

Für den 11.11.2010 erlässt der Oberbürgermeister der Stadt Köln

folgende

ALLGEMEINVERFÜGUNG:

1 Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen:

Für den unter Ziffer 2 genannten Zeitraum ist das Mitführen und die Benutzung von Glasbehältnissen, d. h. alle 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 und Personen, welche diese offensichtlich und ausschließlich zur unmittelbaren Mitnahme zur häuslichen Verwendung erworben haben.

2. Zeitlicher Geltungsbereich:

Das Verbot gilt in der Stadt Köln im Bereich der Altstadt und im Zülpicher Viertel

vom 11.11.2010, 08:00 Uhr bis zum 12.11.2010, 08:00 Uhr.

3. Räumlicher Geltungsbereich:

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

a) Altstadt

Nördliche Begrenzung: Am Hof (ausschließlich), Kurt-Hackenbergs-Platz (ausschließlich), Am Domhof (einschließlich), Gleisanlage Hauptbahnhof, Rampe Hohenzollernbrücke,

Östliche Begrenzung: Rheinufer

Südliche Begrenzung: Rampe Deutzer Brücke (einschließlich), Augustinerstr. (einschließlich Fahrbahn, Gehweg und südlicher Gebäudezeile), Straßenbahnhaltestelle Heumarkt der KVB

Westliche Begrenzung: Kleine Sandkaul (ausschließlich), Quatermarkt (ausschließlich), Unter Goldschmied (ausschließlich).

b) Zülpicher Viertel

Nördliche Begrenzung: Roonstraße von Hausnummer (Nr.) 32 bis Zülpicher Platz, Engelbertstr. in nördlicher Richtung bis Nr. 2, Zülpicher Str. bis Hohenstaufering, Hohenstaufering in nördlicher Richtung bis Nrn. 29-37 (einschließlich) bzw. auf der gegenüberliegenden Straßenseite Nrn. 30-32 (einschließlich, auch einschließlich dem überdachten Gehweg der Nr. 30, Rewe-Markt, jedoch ausschließlich der Straßenbahnhaltestelle der KVB-Linie 9), weiter an der Baulinie entlang (Hohenstaufering Nrn. 28, 26, 24) bis zur Friedrichstraße Nr. 60,

Östliche Begrenzung: von der Friedrichstraße über den Hohenstaufering die Einbahnstraße „Zülpicher Platz“ in südlicher Richtung an der Herz-Jesu-Kirche entlang bis zur Roonstr., Roonstr. bis Barbarossaplatz (ausschließlich),

Südliche Begrenzung: Kyffhäuser Str., Zülpicher Str. in süd-westlicher Richtung bis vor die Gleisunterführung des Bahnhofs Süd (ausschließlich der Unterführung)

Westliche Begrenzung: 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) 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. 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:

I.

Am 11.11.2010 wird von großen Teilen der Kölner Bevölkerung auf den Straßen in Köln der Sessionsauftakt des Karnevals gefeiert. Durch die überregionale Bekanntheit und Beliebtheit des Kölner Karnevals kommen zudem auch tausende von Besuchern insbesondere in die Kölner Innenstadt, um bei der Sessionseröffnung mitzufeiern. Der Karnevalsauftakt beginnt traditionell um 11:11 Uhr: dann wird gemeinsam

geschunkelt, gefeiert und getrunken vom frühen Morgen an, den ganzen Tag sowie die Nacht hindurch bis zum Morgengrauen des nächsten Tages. Dieses öffentliche Großereignis zieht zehntausende Besucher insbesondere in die Altstadt und in das Zülpicher Viertel, die sich nach den Feststellungen der 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 den Karnevalstagen herrscht im Kölner Karneval ein „Ausnahmезustand“, der mit kaum einem anderen Ereignis der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar ist.

In den beiden erfassten Bereichen handelt es sich um die „Hochburgen“ des Kölner Straßenkarnevals. Die Anzahl beträgt nach Schätzungen des Amtes für öffentliche Ordnung im Bereich des Altermarkts bis zu 70.000 (+/- 20.000 je nach Wetterlage), auf der Zülpicher Straße ca. 10.000 -15.000 und im gesamten von der Allgemeinverfügung erfassten Zülpicher Viertel bis zu 30.000 Personen.

Zum Feiern gehört dabei auch regelmäßig der Konsum von Getränken. Die Beobachtungen von Polizei und Stadt Köln haben in den letzten Jahren gezeigt, dass die Feiernden nicht nur an Verkaufsständen vor Ort und in der Außengastronomie 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 dann 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 entsorgten Flaschen werden die Flaschen zu Stolperfallen. Die Flaschen werden – bewusst und auch versehentlich – weggetreten und zersplittern. Schon nach kurzer Zeit ist der Boden mit Flaschen und Glasscherben übersät.

Aufgrund der enormen Besucheranzahl kam es bei den Festivitäten der letzten Jahre und auch bereits am jeweiligen 11.11. bedingt durch die zahlreich mitgeführten und der unsachgemäß entsorgten Glasbehältnisse schon in kürzester Zeit zu ganz erheblichem Glasbruch sowohl im Bereich der Altstadt, wie auch im Zülpicher Viertel.

Die Berge an Glasflaschen und Glasscherben wuchsen in den vergangenen Jahren kontinuierlich rasant an. Sie werden zu Stolperfallen, verursachen Verletzungen, werden bei körperlichen Auseinandersetzungen als gefährliche Waffen eingesetzt und führen schließlich bei Dienst- und Einsatzfahrzeugen der Polizei, Feuerwehr, Rettungs- und Hilfsdiensten, des Ordnungsdienstes der Stadt Köln sowie der Abfallwirtschaftsbetriebe der Stadt Köln (AWB) regelmäßig zu Reifenschäden. Insbesondere die Reifenschäden an Fahrzeugen für den Rettungsdiensteinsatz stellen ein erhebliches Gefahrenpotenzial dar, da ggf. akute, lebensrettende Einsätze nur mit erheblicher Zeitverzögerung durchgeführt werden können.

Zudem steigert sich durch den vermehrten Alkoholgenuss bei diesen Großereignissen erfahrungsgemäß die Gewaltbereitschaft der Besucherinnen und Besucher, mit der Folge möglicher, erheblicher Verletzungen bei den Betroffenen. Nach Erkenntnissen der Polizei ist die Hemmschwelle, eine Flasche bzw. ein Glas als Wurfgeschoss oder Schlagwaffe zu verwenden, in der letzten Zeit deutlich gesunken.

In der Karnevalswoche im Jahr 2009 hatte es gegenüber den Vorjahren einen signifikanten Zuwachs an Körperverletzungsdelikten gegeben, die größtenteils durch

gefährliche Gegenstände, hauptsächlich Gläser und Glasflaschen, entstanden sind. Trauriger Höhepunkt im Karneval 2009 war ein versuchtes Tötungsdelikt unter Einsatz einer abgeschlagenen Bierflasche im Zülpicher Viertel. Am 11.11.2009 richteten sich Glasflaschenwürfe gegen Polizeibeamtinnen und -beamte. Innerhalb der letzten sieben Jahre bis 2009 ist die Anzahl der Rettungsdienst-Einsätze der Berufsfeuerwehr an Karneval aufgrund der gestiegenen Gewaltbereitschaft und den daraus resultierenden zu behandelnden Verletzungen um 54,2 % gestiegen. Dies betrifft überwiegend die Bereiche Altstadt, Heumarkt, Alter Markt sowie Zülpicher Viertel.

So schnell wie die Flaschen entleert und im Straßenland abgestellt werden, können diese zudem nicht durch sogenannte „Flaschensammler“ zeitnah entfernt werden. Aber nicht nur Bierflaschen, sondern auch Schnapsfläschchen werden im öffentlichen Straßenland unsachgemäß entsorgt. Diese sind nicht mit Pfand belegt und bleiben daher bei Sammelaktivitäten der Flaschensammler unberücksichtigt. Gefährlich sind diese insbesondere, da sie aufgrund ihrer Handlichkeit wesentlich leichter geworfen werden können; außerdem stellen die Scherben gerade dieser Schnapsfläschchen eine besondere Gefahr auf der Straße dar, da das Glas besonders dick und gehärtet ist, wie der Flaschenboden einer Bierflasche.

Trotz bereitgestellter Glascontainer am 11.11.2009 waren die genutzten öffentlichen Straßen, Wege und Plätze von einem regelrechten „Scherbenmeer“ übersät. Personenschäden, in erster Linie Schnittverletzungen, und Sachschäden (u. a. Reifenschäden an Einsatzfahrzeugen des Rettungsdienstes) waren die Folge dieser nicht ordnungsgemäßen Glasentsorgung. Obwohl zusätzliche Abfallbehälter auf dem Altermarkt/ Heumarkt und auch im Zülpicher Viertel aufgestellt wurden, führte dies nicht zu einer deutlichen Verbesserung der Situation. Tatsache ist, dass die Menge an Glas und Glasflaschen, die in den Bereich der in der Allgemeinverfügung umrissenen Zonen gelangt, darin zum weit überwiegenden Teil nicht ordnungsgemäß in Mülleimern oder speziell aufgestellten und entsprechend markierten Abfallmulden etc. entsorgt wird oder gar die Pfandflaschen von den Feiernden an den Kiosken oder anderen Stationen abgegeben werden. Es hat sich gezeigt, dass die Feiernden, die inmitten der Menschenmenge meist in Gruppen zusammenstehen, die Flaschen auf dem Boden oder im nahen Umfeld abstellen. Dies erfolgt zum Einen aus Bequemlichkeit (Abfallbehälter nicht in der Nähe oder bereits voll) oder um den sog. Flaschensammlern die Flaschen zukommen zu lassen. Im Ergebnis führt dies zu einer unermesslichen Zahl von leeren Glasflaschen und Glasscherben im öffentlichen Straßenland.

Auf einem mitunter knöchelhohen Teppich aus Müll, gemischt mit Glas, der möglicherweise noch nass geregnet wird, ist ein Ausrutschen sehr wahrscheinlich. Je mehr Glas in dem Müll vorhanden ist, desto höher ist Wahrscheinlichkeit, dass ein Sturz nicht nur zu blauen Flecken, sondern zu gefährlichen Schnittverletzungen führt.

Besonders wenn die Fläche voller feiernder Menschen ist, ist ein Ausweichen bzw. auch Erkennen der Gefahrenquelle kaum möglich, so dass dies die Verletzungsgefahr noch verstärkt.

Auch eine zügige Reinigung durch die Abfallwirtschaftsbetriebe (AWB) ist bedingt durch die Menschendichte und das Gedränge praktisch nicht möglich, da die

Reinigungsfahrzeuge – und Mitarbeiter nicht durch die Menschenmenge kommen und auch der Abtransport bzw. die Entleerung voller Müllbehälter nicht möglich ist. In den vergangenen Jahren zusätzlich aufgestellte Abfallbehälter konnten keine nennenswerte Verbesserung bewirken. Das Gedränge der Feiernden in den umrissenen Zonen (Bereich Zülpicher Viertel) lässt eine erste Reinigung an Weiberfastnacht, Rosenmontag und dem 11.11. erst ab ca. 01.00 Uhr (Grobreinigung mit Polizeischutz) zu. Ab 2.00 Uhr kann dann erst eine Feinreinigung erfolgen. Erst dann kann auch die Straßenbahn wieder fahren.

Da die Entsorgung der Scherben in gepflasterten Straßenbereichen, auf Plätzen und in Grünflächen nicht maschinell vorgenommen werden kann, muss im Anschluss an ein solches Großereignis die Reinigung manuell und damit sehr zeitaufwändig durchgeführt werden. Deshalb besteht auch noch Tage nach den Feierlichkeiten ein erhöhtes Gefährdungspotential (eingeschränkter Radverkehr, mögliche Schnittverletzungen für Mensch und Tier auf Grün- und Platzflächen etc.).

Die Auswertung der Feuerwehr über deren Rettungsdiensteinsätze an Weiberfastnacht 2009 ergab als Hauptursachen für die Rettungsdiensteinsätze 41,2 % Alkohol, (184 Fälle), 18,3 % Stürze (82 Fälle); 17,9 % Gewalt (80 Fälle); 12,9 % Schnittverletzungen (58 Fälle).

Aus der Differenzierung nach Örtlichkeiten ergibt sich, dass im Bereich des Alter Markts /Heumarkt/ Altstadt-Rest/ Rheingarten ca. 50 % aller Schnittverletzungseinsätze lagen (28 Fälle). Diese Bereiche sind nun von dem Glasverbot „Altstadt“ erfasst. Im Bereich der Zülpicher Straße kam es zu 13 der Feuerwehr bekannten Schnittverletzungen. Die Behandlungen von Verletzten erfolgen jedoch nicht allein über den Rettungsdienst der Feuerwehr, sondern auch über die Sanitätsstationen in den Feierbereichen, die Notfallambulanzen in den Krankenhäusern, niedergelassene Ärzte und in einfachen Fällen auch durch Selbstbehandlung der Verletzten. In wie vielen Fällen diese bei Schnittverletzungen medizinische Hilfe geleistet haben, darüber werden leider keine abschließenden Zahlen erfasst. Denn in der Praxis steht die gesundheitliche Vorsorge im Vordergrund und nicht die statistische Erhebung.

Der verantwortliche Leiter der Notfallaufnahme des Hildegardiskrankenhauses teilt zu den Einsätzen an den Karnevalstagen Folgendes mit: „Bei vielen der eingelieferten alkoholisierten Personen mussten zudem Schnittwunden behandelt werden. ... Die Zahl der Schnittwunden hat sich seit der Einführung des Dosenpfands an solchen Tagen spürbar erhöht. ... Am 11.11. (2009) waren es allein in diesem Krankenhaus, das nur eines von vielen in Köln ist, 22 Einlieferungen von alkoholisierten Personen (15 davon mit Schnittwunden). Alle standen im Zusammenhang mit den Karnevalsfeierlichkeiten. Die meisten kamen aus dem Zülpicher Viertel. Dieses Viertel gehört zum Einzugsgebiet unseres Krankenhauses, da es in Lindenthal liegt.“

Die Beschreibungen aus dem Hildegardiskrankenhaus können als exemplarisch bezeichnet werden. In keiner der übrigen Notfallaufnahmen der betreffenden Krankenhäuser hat es wesentlich anders ausgesehen.

Die Kräfte der Polizei, des Ordnungs- und Verkehrsdienstes der Stadt Köln, der Feuerwehr, der Reinigungstrupps der AWB, sowie der Hilfsorganisationen wie Johanniter, DRK etc. wurden in den letzten Jahren stetig verstärkt, ihre Kapazitäten sind vollständig ausgeschöpft. Sie reichen (trotz Aufstockung der Einsatzkräfte zu

Karneval) nicht aus, um die Gefahr, die von den Glasbehältnissen und damit verbundenen Scherben ausgeht, zu bannen oder zumindest auf ein hinzunehmendes Maß zu reduzieren.

Der bundesweit zu beobachtende Trend der Aufweichung von moralischen und ethischen Werten und dem damit einhergehenden Niveauverlust - hin zu spontaner Bedürfnisbefriedigung und Rücksichtslosigkeit - zeigt sich mit all seinen negativen Begleiterscheinungen auch im Kölner Straßenkarneval. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre, sowie bei vergleichbaren Großveranstaltungen, wie z.B. mit der Loveparade in Berlin (bis 2006) und Essen (2007) sowie während der Fußball-WM 2006, zu den Fußballspielen des 1. FC Köln im Rheinenergie Stadion und am 11.11.2009 haben gezeigt, dass der Einsatz von Glasbehältnissen bei Großveranstaltungen grundsätzlich mit erheblichen Gefahren verbunden ist.

Die Erkenntnisse und Erfahrungen des Ordnungsdienstes und der Polizei Köln in den vergangenen Jahren haben gezeigt, dass die Feiernden in dem Ausnahmezustand an den Karnevalstagen und 11.11. ihren Abfall in aller Regel nicht ordnungsgemäß entsorgen. Insbesondere Glasbehältnisse aber auch sonstiger Abfall wird in Unmengen auf den Boden gestellt oder einfach fallen gelassen und in nicht seltenen Fällen werden Glasflaschen auch gezielt auf dem Boden zerworfen. Obwohl zusätzliche Abfallbehälter auf dem Altermarkt/ Heumarkt und auch im Zülpicher Viertel aufgestellt wurden, führte dies nicht zu einer deutlichen Verbesserung der Situation. Die Feiernden bringen die Glasbehältnisse weder zu den Abfallbehältern, noch geben sie die Pfandflaschen an den Kiosken oder anderen Stationen zuverlässig zurück.

Und trotz des zusätzlichen Aufwandes, der in seiner Intensität und Vielfalt nicht mehr zu steigern ist, fällt dermaßen viel Glasmüll an, dass es regelmäßig am Rinnstein und zwischen den Feiernden zu Scherben- und Glashaufen kommt. Dies stellt ein enormes Verletzungspotenzial dar, da Personen über die Flaschen stolpern sowie sich an den Scherben verletzen können, oder die Flaschen wegstreten, so dass sie zerbrechen oder andere Personen treffen und verletzen.

Aufgrund der Vielzahl der Feiernden ist auch eine (Zwischen-) Reinigung der Flächen ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr möglich. Eine Reinigung ist erst möglich, wenn nur noch wenige Personen auf der Fläche sind, da erst dann das Reinigungspersonal mit Kehrwagen und auch manuell den auf der Straße liegenden Abfall entfernen kann.

Die bisher getroffenen Präventionsmaßnahmen haben nicht zu einer merklichen Verbesserung geführt.

Die von den AWB versuchsweise in der Altstadt aufgestellten (aufgrund des Platzmangels auf zwei limitierten) Glasmulden (große Container) wurden zum Draufklettern und Sitzen genutzt – um eine bessere Sicht zu erhaschen – wodurch eine noch größere Gefahr bestand, dass die kletternden (größtenteils angetrunkenen) Karnevalisten in die Mulde, in das dort zerbrochene Glas stürzen. Diese Maßnahme hat sich als zu gefahrträchtig und nicht fortzuführen dargestellt.

Die am Rande der Feierzone in der Altstadt versuchsweise aufgestellten ca. 40 großformatigen Mülltonnen waren im Nu gefüllt, konnten aufgrund des dichten Gedränges und des Gewichts aber nicht geleert werden und haben so lediglich einmalig eine geringe Menge des Glases aufnehmen können, das in der Altstadt anfiel.

Durch das erstmalig zu Karneval 2010 verfügte Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen an den Karnevalstagen im Februar 2010 waren die Straßen in den Zonen der Altstadt und Zülpicher insgesamt so glas- und scherbenfrei und damit sicher wie schon lange nicht mehr.

Es 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), der Kölner Verkehrsbetriebe (KVB), dem Deutschen Hotel und Gaststätten (DEHOGA) Nordrhein e.V., dem Festkomitee Kölner Karneval von 1823 e.V., Bürgerinnen und Bürgern, Fußgängern, Radfahrenden, Geschäftsleuten und Feiernden. Dazu hat maßgeblich auch die umfangreiche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit unter dem Motto „Mehr Spaß ohne Glas“ beigetragen.

Die Polizei Köln konnte im Bereich der Polizeiinspektion Mitte, der die Glasverbotszonen in der Altstadt und dem Zülpicher Viertel zuzuordnen sind, im Vergleich zum Vorjahr an den Karnevalstagen 2010 17 Prozent weniger Körperverletzungsdelikte feststellen. Bei ca. vier Prozent der bekannt gewordenen Körperverletzungsdelikte sind Glasbehältnisse verwendet worden. 2009 wurden noch etwa 10 Prozent der Körperverletzungsdelikte, bei denen Glasbehältnisse als Tatmittel eingesetzt wurden, verübt.

Während die Karnevalstage und -nächte der vergangenen Jahre sehr stark von Aggressionen und Respektlosigkeiten geprägt, die zentralen Feierlichkeiten mit Glasscherben und Müll übersät waren und dies „rund um die Uhr“ zu einem hohen und belastenden polizeilichen Einschreiten 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 das in den vergangenen Jahren leider häufig der Fall war. Die Gefahr durch Glas und Glasscherben ist deutlich spürbar gesunken.

Im Gegensatz dazu klagte beispielsweise die Polizei in Düsseldorf, wo kein Glasverbot angeordnet war, über die extreme Scherbensituation zu den Karnevalstagen 2010, obwohl die Stadt mehr Altglascontainer aufgestellt und Bußgelder an Leute verteilt hatte, die ihre Flaschen trotzdem auf der Straße entsorgten. Teile der Düsseldorfer Altstadt seien für die Polizei- und Rettungswagen nicht befahrbar gewesen.

II.

Zu 1. Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen:

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

Zwar hat das VG Köln im Klageverfahren gegen das Glasverbot aus dem Frühjahr 2010 Zweifel bekundet, diese Allgemeinverfügung könne nicht auf § 14 OBG NW gestützt werden. Allerdings beziehen sich diese Bedenken zunächst prozessual auf das „alte“ Glasverbot, das noch auf einer Prognose der Gefahren beruhte. Insoweit hat die Stadt Köln für den 11.11.2010 auch den Erlass einer ordnungsbehördlichen Verordnung in Betracht gezogen, sowie sich beim Innenministerium für eine eigenständige Gesetzesgrundlage eingesetzt, allerdings bisher ohne Ergebnis.

Die neue Allgemeinverfügung wird aber deshalb auf § 14 OBG NW gestützt, da es sich zum Einen um eine neue Einzelfallentscheidung nämlich die für den 11.11.2010 handelt und sie sich zudem nicht mehr auf Prognosen, sondern auf tatsächliche Erfahrungen mit den Wirkungen des Verbots im Frühjahr 2010 stützt.

Denn nach dem eindeutigen Inhalt des Erfahrungsberichtes zum Karnevals geschehen im Frühjahr 2010 kann den von den Glasbehältnissen und Glasscherben drohenden Verletzungsgefahren für die Feiernden wirksam durch ein Glasverbot begegnet werden. Aufgrund der Vielzahl der auf dem Boden liegenden Glasflaschen und Scherben besteht für die Feiernden und Passanten die Gefahr, über die Flaschen zu stolpern und in die Scherben zu fallen. 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 möglich. Das Glasverbot soll und kann diese Verletzungen verhindern und dient damit dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Feiernden, der Ordnungskräfte und auch Passanten. Nur das Verbot des Gebrauchs von Glas in den bezeichneten Flächen hat dabei eine hinreichende Wirkung.

a) Konkrete Gefahrenlage

Es liegt nicht nur ein Gefahrenverdacht, sondern bereits mit dem Verbringen des Glasbehältnisses in die bezeichneten Bereiche eine konkrete Gefahr vor, da die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes schon allein durch dieses Verhalten besteht.

Denn bereits das massenhafte Einbringen und auch Zerschlagen von Glasbehältnissen in und auf die Verkehrsflächen – insbesondere hier der Innenstadtbereiche – ist eine Verletzung des geltenden Rechts, nämlich des § 5 Abs.1 KStO. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass von den in der Menschenmasse feiernden Personen ausgetrunkenen Flaschen nicht in Abfallbehältern, sondern zu dem überwiegenden Teil „auf der Straße landen“. Rechtlich betrachtet liegt somit in all diesen vielen tausend Fällen jeweils ein Verstoß gegen das Verunreinigungsverbot der Kölner Straßenordnung vor und damit eine Störung der öffentlichen Sicherheit.

Die Glasbehältnisse werden von den Feiernden mit in die Innenstadt gebracht oder dort gekauft. Angesichts der bekannten und beschriebenen 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 Erfahrungssätzen des Ordnungsdienstes, dass die Feiernden meist in Gruppen zusammenstehen und die leeren Flaschen dann nicht in Abfallbehälter bringen, sondern in der Nähe (an Baumscheiben, im Rinnstein, am

Rand der Straßen oder auch inmitten der Feiernden) abstellen 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 Menschengedränge aus der Hand geschlagen werden oder runterfallen.

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.

Damit ist die entscheidende materiell-rechtliche Voraussetzung einer Regelung zur Gefahrenabwehr erfüllt.

Diese Gefahrensituation setzt sich 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.

Der für diese Gefahrenprognose zu fordernde Wahrscheinlichkeitsgrad hängt von der Bedeutung der gefährdeten Rechtsgüter sowie dem Ausmaß des möglichen Schadens ab. Bei der Beurteilung der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintrittes muss aufgrund der Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen zumindest eine gewisse Wahrscheinlichkeit für den Eintritt des Schadens sprechen. Geht es um den Schutz besonders hochwertiger Rechtsgüter, wie etwa Leben und Gesundheit von Menschen, so kann auch die entferntere Möglichkeit eines Schadenseintritts ausreichen. Bei der Beurteilung kommt es auf eine Gesamtschau an. Allein die Ungewissheit, ob es zu einem Schaden kommt, macht die Maßnahme nicht zu einer Maßnahme der Gefahrenvorsorge. Die Gefahrenprognose verlangt lediglich Wahrscheinlichkeit und nicht auch eine quasi naturgesetzliche Gewissheit.

Abzustellen ist aber nicht auf einen hypothetischen, irrealen Idealfall, sondern es ist eine konkrete, auf diesen speziellen Einzelfall ausgerichtete Gefahrenanalyse vorzunehmen. Eine Ansicht, wonach bei ordnungsgemäßer Entsorgung der Flaschen keine Gefahrenlage bestehen würde, ist eine rein theoretische Situationsbeschreibung, die mit der Wirklichkeit nicht übereinstimmt. Die Situation wurde unter Beiziehung der Erfahrungen von Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienstes, Ordnungs- und Verkehrsdienst sowie auch des Festkomitees Kölner Karneval gründlich erforscht. Die Erfahrungen der letzten Sessionen und auch insbesondere der 11. im 11. 2009 zeigen, dass es gerade *nicht* der Normalfall ist, dass Glasflaschen ordnungsgemäß entsorgt

werden, sondern der allergrößte Teil der Flaschen und Gläser, die in den bezeichneten Zonen mitgeführt und genutzt werden, auf der Straße landen und zu einem Scherbenmeer anwachsen.

Die Angaben der Rettungsdienste lassen erkennen, dass die Glasscherben auf dem 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).

Aus der Differenzierung nach Örtlichkeiten ergibt sich, dass im Bereich des Alter Markts /Heumarkt/ Altstadt-Rest/ Rheingarten ca. 50 % aller Schnittverletzungseinsätze lagen (28 Fälle). Diese Bereiche sind nun von dem Glasverbot „Altstadt“ erfasst. Im Bereich der Zülpicher Straße kam es zu der Feuerwehr bekannten 13 Schnittverletzungen. Diese sollen durch das Glasverbot verhindert werden. Auch die Angaben des Leiters der Notaufnahme des Hildegardiskrankenhauses bestätigte die hohen Zahlen an Schnittverletzungen an Karneval (15 Schnittverletzungen), die in seinem Krankenhaus behandelt wurden.

Eine Datenerhebung mit absoluten Zahlen aus genau den beschriebenen Bereichen mit Verletzungen durch Glas zu den exakt bezifferten Zeiten ist nicht möglich; dies überschreitet die statistischen Auswertungsmöglichkeiten der ärztlichen Not- und Rettungsdienste sowie der Polizei bei weitem. Mangels anderweitiger Anhaltspunkte muss die Analyse und persönliche Sachverhaltsdarstellung der Mediziner, Ordnungs- und Rettungsdienste sowie der Polizei die Entscheidungsgrundlage sein. Um eine sachgerechte Prognose mit vertretbarem Aufwand für alle Beteiligten auf hinreichender Tatsachengrundlage zu erhalten, ist keine unendliche, unmöglich dezidierte Analyse erforderlich, die bürokratisch und lebensfremd und darüber hinaus ein zeitnahes Reagieren auf aktuelle Entwicklungen zu einer Farce werden lassen würden. Die „Zeugen“-aussagen sind ebenso in diese ordnungsbehördliche Entscheidung einzu beziehen wie zahlenmäßig erfasste Vorfälle.

Nur mit der Verfügung des Glasverbots ist ein zeitnahes, angemessen praktikables Einschreiten auf Grundlage des § 14 Abs. 1 OBG möglich. Nicht zuletzt um auf aktuelle Entwicklungen im gesellschaftlichen Zusammenleben, die nicht von vorneherein absehbar sind, reagieren zu können, hat der Gesetzgeber den Kommunen die Kompetenz aus der Generalklausel eingeräumt. Nimmt die Verwaltung Anzeichen einer solchen gefahrträchtigen Entwicklung, die von allen ihr erkennbar beteiligten relevanten Stellen bestätigt wird, nicht zum Anlass, effektive Gefahrenabwehr zu betreiben, setzt sie sich dem Vorwurf der Nachlässigkeit aus, bei Massenereignissen Gefahren zu tolerieren, die schnell zu gravierenden Verletzungen bis hin zu schlimmeren Folgen führen können.

Jede Verletzung durch Glasscherben an den Karnevalstagen ist eine Verletzung zu viel, gegen die die Stadt Köln tunlichst 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.

Es ist auch nicht nur von einer Gefahr für diese Teile der Rechtsordnung und damit der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auszugehen, sondern sogar von einer Verletzung, also einer bereits eingetretenen Störung.

Es herrscht zu den betreffenden Zeiten an Karneval und dem 11.11. in der Großstadt Köln leider kein Zustand, bei dem im Alltagsleben übliche Kausalzusammenhänge gelten. Insbesondere in der Altstadt und im Zülpicher Viertel herrscht eine *Ausnahmesituation*, bei dem gerade das Mitführen und Benutzen von Glasbehältnissen bereits eine Gefahr darstellt.

Aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte und der beseitigten Glasmengen besteht kein vernünftiger Zweifel daran, dass auch in den Folgejahren durch absichtliche aber auch durch unabsichtliche Zerstörung der Glasgefäße Schäden entstehen werden. Die Lachen am Boden belegen, dass in einem sehr erheblichen Umfang sehr viele 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 vorher gesagt werden. Dies gilt insbesondere für dadurch verursachte Körperverletzungen sowie Verstöße gegen die Kölner Straßenordnung, die mit 100%iger Sicherheit eintreten werden. Darüber hinaus besteht die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass durch eine unglückliche Schnittverletzung das Leben der Beteiligten aber auch Unbeteiligter (z.B. Anwohner) gefährdet ist.

Eine Anmerkung der Kammer des Verwaltungsgerichts Köln, zunächst müssten die Verstöße gegen die Kölner Straßenordnung geahndet werden, geht fehl. Eine solche Ahndung ist in dem Gewühl der Menschenmassen praktisch nicht möglich und vollkommen lebensfremd. Selbst das Entsenden von 1000 Mitarbeitern zum Sanktionieren unsachgemäßer Müllentsorgung wird keine effektive Gefahrenabwehr bewirken und darüber hinaus die Mitarbeiter auch noch explizit diesen Gefahren aussetzen. Denn in den sehr beengten Verhältnissen auf den betreffenden Straßen und Plätzen ist bei der ausgelassenen, z. T. auch aufgeladenen Stimmung nicht effektiv das Wegwerfen und Zerstören von Glas zu verhindern. Ein derartiges Vorgehen ist ungeeignet.

b) Störer

Die Allgemeinverfügung richtet sich an alle Personen, die sich in den o.g. Bereichen aufhalten und Glasbehältnisse mit sich führen bzw. diese benutzen. Sie sind 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 führen.

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 Karnevalisten.

Daher sind nach pflichtgemäßem Ermessen die sich im oben bezeichneten Bereich aufhaltenden Personen als Verhaltensstörer in Anspruch zu nehmen.

So gut wie jede Person, die mit einem Glasbehältnis an den Karnevalstagen in die Hauptfeierbereiche kommt, wird nach den Erkenntnissen der Vergangenheit und der Lebenswirklichkeit im Kölner Karneval das Glas dort im öffentlichen Straßenland lassen.

Damit liegt ein Verstoß gegen § 5 Abs. 1 KStO vor.

Zudem stellt das Glasbehältnis aufgrund des Gedränge und der Enge zwischen den feiernden Menschenmassen eine Gefahr dar, so dass derjenige, der Glas mit sich führt als Verhaltensverantwortlicher in Anspruch genommen werden kann.

Für das Schnittverletzungen hervorrufende Scherbenmeer sind somit ordnungsbehördlich alle diejenigen verantwortlich, die mit einer Glasflasche oder einem Glas in die umrissenen Bereiche kommen.

Es ist für denjenigen, der z.B. seine Bierflasche in einer Häusercke am Straßenrand abstellt, erkennbar, dass diese bei dem Gedränge und in dieser Sondersituation an Karneval (Alkoholisierter Menschen, drängelnden Menschenmassen usw.) eine Gefahrenquelle darstellt.

Es mag einige wenige Personen geben, die tatsächlich ihre Glasbehältnisse wieder mit nach Hause nehmen, zum Kiosk zurückbringen oder versuchen diese ordnungsgemäß zu entsorgen. Die Beobachtungen der Vergangenheit haben ein solches Verhalten der Feiernden jedoch in der absolut überwiegenden Zahl der Fälle nicht bestätigt und dies entspricht auch nicht der Lebenswirklichkeit. Auch bei der Beurteilung der Störerqualität ist auf die Gesamtschau abzustellen und nicht auf einzelne Fallvarianten.

Die Auffassung u. a. des Verwaltungsgerichts Köln, eine ordnungswidrige Entsorgung führe ohne Hinzutreten weiterer Umstände noch nicht zu einer konkreten Verletzungsgefahr (Körperschäden) oder Behinderung von Einsatzkräften und daher könnten Glasnutzer per se erst einmal keine Störer sein, verkennt die Wirklichkeit auf den betreffenden Straßen Kölns zu Karneval. Natürlich sind auch noch intakte Flaschen Verletzungsgefahren für den Körper, denn nur dort, wo eine Flasche liegt kann man auch darüber stürzen und sich dadurch oder auch daran verletzen. Wo massenhaft Flaschen liegen, gilt das verstärkt. Wenn ferner die Straßen auch nur mit intakten Flaschen übersät sind, sind Einsatzfahrzeuge, insbesondere deren Reifen in Gefahr. Dazu bedarf es mitnichten des Glasbruchs, dieser kommt nur noch erschwerend dazu.

c) Verhältnismäßigkeit

Durch das Mitführ- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen wird weitestgehend sichergestellt, dass diese nicht in die Bereiche der Feiernden in der Altstadt und dem Zülpicher Viertel gelangen. Die Verbote sind geeignet, die oben aufgezeigten Gefahren von Glas und Glasbruch in einem stark besuchten Bereich abzuwehren. Dies zeigen nicht nur die Erfahrungen anderer Städte, die teilweise bereits ein Glasverbot erlassen hatten und die Situation am Rheinenergie Stadion in Köln, wo es durch das Glasverbot gelungen ist, die akute Gefahrenlage in erheblicher Weise zu entspannen, sondern insbesondere auch das erstmalig zu Karneval 2010 verhängte Glasverbot in der Kölner Innenstadt.

Die Verbote sind zudem erforderlich, da kein mildereres 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 Abfallsbehältern für Glas, mehr Sicherheitspersonal) nicht ausreichten, um die am stärksten von den Karnevalisten

frequentierten Bereiche sicher zu gestalten, so dass das Mitführ- und Benutzungsverbot ergänzend zu erlassen ist.

Allein im Zülpicher Viertel wurden von den AWB acht versetzte Mulden speziell zur Aufnahme von Glas aufgestellt und entsprechend deutlich gekennzeichnet – es wurde jedoch kaum Glas darin entsorgt, lediglich der Boden der Mulden war bedeckt. Das erste Konzept aus dem Jahr 2008 wurde für 2009 noch verbessert, die Abgabemöglichkeit wurde aber dadurch auch nicht besser von den Feiernden angenommen.

Erst das Gesamtkonzept der für alle verpflichtenden Verbotsverfügung, der Containerstandorte am Eingang der Verbotsbereiche mit Ansprache durch freiwillige Hilfskräfte, die vielfältige Unterstützung in der Öffentlichkeitsarbeit und dadurch erreichte Zuspruch haben dieses zu einem Erfolg und wirksamen Mittel gegen die Gefahren und Einschränkungen, die sich durch Glas im Straßenkarneval in Köln ergeben, gemacht.

Mit anderen, mildereren Mitteln als durch das angestrebte 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, den Veranstalter in der Altstadt oder die AWB möglich.

Eine streng limitierte Zutrittsregelung für lediglich eine bestimmte Anzahl von Personen, was ebenfalls zu einer Verminderung der Verletzungen führen würde, stellt sich als wesentlich härteren Eingriff in die Rechte der Karnevalisten dar und wäre im Übrigen mangels ausreichender Sicherungsmöglichkeit der entsprechenden Areale praktisch nicht durchführbar. Es handelt sich nicht um einen abgeschlossenen Veranstaltungsraum wie z.B. einem Stadionbereich.

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.

Nicht probat ist der von der Kammer des Verwaltungsgericht in der Verhandlung vom 16.09.2010 geäußerte Ansatz, dass der Außendienst 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 soll. 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 i.Ü. auch der lebensnahen Einschätzung.

Auch der von der Kammer des Verwaltungsgerichts geäußerte Ansatz, 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 Hoch-Zeiten des Kölner Karnevals geschehens nicht praktikabel.

Zum einen 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 Mülleimertragenden Mitarbeitern ausprobiert, die den Müll zwischen den Feiernden einsammeln sollten.

Mit einer (kleinen) Mülltonne, die einiges an Glas aufnehmen kann, war in dem Gedränge kein Vorwärtskommen aufgrund der Dichtigkeit der Menschenmassen gegeben. Die sechs Mitarbeiter konnten nur in den Randbereichen des Zülpicher Viertels tätig werden.

Einzelnes Aufsammeln (nur per Hand) ist auch nicht erfolgversprechend: Es können nur sehr wenige Flaschen pro Person eingesammelt werden, die auch nur sehr langsam aufgrund schlechten Durchkommens im Gedränge in Müllbehältnissen entsorgt werden können und damit ineffektiv sind, da flächendeckend so viel aus Glasflaschen konsumiert wird, das nicht alles gleichzeitig eingesammelt werden kann. Zudem müssten sich die eingesetzten „professionellen Flaschensammler des Ordnungsdienstes“ zwischen die Feiernden auf den Boden bücken, um die dort abgestellten Flaschen auch zu erreichen und würden so leicht zu Boden gerissen – womöglich in bereits dort liegende Scherben hinein. Bereits mit dem Einbringen und kaum zu unterbindenden Abstellen der Flasche ist die Gefahr des Glasbruchs und Verletzung gegeben – in diese Gefahr würden die Mitarbeiter sehenden Auges hineingeschickt, was nicht zu verantworten ist.

Eine ohne den Rückhalt durch eine rechtlich verbindliche Verbots-Regelung durchgeführte Kampagne für einen Sessionsauftakt mit „Mehr Spaß ohne Glas“ ist wenig erfolgversprechend und keineswegs als gleich effektiv anzusehen. Da die Kioske und Einzelhandelsgeschäfte angekündigt haben, ohne Glasverbot Glas und Glasflaschen zu verkaufen und damit in den Raum bringen würden, ist die Gefahr durch massenweises Glas weiterhin gegeben. Sobald es Flaschen zu kaufen gibt, werden diese gekauft, getrunken und im Straßenland hinterlassen, ob kommuniziert wird, dass diese eine Gefahr darstellen oder nicht.

Dass die Einschätzung der in den Jahren zuvor herrschenden Gefahrenlage und Notwendigkeit des Einschreitens durch ein Verbot von Glasflaschen gegeben ist, 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 Karnevalistinnen, Rad- und Rollstuhlfahrenden wie auch Tierfreunden, die z.B. mit ihrem Hunden Gassi gehen wollen.

Das Mitführ- und Benutzungsverbot von Glasflaschen ist auch abzuwägen mit der Allgemeinen Handlungsfreiheit der Feierwilligen, 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 feiern und erleben konnten, haben sich gemeldet und bei der Stadt für den großartigen Gewinn an Lebensfreude bedankt. Diesen war die letzten Jahre eine Ausübung ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit praktisch verwehrt. Wegen der Gewissheit, dass sie sich in dem Scherbenhaufen Schnittverletzungen zuziehen werden, da sie unsicher im Gang sind oder die Rollstuhlreifen plattfahren würden, wurde das Zülpicher Viertel und die Altstadt gemieden. Alle diese Belange müssen in die Abwägung einbezogen werden, auch wenn die betroffenen Personengruppen ihr Recht nicht klageweise geltend machen.

Das mildeste Mittel, das trotzdem eine effektive Abwehr der Gefahren durch geworfenes oder umher liegendes Glas bietet, ist das Verbot in den nachjustierten, eng umgrenzten Arealen in dem limitierten Zeitrahmen. Es basiert auf den polizeilichen Erfahrungen der vergangenen Jahre sowie den Erkenntnissen aus dem Karneval 2010, so dass es zu keiner unverhältnismäßigen Einschränkung der Freiheitsrechte der feiernden, friedlichen Karnevalisten kommt und die Freiheitsrechte auch der körperlich eingeschränkten Menschen angemessen respektiert werden.

Aus Artikel 2 Absatz 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, die keine andere Wahl sehen als aus Glasflaschen zu trinken.

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 I. angeordneten generellen Mitführungsverbot von Glasbehältnissen sind lediglich Getränkeliieferanten und diejenigen Personen ausgenommen, die Glasbehältnisse offensichtlich und ausschließlich zum häuslichen Gebrauch mitführen. Damit besteht für Lieferanten und Anlieger innerhalb des Verfügungsgebietes die Möglichkeit, Getränke in den entsprechenden Gewerbebetrieb bzw. nach Hause zu bringen.

Hierdurch kann zwar nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass unbefugterweise Glasbehältnisse in das Verbotsgelände zum dortigen Verbrauch gelangen; es ist jedoch zu erwarten, dass der Gebrauch von Glas eine hinreichende Beschränkung erfährt, die ausreicht, den abzuwehrenden Gefahren wirksam zu begegnen.

Um die Gefährdungsreduzierung nachhaltig zu gewährleisten und dem Mitführungs- und Benutzungsverbot einen Sinn zu geben, muss für den genannten Personenkreis jedoch auch der Nachschub von Glasbehältnissen unterbunden werden. Die in dem räumlichen Geltungsbereich gelegenen Gaststätten, die eine Außengastronomieerlaubnis haben (und diese auch an den Karnevalstagen nutzen dürfen), Imbissbetriebe und alle Betriebe, die normalerweise Glasflaschen u. ä. verkaufen (Einzelhandel, Kioske, Supermärkte, Drogeriemärkte mit Getränkeverkauf usw.) erhalten separate Ordnungsverfügungen, die den Verkauf von Getränken in Glasbehältnissen regeln.

Zu 2. Zeitlicher Geltungsbereich:

Der zeitliche Geltungsbereich entspricht gezielt den in den letzten Jahren eruierten Gefahren-Spitzenzeiten, die durch Glas und Glasscherben entstehen.

Die Sessionseröffnung wird besonders exzessiv in der Altstadt und im Zülpicher Viertel von den frühen Morgenstunden an ab 08:00 Uhr gefeiert. Die Altstadt sowie das Zülpicher Viertel sind am 11.11. bereits ab dem frühen Morgen ein Haupttreffpunkt für die Feiernden, die Feierlichkeiten dauern den ganzen Tag, die ganze Nacht bis in den frühen Morgen. In diesem Zeitraum suchen auch immer wieder neue Feierwillige die betreffenden Bereiche der Innenstadt auf. Dies rechtfertigt das Glasverbot vom 11.11.2010 08.00 Uhr bis 12.11.2010 08.00 Uhr.

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.

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 von den AWB und den Kölner Verkehrsbetrieben (KVB) für erforderlich gehalten. So dient z. B. der Alter Markt und Heumarkt sowie die Zülpicher Straße als Hauptanziehungspunkt zur Feier der Sessionseröffnung und auch des Straßenkarnevals im Übrigen.

Darüber hinaus ist mit erheblichen Besucheraufkommen am Kölner Hauptbahnhof sowie dem Südbahnhof zu rechnen, da viele Karnevalisten aus dem Umland und auch von weit her gereiste Touristen dort ankommen, um von diesen Punkten aus weiter in die Altstadt zu ziehen bzw. auf die Zülpicher- und ihre Nebenstraßen zu gelangen.

Die o.g., hauptsächlich besuchten Bereiche befinden sich mitten in der Innenstadt von Köln, im Ausgehviertel der Studenten und Studentinnen – jeweils mit direkt angrenzenden, dicht besiedelten Wohnquartieren. Diese Bereiche müssen von möglichst vielen Gefährdungspotentialen freigehalten werden.

Dabei mussten auch Neben- und Verbindungsstraßen der Hauptfeiermeilen im Straßenkarneval in den Verbotsbereich aufgenommen werden, um wirksam den Gefahrenlagen begegnen zu können. Bereits zum 11.11.2009, den vergangenen Karnevalssessionen vor 2010, zur WM 2006 und anderen Großveranstaltungen in Köln wurden die Bereiche in der City von den Besuchern und Besucherinnen sehr stark frequentiert.

Der zeitliche und räumliche Geltungsbereich entspricht damit den in der Vergangenheit als konfliktträchtig festgestellten Bereichen.

Die Altstadt (genaue Bereich siehe oben Ziffer 3 a) ist vom 11.11. ab 08:00 Uhr bis 12.11., 08:00 Uhr ein Haupttreffpunkt für die Feiernden. Für den Bereich Altstadt entspricht das Mitführ- und Benutzungsverbot von Glasflaschen geografisch der Regelung zu den Karnevalstagen im Frühjahr 2010. Diese erstmalige Geltung hat sich dort in ihrer Flächenbegrenzung bewährt.

Das Zülpicher Viertel (genauer Bereich siehe oben Ziffer 3 b) ist zu den o. g. Zeiten ebenfalls ein übermäßig ausgeprägter Anziehungspunkt für die Feiernden. Die Karnevalstage 2010 haben allerdings gezeigt, dass die Grenze am Hohenstaufering in nordwestlicher Richtung bis einschließlich Hausnummer 29-37 verschoben werden muss, so dass der dort ansässige Supermarkt in die Verbotszone einbezogen wird: Vor der Hausnummer 29-37 gegenüber der KVB-Haltestelle war an Karneval im Frühjahr 2010 ein vermehrtes Mensch- und auch Glasaufkommen zu verzeichnen, das in den Vorjahren dort nicht zu beobachten war. In dem dortigen Supermarkt, der knapp außerhalb der Verbotszone lag, hatten sich viele mit in Glasflaschen abgefüllten Getränken versorgt und diese vor Ort konsumiert. Aufgrund der Menschenmassen kam es zu Behinderungen auf dem gemeinsamen Geh- und Radweg. Passanten, Radfahrerinnen und Radfahrer mussten auf die Fahrbahn ausweichen. Leere Flaschen wurden arglos auf dem Boden und in der Fahrrinne stehen gelassen. Dort wurden sie zu Stolperfallen und zerbrochen. Die entstandenen Scherben wiederum stellten eine Gefahr für Feiernde, Passanten, Radfahrerinnen und Radfahrer sowie Fahrzeugen dar. Aufgrund der Menschendichte und der beengten Verhältnisse war eine Reinigung durch die AWB nicht möglich. Die Fläche der Glasverbotszone im Zülpicher Viertel im Übrigen entsprach an den Karnevalstagen 2010 den in den Vorjahren gemachten Erfahrungen.

Im Bereich der Ringe hat sich aufgrund der Erfahrung in der letzten Session im Februar 2010 gezeigt, dass zwar ein hohes Aufkommen an Feiernden zu erwarten ist, dieses aber hinsichtlich der Menschenmenge und dem Feierverhalten nicht mit den Ausmaßen der Feiernden in der Altstadt und dem Zülpicher Viertel zu vergleichen ist. In der Friesenstraße, die als einzige sehr stark frequentiert wurde, wird der Straßenkarneval aus Sicht des Ordnungsdienstes geordneter gefeiert, d. h. insbesondere ohne die extremen Gefahren durch Glas. Für diesen Bereich werden für den 11.11.2010 als milderes Mittel temporäre Halteverbotszonen eingerichtet, die zu mehr Platz für die Feiernden führen und eine Reinigung durch die Abfallwirtschaftsbetriebe ermöglichen.

Zu 4. Anordnung der sofortigen Vollziehung:

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung erfolgt auf der Grundlage des § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - in der z. Zt. 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 Individual-Schutzgüter 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 Glasbehältnissen 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, Appellhofplatz, 50667 Köln, erhoben werden. Die Klage ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten/ der Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle des Verwaltungsgerichts zu erheben.

Hinweis:

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 zu möglichen Zwangsmitteln:

Es ist vorgesehen, dass 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, bei 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 angedroht und festgesetzt wird.

Für den Fall, dass das Glasbehältnis/die Glasbehältnisse daraufhin nicht aus der Verbotszone entfernt wird/werden, kann unmittelbarer Zwang in Form der Wegnahme des mitgeführten Glasbehältnisses bzw. der mitgeführten Glasbehältnisse angewendet werden.

In Vertretung

Guido Kahlen
Stadtdirektor