



**Anlage 3**

**Amt für öffentliche Ordnung  
Gaststätten- und spielrechtliche Angelegenheiten**

Stadthaus Deutz - Ostgebäude  
Willy-Brandt-Platz 3, 50679 Köln  
Behindertengerechter Eingang: Eingang neben Haupteingang

Auskunft Frau Kobsch, Zimmer 08.145  
Telefon 0221 221-26414, Telefax 0221 221-26131  
E-Mail [Gaststaettenangelegenheiten@stadt-koeln.de](mailto:Gaststaettenangelegenheiten@stadt-koeln.de)  
Internet [www.stadt-koeln.de](http://www.stadt-koeln.de)

Sprechzeiten  
montags - freitags 8:00 Uhr - 12:00 Uhr  
nach vorheriger Terminabsprache auch:  
montags u. donnerstags von 14:00 Uhr - 16:00 Uhr, dienstags von  
14:00 Uhr - 18:00 Uhr

KVB Stadtbahn: Linien 1, 3, 4, 9  
Bus: Linien 150, 153, 156  
Haltestelle: Bf. Deutz-Messe LANXESS arena, Deutz-Kalker-Bad  
(Linien 1, 9, 153)  
S-Bahn: Linien S6, S11, S12, S13 sowie RE-RB- und Fernverkehr

32

Stadt Köln - Amt für öffentliche Ordnung  
Willy-Brandt-Platz 3, 50679 Köln

Gegen Empfangsbekanntnis

«Anrede»  
«Vorname» «Name»  
«Anrede2»  
«Straße» «HausNR»  
«Plz» Köln

Ihr Schreiben

Mein Zeichen

Datum

32-321/31-Karneval 11112010

30.09.2010

**Gewerbebetrieb «Straße» «HausNR», «Plz» Köln**

**Ordnungsverfügung mit  
Anordnung der sofortigen Vollziehung und  
Androhung von Zwangsmitteln**

Sehr «Anrede1» «Name»,

I.

1. hiermit fordere ich Sie auf, in Ihrem Gewerbebetrieb unter der Anschrift «Straße» «HausNR», «Plz» Köln, zeitlich beschränkt

**von Donnerstag, 11.11.2010, 08:00 Uhr bis Freitag, 12.11.2010, 08:00 Uhr**

die Abgabe von Glasgetränkebehältnissen (wie z. B. Gläser oder Glasflaschen) zu unterlassen.

2. Im öffentlichen Interesse ordne ich hiermit die sofortige Vollziehung dieser Ordnungsverfügung an.
3. Für den Fall, dass Sie meiner Anordnung unter 1. dieser Ordnungsverfügung nicht, nicht fristgerecht oder nicht in vollem Umfang nachkommen, drohe ich Ihnen für
  - a) den **ersten Fall** der Zuwiderhandlung ein **Zwangsgeld in Höhe von 1.000 €**,
  - b) den **zweiten Fall** der Zuwiderhandlung ein **Zwangsgeld in Höhe von 5.000 €** und
  - c) **jeden weiteren Fall** der Zuwiderhandlung das **Zwangsmittel des unmittelbaren Zwangs** in Form der **Schließung Ihres Gewerbebetriebs bis zum Ende des zu beachtenden Verbotszeitraumes** an.

II.

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 Sessionsauftakt 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 „Ausnahmezustand“, 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 der Besucher beträgt nach Schätzungen des Amtes für öffentliche Ordnung im Bereich des Alter Markt auf bis zu 70.000 (+/- 20.000 je nach Wetterlage), auf der Zülpicher Straße ca. 10.000 -15.000 und im gesamten Bereich des Zülpicher Viertel auf bis zu 30.000 Personen.

Zum Feiern gehört dabei 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 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 diese 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 Glasgetränkebehältnisse schon in kürzester Zeit zu ganz erheblichem Glasbruch sowohl im Bereich der Altstadt, wie auch im Zülpicher Viertel.

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

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).

Seite 3

Aus der Differenzierung nach Örtlichkeiten ergibt sich, dass im Bereich des Alter Markt / 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 den der Feuerwehr bekannten 13 Schnittverletzungen.

Der verantwortliche Leiter der Notfallaufnahme des Malteser Krankenhauses St. Hildegardis teilte 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 Malteser Krankenhaus St. Hildegardis können als exemplarisch bezeichnet werden. In keiner der übrigen Notfallaufnahmen der betreffenden Krankenhäuser hat es wesentlich anders ausgesehen.

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, niedergelassenen 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. In der Praxis steht die gesundheitliche Versorgung im Vordergrund und nicht die statistische Erhebung.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die bestehenden intensiven Maßnahmen selbst in enger Zusammenarbeit verschiedener Behörden und Gewerbebetriebe nicht ausreichen, 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“ stellen sich Stadt Köln, Polizei, AWB und Festkomitee Kölner Karneval von 1823 e. V. der Aufgabe, Gefahren für die Allgemeinheit – hier der Feiernden, Ordnungs- und Rettungskräfte sowie Unbeteiligter – abzuwehren.

Aus diesem Grunde habe ich erstmals für die Karnevalstage 2010 zum Schutz der Allgemeinheit vor diesen erheblichen Gefahren eine Allgemeinverfügung „Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen“, veröffentlicht im Amtsblatt der Stadt Köln vom 13.01.2010, erlassen. In Anlehnung an die Allgemeinverfügung war es ferner erforderlich, Glasgetränkbehältnisse, insbesondere Gläser und Glasflaschen, nicht in den Verfügungsbereich Feiernder und Unbeteiligter innerhalb der ermittelten Gefahren- bzw. Verbotszonen gelangen zu lassen und die Abgabe solcher Behältnisse temporär zu den Gefahrenspitzenzeiten ebenfalls zu untersagen. Aufgrund dessen waren die Straßen in den Zonen der Altstadt und im Zülpicher Viertel 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 Gaststättenverband (DEHOGA) Nordrhein e.V., dem Festkomitee Kölner Karneval von 1823 e.V.,

Seite 4

Anwohnerinnen und Anwohnern, Bürgerinnen und Bürgern, Fußgängern, Radfahrenden, Geschäftsleuten und nicht zuletzt den 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 Glasgetränkebehältnisse verwendet worden. 2009 wurden noch etwa 10 Prozent der Körperverletzungsdelikte, bei denen Glasgetränkebehältnisse als Tatmittel eingesetzt wurden, verübt.

Während die Karnevalstage und -nächte der vergangenen Jahre sehr stark von Aggressionen und Respektlosigkeiten geprägt, die zentralen Feierörtlichkeiten 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 Einsatzen 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.

Diese durch Erfolg gekennzeichneten Maßnahmen der Gefahrenabwehr werde ich auch zum Sessionsauftakt am 11.11.2010 fortführen. Zum Schutz der Allgemeinheit vor den dargestellten erheblichen Gefahren habe ich eine Allgemeinverfügung „Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen“, veröffentlicht im Amtsblatt der Stadt Köln vom **29.09.2010**, erlassen. Zudem untersage ich daran anlehnend ebenfalls wieder temporär die Abgabe solcher Behältnisse zu den Gefahrenspitzenzeiten in den neu ermittelten Gefahren- bzw. Verbotszonen Altstadt und Zülpicher Viertel.

Sie geben in Ihrem Gewerbebetrieb unter der Anschrift «**Straße**» «**HausNR**», «**Plz**» Köln Glasgetränkebehältnisse ab. Ihr Betrieb liegt unmittelbar in einem Bereich in Köln, wo traditionell der Kölner Straßenkarneval mit zehntausenden Besuchern stattfindet und in dem den Erfahrungen der Vergangenheit zufolge ein sehr hohes Gefährdungspotential gegeben ist.

Mit Schreiben vom **27.09.2010** informierte ich Sie über meine Absicht, Ihnen gegenüber diese Ordnungsverfügung zu erlassen und gab Ihnen gemäß § 28 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW in der zurzeit gültigen Fassung zur Wahrung des rechtlichen Gehörs Gelegenheit zur Stellungnahme.

Von dieser Möglichkeit machten Sie «**Anhörung**»

### III.

#### **Begründung zu 1.**

Rechtsgrundlage für die getroffenen Anordnungen sind die §§ 1, 14, und 17 des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz (OBG) – vom 13.05.1980 (GV.NW. S. 528) i. V. m. der oben genannten Allgemeinverfügung vom **29.09.2010 sowie § 5 Abs. 2 Gaststättengesetz (GastG)**. Danach kann ich als zuständige Ordnungsbehörde die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Eine – erhebliche – Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht unter anderem dann, wenn Individualrechtsgüter, insbesondere Leben und körperliche Unversehrtheit, gefährdet sind. Nach § 5 Abs. 2 GastG können gegenüber Gewerbetreibenden, die ein erlaubnisfreies Gaststättengewerbe betreiben, Anordnun-

Seite 5

gen nach Maßgabe des Absatzes 1 – hier Nr. 1. zum Schutz gegen Gefahren für Leben oder Gesundheit – erlassen werden.

Der Karneval wird in Köln nicht nur mit dem Besuch karnevalistischer Sitzungen oder Straßenumzügen in den einzelnen Stadtvierteln, sondern in besonderem Maße in den Gaststätten und auf den Straßen Kölns gefeiert. Zu den über die Grenzen Kölns hinaus bekannten „Partymeilen“ gehören u. a. die Kölner Altstadt sowie das Zülpicher Viertel. Diese Bereiche werden bekanntermaßen und alljährlich wiederkehrend als attraktive und 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 mit zehntausenden Feiernden statt.

Zum Bild dieses Straßenkarnevals gehörte es in den vergangenen Jahren, dass die Straßen und Plätze 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. Glas und Glasscherben (durch Bruch) gelangen durch die Feiernden in die benannten Bereiche. Die Glasgetränkebehältnisse werden von den Feiernden mit in die „Partymeilen“ gebracht 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.

Das Flaschenpfand von 0,08 € für eine Flasche Bier trägt während der Ausnahmesituation an Karneval nicht dazu bei, alle oder auch nur den überwiegenden Teil der Flaschen durch die Konsumenten oder Flaschensammler in den Rücklauf zum Händler gelangen zu lassen. 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.

Neben Bier in Flaschen werden auch massig „Kurze“, Sekt und Mixgetränke aus Glasflaschen verzehrt. „Kurze“, Sekt und Mixgetränke in Flaschen ohne Flaschenpfand werden gar nicht erst zurückgebracht, in Abfallbehälter entsorgt oder von Flaschensammlern aufgehoben.

Von den Glasgetränkebehältnissen und Glasscherben gehen Verletzungsgefahren für die Feiernden, Ordnungs- und Rettungskräfte sowie Unbeteiligter 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 Schu-

Seite 6

he 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.

Hinzu kommt, dass Glasflaschen und Gläser in einer gewaltsamen Auseinandersetzung angetrunkener Feiernder als Wurfgeschosse bzw. Schlagwerkzeuge missbraucht werden. Von den Glasgetränkebehältnissen (Flaschen, Gläsern etc.) 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.

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 ist erkennbar bereits mit der Abgabe von Glasgetränkebehältnissen in die ermittelten Gefahrenbereiche an den Karnevalstagen gegeben. Damit ist die entscheidende materiell-rechtliche Voraussetzung einer Regelung zur Gefahrenabwehr erfüllt.

Die 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 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 400.000 Kilo Müll von den Straßen geräumt. Davon waren 120 Tonnen Glas, bei deren Entfernung sich auch die Reinigungskräfte verletzten.

Der für die 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 und auch 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 entfernte Möglichkeit eines Schadenseintrittes 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.

Abzustellen ist nicht auf einen hypothetischen, unrealen 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 Glasgetränkebehältnisse ordnungsgemäß entsorgt werden, sondern der allergrößte Teil der Flaschen und Gläser, die

Seite 7

in den bezeichneten Zonen mitgeführt, gekauft und genutzt werden, auf der Straße landen und zu einem Scherbenmeer anwachsen.

Bereits mit der Abgabe von Glasgetränkebehältnissen innerhalb der bezeichneten Bereiche liegt eine konkrete Gefahr und nicht nur ein Gefahrenverdacht vor, da die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts schon allein durch dieses Verhalten besteht.

Gewerbetreibende des Einzel- und Großhandels sowie des gastronomischen Bereichs bereiten sich in besonderer Weise auf Karneval vor. Warenbestellungen, insbesondere alkoholische Getränke, fallen um ein vielfaches höher aus, als zu anderen Zeiten des Jahres. Nach eigenen Aussagen von Kiosk- und Einzelhandelsbetreibern während der Infoveranstaltungen zu Karneval 2010 bzw. in Gesprächen mit betroffenen Gewerbetreibenden wurde deutlich, dass die Karnevalstage zu den umsatzstärksten des Jahres zählen und dass Gewerbetreibende zum Teil über Monate vom Umsatz des Karneval zehren.

Das enorm umsatzstarke und (zum Teil überlebens-)wichtige „Geschäft Karneval“ wird auch durch Zahlen bzw. Schätzungen des Kölner Brauerei-Verbandes e.V. deutlich. So sind einem Internet-Artikel vom 18.02.2009 (Quelle: <http://www.report-k.de/content/view/18366/143/>) folgende Zahlen zu entnehmen:

*„Für die 20 Kölsch-Marken der Domstadt stellt der Straßenkarneval den absoluten Höhepunkt der närrischen Session dar. Schon Wochen zuvor holen LKWs der Getränkeverleger im Minutentakt die Ware an den Verkaufsrampen der Brauereien ab. Durchschnittlich werden Schätzungen zufolge in einem normalen Monat 20,8 Millionen Liter Kölsch konsumiert. Während des diesjährigen Straßenkarnevals steigt nach Schätzungen des Kölner Brauerei-Verbandes e.V. der Absatz um 10 Millionen Liter, also rund 50 Millionen 0,2 Liter Kölsch-Stangen. Der Gesamtverbrauch dürfte dann während der närrischen Tage bei 30,8 Millionen Liter Kölsch – 154 Millionen Gläser Kölsch – liegen.“*

Diese Zahlen betreffen lediglich 20 Kölsch-Sorten. Nicht berücksichtigt sind sonstige Biersorten, Sekt, Mixgetränke, „Kurze“ etc. anderer Getränkehersteller und –lieferanten. Allein bei der Gesamtmenge alkoholischer Getränke werden neben Gebinden wie z. B. Fässer und PET-Flaschen in hohem Maße auch Glasflaschen abgefüllt, welche – wie bereits ausführlich beschrieben – als solche oder als Glasbruch Straßen, Plätze, Rinnsteine etc. bedecken. Diese Glasflaschen werden in den Gefahrenzonen zu einem erheblichen Teil über Einzelhandelsgeschäfte an die Feiernden abgegeben.

Ihr Geschäftsbetrieb ist zu Karneval darauf ausgerichtet, in höchstmöglichem Maße auch oder insbesondere alkoholische Getränke zu verkaufen und an dem Wirtschaftsfaktor Karneval Gewinn erzielend teilzuhaben. Die Pfandrücknahme ist dabei nicht vornehmliches Bestreben, sondern – sofern Pfandflaschen in Rücklauf gelangen – ein beiläufiger Teil Ihrer Tätigkeit. Der Pfandrücklauf erfolgt dabei weniger durch die Feiernden, sondern eher durch Flaschensammler, welche auf die Gesamtmenge der in die Gefahrenzonen verkauften Pfandflaschen gesehen jedoch nur einen geringen Teil zurückbringen. Nicht zurückgebrachte oder eingesammelte Pfandflaschen, bereits zerbrochene Flaschen sowie die Mengen an pfandfreien Flaschen verbleiben auf den Straßen mit den bereits geschilderten Folgen. Die Konsumenten in den Partymeilen wollen erfahrungsgemäß schnell mit „Nachschub“ versorgt werden. Karneval ist daher für die betroffenen Gewerbetreibenden insbesondere zu den ermittelten Verbotszeiten ein stressiges, schnelles und vor allem Massengeschäft. Sie tragen durch die Abgabe von Glasgetränkebehältnissen dazu bei, dass diese mit den genannten Folgen im Straßenland verbleiben.

Seite 8

Es gilt die zuvor aufgezeigten gegenwärtigen erheblichen Gefahren abzuwenden. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die bisher bestehenden Regelungen und getroffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um die Gefahren, die durch Gläser, Glasflaschen und Scherben entstehen, zu verhindern. Aus diesem Grund hat die Stadt Köln zum Schutz der Allgemeinheit vor diesen erheblichen Gefahren aufgrund der positiven Erfahrungen aus dem Frühjahr 2010 erneut per Allgemeinverfügung das o. a. Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen zum 11.11.2010 erlassen.

Um eine wirkungsvolle Reduzierung von Glasbruchschäden und Schnittverletzungen zu gewährleisten, erstreckt sich der räumliche Geltungsbereich für die angeordneten Maßnahmen auf Bereiche, die sich in den vergangenen Jahren und insbesondere durch die Erfahrung im Karneval 2010 als durch Glasscherben besonders gefährlich herauskristallisiert haben.

Die Grenzen des Gefährdungsbereiches wurden dabei 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.

Die oben genannten, hauptsächlich besuchten Bereiche befinden sich mitten in der Innenstadt von Köln und im Ausgehviertel der Studenten und Studentinnen, jeweils mit direkt angrenzenden, dicht besiedelten Wohnquartieren. Diese Bereiche müssen von möglichst sämtlichen Gefährdungspotentialen freigehalten werden. Daher mussten auch Neben- und Verbindungsstraßen der Hauptfeiermeilen im Straßenkarneval in den Verbotsbereich aufgenommen werden, um wirksam den Gefahrenlagen begegnen zu können.

Auch für den kommenden Sessionsauftakt am 11.11.2010 ist ein außerordentlich hoher Andrang zu erwarten. Durch dieses ergänzende, zeitlich beschränkte Abgabeverbot von Glasgetränkebehältnissen soll sichergestellt werden, dass diese nicht in die Bereiche der Feiernden – in Anlehnung an die vorangegangenen Ermittlungen zu der vorgenannten Allgemeinverfügung – in der Altstadt und dem Zülpicher Viertel gelangen.

Das Abgabeverbot von Glasgetränkebehältnissen ist geeignet, die oben aufgezeigten Gefahren von Glas und Glasbruch in einem stark besuchten Bereich abzuwehren. Dies zeigen nicht nur die Erfahrungen anderer Städte, welche bereits ein Glasverbot erlassen hatten, sondern insbesondere auch die Situation am RheinEnergieStadion in Köln, wo es durch das Glasverbot gelungen ist, die akute Gefahrenlage in erheblicher Weise zu entspannen. Die Erfahrungen haben auch gezeigt, dass die bisherigen – weniger einschneidenden – Maßnahmen (vermehrte Reinigung durch die AWB, Einsatz von Flaschensammlern, Aufstellen von gesonderten Abfallbehältern für Glas, mehr Sicherheitspersonal) nicht ausreichen, um die am stärksten von den Karnevalisten frequentierten Bereiche sicher zu gestalten. Durch die kaum zu kontrollierenden Menschenmassen ist ein konsequentes Entfernen der hinterlassenen Flaschen, Gläser und schließlich Scherbenberge weder für die Anwohner der betroffenen Gebiete, noch für die Gewerbetreibenden oder die AWB möglich. Letztendlich haben mich jedoch die Erfahrungen in der Gefahrenabwehr zum Karneval im Frühjahr 2010 darin bestärkt, wieder ein



Seite 9

Abgabeverbot von Glasgetränkebehältnissen für Trinkhallen, Imbissbetriebe, Kioske und andere Einzelhandelsgeschäfte zu verfügen.

Vorliegend besteht nicht nur eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern diese kann nach derzeitigem Wissensstand mit Sicherheit vorhergesagt werden. Nach dem eindeutigen Inhalt des Erfahrungsberichtes zum Karnevalsgeschehen im Frühjahr 2010 kann den von den Glasgetränkebehältnissen und Glasscherben drohenden Verletzungsgefahren für alle Beteiligten und Unbeteiligten wirksam durch ein (temporäres) Glasabgabeverbot begegnet werden.

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 hat der Straßenkarneval 2010 gezeigt, dass die Getränkehersteller, -lieferanten und -verkäufer ein breites Sortiment der verschiedensten von Kunden gewünschten Getränken in alternativen Behältnissen angeboten haben.

Es kann zwar nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass unbefugterweise Glasgetränkebehältnisse in die ermittelten Gefährdungsbereiche gelangen, es ist jedoch zu erwarten, dass der Gebrauch von Glas eine hinreichende Beschränkung erfährt, die ausreicht, den abzuwehrenden Gefahren wieder wirksam zu begegnen.

Um die Gefährdungsreduzierung nachhaltig zu gewährleisten, muss daher nicht nur das Mitführen und Benutzen von Glasbehältnissen im öffentlichen Straßenland untersagt werden, sondern auch der Nachschub von Glasgetränkebehältnissen in den Bereichen, die sich in den vergangenen Jahren als durch Glasscherben besonders gefährlich herauskristallisiert haben, wieder unterbunden werden.

Die Gesundheit und das menschliche Leben genießen einen höheren Stellenwert als das Eigentum, die (lediglich zeitweise auf alternative Behältnisse eingeschränkte) Berufsfreiheit oder die Allgemeine Handlungsfreiheit. Aus Artikel 2 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz 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.

Ich habe die zeitliche Festlegung meiner Entscheidung gezielt an die in den letzten Jahren eruierten Gefahren-Spitzenzeiten angelehnt. Diese konzentrieren sich vom 11.11.2010, 08:00 Uhr bis zum 12.11.2010, 08:00 Uhr.

Nach Abwägung hat Ihr Interesse an einer uneingeschränkten Abgabe von Getränken in jeglichen Behältnissen gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer Gefahrenabwehr für die Allgemeinheit zurückzutreten, zumal Ihr Interesse überwiegend finanzieller Natur ist. Umsatzrückgänge sind nicht zwangsläufig zu erwarten, da Sie Getränke in Behältnissen aus alternativem Material abgeben können. Zudem haben die bisher erfolgten hiesigen Kontaktaufnahmen zu namhaften Getränkevertrieben der Region gezeigt, dass auch diese das Konzept „Mehr Spaß ohne Glas“ begrüßen und unterstützen, indem sie insbesondere ihr Getränkesortiment wie auch schon zu Karneval im Frühjahr 2010 in alternativen Getränkebehältnissen anbieten werden. Sofern dennoch wirtschaftliche Umsatzeinbußen zu erwarten sind, haben diese gegenüber dem Gesundheitsschutz der Allgemeinheit zurückzutreten. Abgesehen davon hat kein Gewerbetreibender einen Anspruch auf unveränderten Fortbestand der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Seite 10

Um wirtschaftliche Nachteile jedoch möglichst gering zu halten, weise ich an dieser Stelle darauf hin, dass nach Prüfung des Einzelfalls ggf. ausnahmsweise für die von dem Abgabeverbot erfassten Zeiträume eine Gestattung nach § 12 Gaststättengesetz (GastG) zum Ausschank von Getränken bis 15 % Vol. erteilt werden kann. Einen Antrag auf Gestattung oder aber auch zur Aufstellung eines Getränke- und/oder Imbissstandes (ggf. mehrerer Stände) im öffentlichen Straßenland können Sie kurzfristig beim Amt für öffentliche Ordnung, Abteilung für Straßen und Grünflächennutzung, **Frau Bach**, Ottmar-Pohl-Platz 1, 51103 Köln, oder auch per E-Mail an das Postfach [strassennutzungen@stadt-koeln.de](mailto:strassennutzungen@stadt-koeln.de), einreichen. Sie erhalten auch telefonisch unter der **Rufnummer 0221/221-27719** weitere Informationen zu den Voraussetzungen der Erteilung einer solchen Gestattung bzw. den damit verbundenen Auflagen, wie z. B. das Bereithalten von (mobilen) Toiletten, welche aufgrund des Mindeststandards für Benutzer kostenfrei zur Verfügung zu stellen sind, bzw. die Beteiligung am sogenannten Toilettenkonzept.

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.

Glasgetränkebehältnisse, insbesondere Flaschen und Gläser, können beim Einsatz als Wurfgeschosse oder Schlagwerkzeuge in einer Auseinandersetzung Verletzungsgefahren verursachen. Zerbrochene Glasgetränkebehältnisse können wie oben dargestellt zu – mitunter lebensbedrohenden – Schnittverletzungen oder Sachschäden, z. B. an Rettungsfahrzeugen, führen. Aufgrund dieser bestimmten Sachlage wurde zu den Gefahr-Spitzenzeiten in den am auffälligsten Bereichen, in denen auch Ihr Betrieb liegt, die o. g. Allgemeinverfügung erlassen, die das Mitführen und Benutzen von Glasbehältnissen verbietet.

Durch die Abgabe von Glasgetränkebehältnissen würden Sie Glas in die durch die o. g. Allgemeinverfügung umrissene Verbotszone bringen und damit jedenfalls mittelbar die Gesundheit und das Leben der Feiernden, Ordnungs- und Rettungskräfte sowie Unbeteiligter gefährden. Daher nehme ich Sie nach pflichtgemäßem Ermessen als Adressat meiner Ordnungsverfügung in Anspruch.

### **Begründung zu 2.**

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 müssen daher die Anordnungen dieser Ordnungsverfügung auch dann befolgen, wenn Sie gegen diese Klage erheben.

Abzuwägen war hierbei das öffentliche Interesse, Gesundheitsgefahren für die Allgemeinheit abzuwehren, gegenüber Ihrem Interesse, einer uneingeschränkten Getränkeabgabe nachzugehen.

In Ausübung meines Ermessens habe ich dem öffentlichen Interesse am Vollzug der getroffenen Anordnungen den Vorrang eingeräumt, da es insbesondere mit Blick auf die erheblichen Gesundheitsgefährdungen für die Allgemeinheit nicht vertretbar ist, dass durch die Erhebung einer Klage die Wirksamkeit meiner Maßnahme auch nur zeitweise suspendiert wird.

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 jedoch ein erhebliches öffentliches In-

Seite 11

teresse daran, Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere den Schutz der Allgemeinheit vor Gesundheitsgefahren, wirksam abzuwehren.

Das private Interesse an der aufschiebenden Wirkung einer Klage bzw. das Interesse, auch Glasgetränkebehältnisse abzugeben, hat hinter das öffentliche Interesse an einer wirksamen Gefahrenabwehr für die Allgemeinheit zurückzutreten, zumal es sich vorliegend lediglich um ein temporäres Abgabeverbot von Glasgetränkebehältnissen handelt und zudem die Möglichkeit zum Verkauf von Getränken in Behältnissen aus alternativen Materialien gegeben ist.

### **Begründung zu 3.**

Die Androhung der Zwangsmittel erfolgt gemäß der §§ 55 Abs. 1, 57 Abs. 1, 58, 60, 62 und 63 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW).

Die Androhung der Zwangsgelder in Höhe von 1.000,00 € bzw. 5.000,00 € stellt sich als die am ehesten geeignete und Sie auch am wenigsten belastende Maßnahme dar, um Sie zur freiwilligen Befolgung der Anordnung unter I.1. zu veranlassen.

Unter Berücksichtigung des mit der Ordnungsverfügung verfolgten Schutzzweckes ist die angedrohte, im Übrigen im untersten Bereich des gesetzlichen Rahmens (bis 100.000,00 €) liegende Zwangsgeldhöhe von 1.000,00 € (für die erste Zuwiderhandlung) bzw. 5.000,00 € (für die zweite Zuwiderhandlung) ausreichend und angemessen.

Sollten Sie wider Erwarten beharrlich meine Anordnung zum Schutz der Allgemeinheit nicht befolgen, ist es angemessen, für jeden weiteren Fall der Zuwiderhandlung (also ab dem dritten Verstoß) gegen meine Anordnungen das Zwangsmittel des unmittelbaren Zwangs in Form der Schließung Ihres Gewerbebetriebes bis zum Ende Verbotszeitraumes anzudrohen.

Gemäß § 58 Abs. 3 VwVG NRW darf der unmittelbare Zwang nur angewendet werden, wenn andere Zwangsmittel nicht zum Ziel führen oder untunlich sind. Dies ist vorliegend der Fall, wenn das Zwangsgeld nicht zu dem entsprechenden Erfolg führt. Zweck des Abgabeverbotes ist es, die am meist frequentierten Bereiche von Glasgetränkebehältnissen frei zu halten, um die oben beschriebenen Gefahren zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund muss auch ein Zwangsmittel angedroht werden, dass zum sofortigen Erfolg führt. Nur durch dieses Zwangsmittel kann wirksam verhindert werden, dass Glas in den Bereich der Altstadt bzw. dem Zülpicher Viertel gelangt. Die Anwendung des unmittelbaren Zwangs ist auch verhältnismäßig.

Eine Frist zur Erfüllung der Anordnung braucht nach § 63 Abs. 1 S. 2 VwVG NRW nicht bestimmt zu werden, da eine Unterlassung (hier die Abgabe von Glasgetränkebehältnissen) erzwungen werden soll.

### **Rechtsbehelfsbelehrung:**

Gegen diese Verfügung können Sie innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage beim Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln erheben. Die Klage ist schriftlich beim Verwaltungsgericht Köln einzureichen oder zur Niederschrift der Urkundsbeamtin / des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle des Verwaltungsgerichts Köln zu erklären.

Hinweise:

Wenn möglich, sollte die Klage in dreifacher Ausfertigung beim Verwaltungsgericht erhoben werden.

Sollte die Frist durch das Verschulden eines von Ihnen Bevollmächtigten versäumt werden, würde dessen Verschulden Ihnen zugerechnet werden.

Die durch die Anordnung der sofortigen Vollziehung bzw. hinsichtlich der Zwangsmittelandrohung kraft Gesetzes entfallene aufschiebende Wirkung der Klage kann



Seite 12

auf Ihren Antrag durch das Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, ganz oder teilweise wieder hergestellt werden.

Hochachtungsvoll  
Im Auftrag

Kobsch