tagen ist bisher ein Glasverbot nicht erforderlich.

An den Karnevalssamstagen und an den Rosenmontagen wird wiederum – zum Teil exzessiv – auf den Straßen gefeiert. Die Aktivitäten entwickeln sich im Laufe des Tages, wobei die Feiernden im Zülpicher Viertel bereits am frühen Nachmittag beginnen. Daher ist für den Bereich des Zülpicher Viertels für diese beiden Tage eine Geltungszeit von 15:00 Uhr bis zum nächsten Morgen 08:00 Uhr notwendig.

Auch die Sessionseröffnung am 11.11. wird besonders exzessiv im Zülpicher Viertel von den frühen Morgenstunden an ab 08:00 Uhr gefeiert. Gefeiert wird durchgehend bis in die frühen Morgenstunden des 12.11. In diesem Zeitraum suchen auch immer wieder neue Feierwillige die betreffenden Bereiche der Innenstadt auf. Dies rechtfertigt das Glasverbot am 11.11. von 08:00 Uhr bis zum 12.11., 08:00 Uhr. Ein darüber hinausgehendes Glasverbot wäre angesichts der aktuellen Erkenntnisse zum Straßenkarneval unverhältnismäßig.

Zu 3. Räumlicher Geltungsbereich:

Um eine wirkungsvolle Reduzierung von Glasbruchschäden und Schnittverletzungen zu gewährleisten, erstreckt sich der räumliche Geltungsbereich für die angeordneten Maßnahmen zu Ziffer 1. auf Bereiche, die sich in den vergangenen Jahren insbesondere durch die Erfahrung im Karneval 2010 als durch Glasscherben besonders gefährlich herauskristallisiert haben. Hinzu kommen Erkenntnisse aus den Folgejahren und insbesondere dem Karnevalsgeschehen am 11.11.2017, die eine Ausweitung des

Feiergeschehens auf umliegende Straßen und Plätze offenbart haben. Hierzu zählen insbesondere die Bereiche in der Moselstraße, in der Dasselstraße, am Rathenauplatz und im weiteren Verlauf der Zülpicher Straße. Die Engelbertstraße ist bisher zwar nicht als stark frequentierter Feierbereich aufgefallen. Allerdings dient die Ausweitung des Verbots der konzeptionellen Erfassung des gesamten Gebietes und ermöglicht die Absicherung in Richtung des Hohenstaufenrings.

Die Grenzen des Geltungsbereiches werden unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Polizei, der Feuerwehr, der Rettungsdienste, des Ordnungs- und Verkehrsdienstes und des Jugendamtes der Stadt Köln sowie der AWB und der Kölner Verkehrsbetriebe (KVB) bestimmt. So dienen z.B. der Alter Markt und Heumarkt sowie die Zülpicher Straße als Hauptanziehungspunkte zur Feier des Straßenkarnevals.

Zu 4. Anordnung der sofortigen Vollziehung:

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung erfolgt auf der Grundlage des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in der zurzeit gültigen Fassung. Sie ist zum Schutze der Allgemeinheit notwendig, da nur so sichergestellt werden kann, dass die getroffene Anordnung unmittelbar vollziehbar ist.

Die Gefahren, welche von missbräuchlich benutzten Glasbehältnissen ausgehen, können für so bedeutende Individualschutzgüter wie Gesundheit, Leben und Eigentum insbesondere unbeteiligter Personen so schwerwiegend sein, dass nicht erst der Abschluss eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens abgewartet werden kann.

Demgegenüber müssen gleichermaßen das gewerbliche Interesse an einem Verkauf von Glasgebinden und das private Interesse an der Benutzung von Glas in öffentlichen Bereichen lediglich temporär zurückstehen.

Durch die Vollzugsfolgen wird nicht die Versorgung mit Getränken eingeschränkt. Auch kann der persönliche Bedarf bzw. der Verkauf der Getränke durch die Nutzung von Kunststoff-, Plastik- oder Pappbechern bzw. Kunststoffflaschen problemlos sichergestellt werden. Eine Hemmung der Vollziehung durch einen Rechtsbehelf würde indes die o.g. Gefahr für Leib und Leben bzw. die Gesundheit in vollem Umfang bestehen lassen.

Das Interesse der Allgemeinheit an der sofortigen Vollziehung der Anordnungen und damit der Verhinderung von Gefahren, insbesondere für die körperliche Unversehrtheit, überwiegt damit das eventuelle Aufschubinteresse der hiervon Betroffenen.

Rechtsbehelfsbelehrung:

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

In Vertretung

Dr. Stephan Keller
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 Satz 1 Nr. 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.

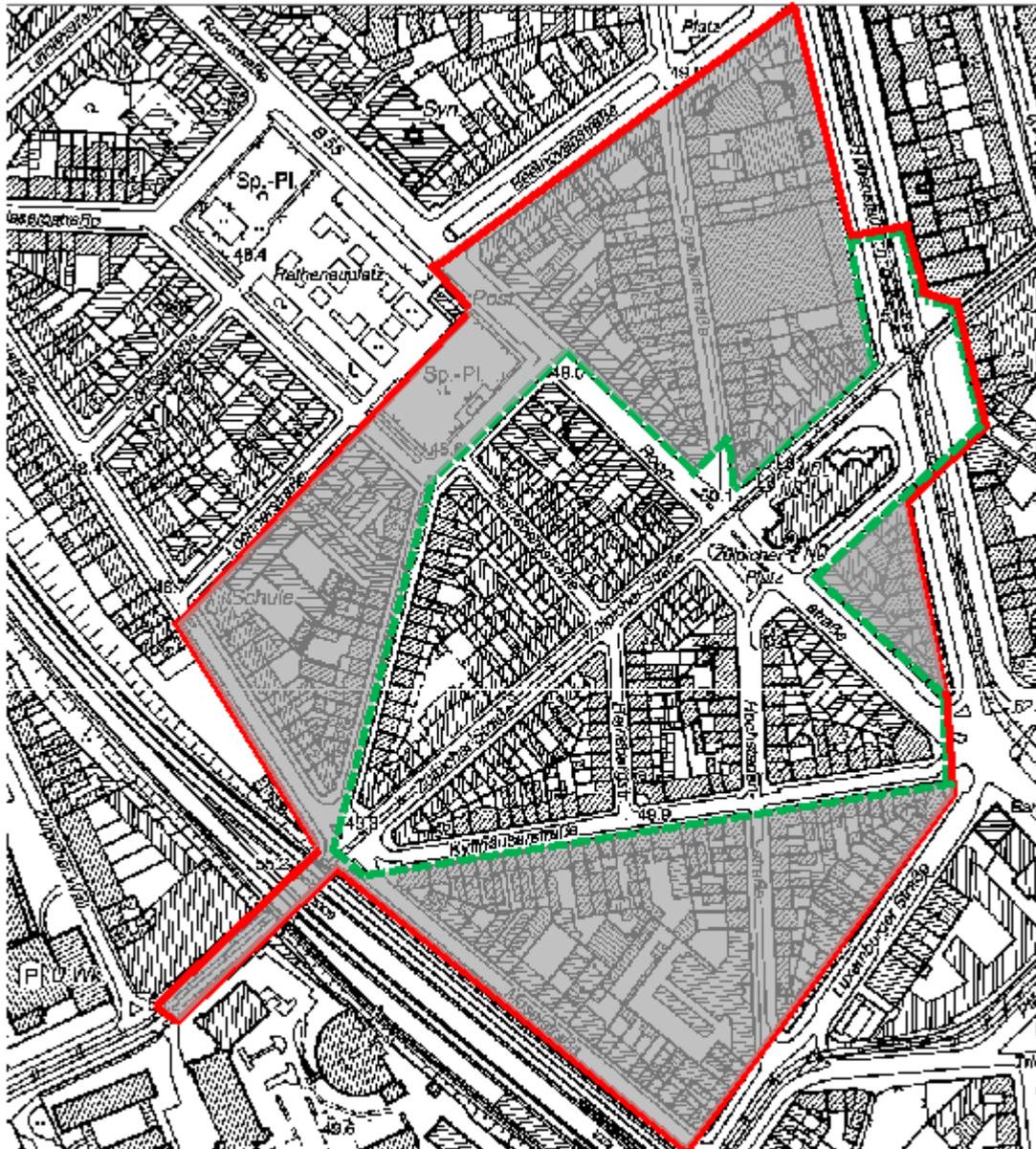
Hinweis der Verwaltung zu möglichen Zwangsmitteln:

Es ist vorgesehen, für jeden Fall des Mitführens oder Benutzens eines Glasbehältnisses mit einem Inhaltsvolumen von bis zu 0,5 l zunächst ein Zwangsgeld in Höhe von 35 Euro je Glasbehältnis, beim Mitführen oder Benutzen eines Glasbehältnisses mit einem Inhaltsvolumen von bis zu 1 l ein Zwangsgeld in Höhe von 60 Euro je Behältnis und bei



größeren Glasbehältnissen für jedes weitere Glasvolumen bis zu 0,5 l weitere 30 Euro vor Ort im Einzelfall anzudrohen und ggfs. auch festzusetzen.
Für den Fall, dass das Glasbehältnis/die Glasbehältnisse daraufhin nicht aus der Verbotzone entfernt wird/werden, kann unmittelbarer Zwang in Form der Wegnahme des mitgeführten Glases angewendet werden.

Anlage 1



-  erweiterte Zone
-  bestehende Zone