

Allgemeinverfügung

Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen an Rosenmontag 2023:

Bekanntmachung der Stadt Kempen 08.02.2023, Az.: C32-KL-08-202303

Die Stadt Kempen erlässt auf der Grundlage des § 14 OBG Abs. 1 Ordnungsbehördengesetz (OBG) folgende

Allgemeinverfügung

- 1. In dem markierten Bereich der Anlage 1 – Moorenring, Burgring, Mühlenring, Hessenring, Donkring sowie alle innerhalb dieser Ringstraßen gelegenen Straßen, Thomasstraße, Vorster Straße und Oedter Straße (nebst angrenzender Gehwege) – ist das Mitführen und die Benutzung von Glasbehältnissen, das heißt aller Behältnisse, die aus Glas hergestellt sind (wie zum Beispiel Flaschen und Gläser), außerhalb von geschlossenen Räumen untersagt.**
- 2. Für jeden Fall der Zuwiderhandlung wird ein Zwangsgeld in Höhe von 50,00 Euro angedroht.**
- 3. Diese Allgemeinverfügung tritt am 20. Februar 2023 um 09:00 Uhr in Kraft und gilt bis zum 20. Februar 2023 um 20:00 Uhr.**
- 4. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung erfolgt auf der Grundlage des § 80 Absatz 2 Ziffer 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der zur Zeit gültigen Fassung.**

Begründung:

Zu Ziffer 1:

1. Allgemeines

Anlässlich des Rosenmontagszuges am 15.02.2010 wurde von großen Teilen der Kempener Bevölkerung im Bereich des Zugweges sowie der gesamten Innenstadt der Straßenkarneval gefeiert. Zum Feiern gehört dabei regelmäßig auch der Konsum von Getränken. Die Beobachtungen der Polizei und des Ordnungsamtes der Stadt Kempen haben gezeigt, dass die Feiernden nicht nur an Verkaufsständen vor Ort und in der Außengastronomie ihre Getränke kauften, sondern dass viele die Getränke auch in Glasflaschen in umliegenden Einzelhandelsgeschäften (Kioske, Lebensmittelgeschäfte) kauften bzw. von zu Hause mitbrachten und diese dann vor Ort im öffentlichen Bereich konsumierten. Die leeren Flaschen wurden 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 wurden die Flaschen zu Stolperfallen. Die Flaschen wurden – bewusst oder auch versehentlich – weggetreten und zersplitterten. Schon nach kurzer Zeit war auf dem Boden eine unüberschaubare Menge von Flaschen und Glasscherben vorhanden. Dementsprechend kam es aufgrund der Besucheranzahl beim damaligen Rosenmontagszug durch die zahlreich mitgeführten und unsachgemäß entsorgten Glasbehältnisse schon in kürzester Zeit zu ganz erheblichem Glasbruch. Die Glasflaschen und Glasscherben wurden zu

Stolperfallen, verursachten Verletzungen oder wurden bei körperlichen Auseinandersetzungen als gefährliche Waffen eingesetzt und führten schließlich bei Dienst- und Einsatzfahrzeugen der Polizei, Feuerwehr, Rettungs- und Hilfsdienste regelmäßig zu Reifenschäden. Insbesondere die Reifenschäden an Fahrzeugen für den Rettungsdienst einsatz stellten ein erhebliches Gefahrenpotenzial dar, da akute, lebensrettende Einsätze nur mit erheblicher Zeitverzögerung durchgeführt werden konnten. Da sich durch den vermehrten Alkoholgenuss bei derartigen Großereignissen erfahrungsgemäß die Gewaltbereitschaft der Besucherinnen und Besucher steigert, ist in der Folge mit möglichen erheblichen Verletzungen bei den Betroffenen zu rechnen. Nach Erkenntnissen der Polizei ist die Hemmschwelle, eine Flasche beziehungsweise ein Glas als Wurfgeschoss oder Schlagwaffe zu verwenden, in der letzten Zeit deutlich gesunken. 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 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, zum Anderen um den sogenannten Flaschensammlern die Flaschen zukommen zu lassen. Im Ergebnis führt dies zu einer großen Zahl von leeren Glasflaschen und Glasscherben im öffentlichen Bereich. Auf dem vorhandenen 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 die 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 beziehungsweise auch Erkennen der Gefahrenquelle kaum möglich, so dass dies die Verletzungsgefahr noch verstärkt. Eine zügige Reinigung durch den Betrieb der Straßenreinigung 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 beziehungsweise die Entleerung voller Müllbehälter nicht möglich ist. Das Gedränge der Feiernden in den umrissenen Zonen lässt eine erste Reinigung erst unmittelbar nach Ende des Rosenmontagszuges zu. Da die Entsorgung der Scherben in gepflasterten Straßenbereichen und auf Plätzen und in Grünflächen nicht maschinell vorgenommen werden kann, muss im Anschluss an dieses Großereignis die Reinigung manuell und damit sehr zeitaufwändig durchgeführt werden. Deshalb besteht auch noch Tage nach den Feierlichkeiten ein erhöhtes Gefährdungspotential (eingeschränkter Rad- und Rollstuhlverkehr, mögliche Schnittverletzungen für Mensch und Tier auf Grün- und Platzflächen etc.).

Die Kräfte der Polizei, des Ordnungsdienstes der Stadt Kempen, der Feuerwehr, der Reinigungstrupps sowie der Hilfsorganisationen wie z.B. das Deutsche Rote Kreuz reichen nicht aus, um die Gefahr, die von den Glasbehältnissen und damit verbundenen Scherben ausgeht, zu bannen oder zumindest auf ein hinzunehmendes Maß zu reduzieren. Die Erkenntnisse und Erfahrungen des Ordnungsdienstes und der Polizei beim Rosenmontagszug 2010 haben gezeigt, dass die Feiernden in dem Ausnahmezustand an den Karnevalstagen 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. Die bis dahin getroffenen Präventionsmaßnahmen hatten nicht zu einer merklichen Verbesserung geführt.

Dagegen hat sich das aufgrund der zuvor beschriebenen Situation bereits für die Rosenmontagszüge 2013, 2016 und 2020 verhängte Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen bewährt. Die Menge an Glasbruch konnte im gesamten Geltungsbereich des Verbotes auf ein Minimum reduziert werden, was dazu führte, dass diesbezüglich keine nennenswerten Gefahrenlage mehr bestand.

2. Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen:

Rechtsgrundlage für die getroffenen Anordnungen ist § 14 Absatz 1 des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz (OBG) in der zur Zeit geltenden Fassung. Danach können die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Das Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen ist eine notwendige Maßnahme in diesem Sinne. Denn angesichts des auch zum Rosenmontagszug am 20. Februar 2023 zu erwartenden Verhaltens in Bezug auf die Benutzung von Glas in Zusammenhang mit den Feierlichkeiten ist auf den betroffenen Straßen eine Gefahrenlage zu prognostizieren, der mit einem Glasverbot begegnet werden muss. Ferner kann nach dem eindeutigen Inhalt des Erfahrungsberichtes zum Rosenmontagszug 2010 sowie den Erfahrungen der vergangenen Rosenmontagszüge den von den Glasbehältnissen und

Glasscherben drohenden Verletzungsgefahren für die Feiernden wirksam nur durch ein Glasverbot begegnet werden.

a) Konkrete Gefahrenlage

Es liegt nicht nur ein Gefahrenverdacht, sondern bereits mit dem Verbringen des Glases in die bezeichneten Bereiche eine konkrete Gefahr vor, da die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintrittes schon allein durch dieses Verhalten besteht. Die Erfahrungen der Rosenmontagszüge bis einschließlich 2010 haben gezeigt, dass von den in der Menschenmasse feiernden Personen ausgetrunkene Flaschen nicht in Abfallbehältern, sondern zu dem überwiegenden Teil „auf der Straße landen“. Rechtlich betrachtet liegt somit in allen diesen vielen Fällen jeweils ein Verstoß gegen das Verunreinigungsverbot vor und damit eine Störung der öffentlichen Sicherheit. 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, das heißt der zu erwartende Eintritt der Rechtsverletzung, ist erkennbar bereits mit dem Einbringen von Flaschen in den Verkehrsraum an den Karnevalstagen gegeben. Denn die in den früheren Jahren jeweils im Straßenraum festzustellenden Mengen von ordnungswidrig entsorgten Glasflaschen und Scherben können unter den besonderen Umständen bei der gebotenen wertenden Betrachtung bereits als unmittelbare Folge des Mitführens von Getränkeflaschen aus Glas angesehen werden. Von einem bloßen Gefahrenverdacht kann keine Rede mehr sein. Damit ist die entscheidende materiell-rechtliche Voraussetzung einer Regelung zur Gefahrenabwehr erfüllt. Diese Gefahrensituation setzt sich unmittelbar kausal in Verletzungsrisiken für alle Personen fort, 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 letztlich dem Zufall überlassen, dass bei einer Fixierung Beschuldigter oder Lagerung Verletzter diese oder das Einsatzpersonal sich nicht noch zusätzlich Schnittverletzungen zuziehen. Ein Vorgehen lediglich gegen einzelne Personen, die gezielt Flaschen unsachgemäß abstellen oder gar zerschlagen und zweifelsohne auch Störer sind, bietet keinen ausreichenden Schutz der Masse an feiernden Menschen. 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. Bei der Beurteilung der Störerqualität ist auf die Gesamtschau abzustellen und nicht auf einzelne Fallvarianten.

b) Verhältnismäßigkeit

Durch das Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen wird weitestgehend sichergestellt, dass diese nicht in die Bereiche der Feiernden in der Innenstadt gelangen. Die Verbote sind geeignet, die oben aufgezeigten Gefahren von Glas und Glasbruch in einem stark besuchten Bereich abzuwehren. Die Verbote sind zudem erforderlich, da kein milderes Mittel erkennbar ist. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die bisher angestrebten, weniger einschneidenden Maßnahmen nicht ausreichen, um die am stärksten von den Karnevalisten frequentierten Bereiche sicher zu gestalten, so dass das Mitführungs- und Benutzungsverbot ergänzend zu erlassen ist. Hierdurch kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass unbefugterweise Glasbehältnisse in das Verbotsgelände zum dortigen Verbrauch gelangen; insbesondere auch nach den Erfahrungen der vergangenen Rosenmontagszüge ist jedoch zu erwarten, dass der Gebrauch von Glas eine hinreichende Beschränkung erfährt, die ausreicht, den abzuwehrenden Gefahren wirksam zu begegnen. Mit anderen, mildereren Mitteln als durch das verfügte Verbot ist den zu erwartenden Verletzungsfolgen nicht beizukommen. Durch die kaum zu kontrollierenden Menschenmassen ist ein konsequentes Entfernen der hinterlassenen Flaschen, Gläser, Dosen, anderen Mülls und schließlich der Glasscherben weder für die Anwohner der betroffenen Gebiete, noch für die Gewerbetreibenden 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 erheblicherer Eingriff in die Rechte der Feiernden dar und wäre im Übrigen mangels ausreichender Sicherungsmöglichkeit der entsprechenden Areale praktisch nicht durchführbar. Auch mit der Aussprache von Aufenthaltsverboten oder Platzverweisen im Einzelfall ist der Gefahr, die durch das Glas in den begrenzten Zonen entsteht, nicht wirksam zu begegnen. Der Ansatz, Ordnungsdienst und Polizei als Streife patrouillieren und mögliche Verstöße gegen die Ordnungsverordnung durch unsachgemäßes Entsorgen von Glas ahnden zu lassen, ist kein milderes, gleich wirksames Mittel der Gefahrenabwehr. Gerade an Karneval stehen der Polizei keine Kapazitäten

zur Verfügung, „lediglich“ Ordnungswidrigkeiten zu bekämpfen, da sie bereits vollkommen mit der Verfolgung von Straftaten ausgelastet ist. Dies hat die Polizei mehrfach bereits weit im Vorfeld geplanter Maßnahmen geäußert und entspricht im Übrigen auch der lebensnahen Einschätzung. Auch Überlegungen, das Flaschensammeln durch den Ordnungsdienst zu institutionalisieren, um einer Unzuverlässigkeit und nicht gründlichem Einsammeln von Flaschen durch freiwillige Flaschensammler entgegenzutreten, ist alles andere als wirklichkeitsnah. Das mildeste Mittel, das trotzdem eine effektive Abwehr der Gefahren durch geworfenes oder herumliegendes Glas bietet, ist das Glasverbot in den eng umgrenzten Arealen und in dem limitierten Zeitrahmen. Es basiert auf den polizeilichen Erfahrungen der vergangenen Jahre, 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 Rechtsgütern wie Leben und körperliche Unversehrtheit zu stellen und diese gegebenenfalls auch vor Eingriffen von Seiten Dritter zu bewahren. Die Gesundheit und das menschliche Leben sowie die Handlungsfreiheit einer Vielzahl friedlich Feiernder genießen einen höheren Stellenwert als das Eigentum, die (lediglich zeitweise auf Plastikbehältnisse eingeschränkte) Berufsfreiheit oder die Allgemeine Handlungsfreiheit Einzelner, aus Glasflaschen trinken zu wollen. Zwar stellt der Verzicht auf das Mitführen und Benutzen von Glas eine Einschränkung dar, die jedoch durch den Einsatz alternativer Materialien minimiert werden kann. Ein solches Verbot verhindert nicht den Spaß am Feiern, da Alternativen wie Dosen, Kunststoff- oder Hartplastikbecher und Plastikflaschen in vielen Varianten erhältlich sind und sich – nicht zuletzt aufgrund des gesteigerten Sicherheitsgefühls bei Großveranstaltungen – einer breiten Akzeptanz erfreuen. Von dem hiermit angeordneten generellen Mitführungsverbot von Glasbehältnissen sind lediglich Getränkeliieferanten und diejenigen Personen ausgenommen, die das Glas offensichtlich und ausschließlich zum häuslichen Gebrauch mit sich führen. Damit besteht für Lieferanten und Anlieger innerhalb des Geltungsbereichs die Möglichkeit, Getränke in den entsprechenden Gewerbebetrieb bzw. nach Hause zu bringen. Um die Gefährdungsreduzierung nachhaltig zu gewährleisten und dem Mitführungs- und Benutzungsverbot einen Sinn zu geben, muss für den von der Verfügung betroffenen 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 (Kioske mit Getränkeverkauf usw.), werden durch ein separates Anschreiben unter Bezugnahme auf die Allgemeinverfügung darauf hingewiesen.

Zu Ziffer 2:

Eine Verfügung kann mit Zwangsmitteln (Zwangsgeld, Ersatzvornahme, unmittelbarer Zwang) durchgesetzt werden (§§ 55 ff. VwVG NRW).

Im Rahmen meines Ermessens habe ich mich entschlossen, zur Sicherstellung der Durchsetzung der Anordnung unter Ziff. 1 dieser Verfügung ein Zwangsgeld anzudrohen. Von den zur Verfügung stehenden Zwangsmitteln stellt das Zwangsgeld die Sie am wenigsten belastende Maßnahme dar, um die Verfügung nach ihrem Inhalt her wirksam durchsetzen zu können. Weniger beeinträchtigende Maßnahmen sind nicht ersichtlich. Hinsichtlich der Höhe der angedrohten Zwangsgelder halte ich die Höhe von 50,00 Euro im Hinblick auf die Bedeutung der angedrohten Maßnahmen und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für angemessen und erforderlich.

Zu Ziffer 3:

Da die Veranstaltungen am Rosenmontag zeitlich begrenzten sind, wird die Maßnahme nur für den im Tenor bezeichneten Zeitraum erlassen.

Zu Ziffer 4:

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung 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 Glas in öffentlichen Bereichen lediglich temporär zurückstehen. Durch die Vollzugsfolgen wird nicht die Versorgung mit Getränken eingeschränkt. Auch kann der persönliche Bedarf beziehungsweise der Verkauf der Getränke durch die Nutzung von Kunststoff-, Plastik- oder Pappbechern (wenn möglich Mehrweg) beziehungsweise Kunststoffflaschen problemlos sichergestellt werden. Eine Hemmung der Vollziehung durch einen Rechtsbehelf würde indes die genannte Gefahr für Leib und Leben beziehungsweise die Gesundheit in vollem Umfang bestehen lassen. Das Interesse der Allgemeinheit an der sofortigen Vollziehung der Anordnung und damit der Verhinderung von Gefahren, insbesondere für die körperliche Unversehrtheit, überwiegt damit das individuelle Aufschubinteresse der hiervon Betroffenen.

Bekanntgabe

Diese Verfügung gilt gemäß § 41 Absatz 4 Satz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NW) in der zur Zeit geltenden Fassung mit dem auf die Bekanntmachung folgenden Tag als bekannt gegeben.

Im Auftrag

gez.
Der Bürgermeister
Stadt Kempen

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage erhoben werden. Die Klage ist beim Verwaltungsgericht Düsseldorf, Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf schriftlich oder mündlich zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zu erklären.

Die Klage kann auch durch Übermittlung eines elektronischen Dokuments an die elektronische Poststelle des Gerichts erhoben werden. Das elektronische Dokument muss mit einer qualifizierten elektronischen Signatur der verantwortenden Person versehen sein oder von der verantwortenden Person signiert und auf einem sicheren Übermittlungsweg gemäß § 55a Absatz 4 VwGO eingereicht werden. Es muss für die Bearbeitung durch das Gericht geeignet sein. Die technischen Rahmenbedingungen für die Übermittlung und die Eignung zur Bearbeitung durch das Gericht bestimmen sich nach näherer Maßgabe der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung.

Wird die Klage durch eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt, eine Behörde oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihr zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse erhoben, muss sie nach § 55d Satz 1 VwGO als elektronisches Dokument übermittelt werden.

Dies gilt nach § 55d Satz 2 VwGO auch für andere nach der VwGO vertretungsberechtigte Personen, denen ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 VwGO zur

Verfügung steht.

Ist eine Übermittlung als elektronisches Dokument aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt auch bei diesem Personenkreis nach § 55d Satz 1 und 2 VwGO die Klageerhebung mittels Schriftform oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

