Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 12. Januar 2012

„Gesetz zur Änderung des Ordnungsbehördengesetzes des Landes Nordrhein Westfalen (OBG NRW)“

Gesetzentwurf der CDU Fraktion, Drucksache 15/2852

Stellungnahme der Stadt Köln zum Gesetzentwurf der CDU-Landtagsfraktion.

Durch den Gesetzesvorschlag sollen die Ordnungsbehörden ermächtigt werden, zeitlich beschränkte Alkoholverbotszonen einzurichten.

Die Stadt Köln begrüßt grundsätzlich eine derartige Ermächtigungsgrundlage, hält den Gesetzesentwurf der CDU-Fraktion jedoch für nicht ausreichend. Um den Kommunen ein verhältnismäßiges Vorgehen im Einzelfall zu ermöglichen, ist zusätzlich eine gesetzliche Grundlage für ein Glasverbot sowie eine Änderung des Ladenöffnungsgesetzes erforderlich, durch die der unbefristete Alkoholnachschub unterbunden wird. Nur ein gestuftes, auf den Einzelfall bezogenes Vorgehen würde auch einer gerichtlichen Überprüfung standhalten.

In den nordrhein-westfälischen Städten sind seit einigen Jahren zunehmend kritische Entwicklungen zu registrieren. Während von den nachfolgend skizzierten Sachlagen die 1. Situation eher in allen Städten des Landes vorkommt, sind die Situationen zu 2. und 3. insbesondere auch in Köln zu beobachten:

1. Übermäßiger Alkoholkonsum auf öffentlichen Straßen und Plätzen mit einem deutlichen Anstieg von Ordnungswidrigkeiten und Aggressionsdelikten,
2. Gefährdung von Menschen und des Straßenverkehrs durch Glasscherben und zerbrochene Flaschen,
3. Erhebliche Störungen der Nachtruhe und Verunreinigungen der Straßen und Plätze als Folge von Treffen und Partys im Freien.

Die derzeit vorhandenen rechtlichen Werkzeuge reichen nicht aus, um hier angemessen einschreiten zu können. Gerade die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Köln und des Oberverwaltungsgerichts Münster zum Glasverbot an Karneval verdeutlichen diesen Mangel. Die Entscheidungen sind als Anlagen 1 – 3 beigefügt. Auch wenn das Oberverwaltungsgericht Münster das Kölner Glasverbot an Karneval im Eilverfahren im Ergebnis zugelassen hat, hat das Gericht doch kritische Worte in der Begründung zu einer derzeit fehlenden gesetzlichen Grundlage gewählt.

Daher wird im Folgenden an drei Fallkonstellationen dargestellt, inwieweit der Vorschlag der CDU-Fraktion nicht ausreichend ist, eine zusätzliche Erweiterung des OBG erforderlich wäre und/oder auch eine Änderung des Ladenöffnungsgesetzes notwendig ist:

1. Übermäßiger Alkoholkonsum auf öffentlichen Straßen

1.1 Situationsbeschreibung

Szenetreffs und Trinkgelage auf öffentlichen Straßen und Plätzen spielen in Köln derzeit nur eine untergeordnete Rolle. Andere Städte berichten, dass dort solche Treffen deutlich zunehmen. Durch den unbegrenzten Alkoholnachschub werden die Treffen länger und lauter. Entsprechend steigt die Zahl von Rechtsverstößen. Die Anwohnerinnen und Anwohner werden nachts durch erheblichen Lärm gestört. Morgens finden sie verschmutzte Straßen vor: Leere Flaschen, Müll, Verpackungsreste und Urin. Hinzu kommen eine steigende Gewaltbereitschaft und eine zunehmende Zahl von Aggressionsdelikten.

1.2 Rechtliche Möglichkeiten

Das Ordnungsbehördengesetz und die kommunalen Straßenordnungen bieten grundsätzlich die Möglichkeit, bei Störungen in Verbindung mit Alkoholkonsum durch Verwarnungs- und Bußgelder oder durch Platzverweise einzuschreiten. Allerdings sind auf dieser Basis keine vorbeugenden Maßnahmen möglich. Die Ordnungsbehörden dürfen nur dann einschreiten, wenn bereits Ordnungsverstöße vorliegen.

Um Ordnungsverstößen und Straftaten vorzubeugen, hatte die Stadt Freiburg ein Alkoholverbot für das sog. Bermuda Dreieck – eine beliebte Partyzone in der Freiburger Altstadt – verhängt. Der baden-württembergische Verwaltungsgerichtshof (VGH) in Mannheim hat das Alkoholverbot für rechtswidrig erklärt. Die Freiheitsrechte eines Einzelnen dürften nur dann durch eine Verordnung eingeschränkt werden, "wenn typischerweise von jedem Normadressaten auch eine Gefahr ausgeht". Das heißt, die Verordnung wäre nur rechtmäßig, wenn nahezu jeder, der dort Alkohol trinkt, auch gewalttätig würde. Der VGH macht in seinem Urteil deutlich, dass eine solche abstrakte Gefahr nicht vorlag und für vorbeugende Maßnahmen der Gesetzgeber gefordert ist.

1.3 Einschreiten auf Basis des Gesetzentwurfs

Die in dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Ermächtigungsgrundlage stellt einen, auch mit Blick auf die Rechtsprechung zum Alkoholverbot in Freiburg, adäquaten Weg dar, Ordnungswidrigkeiten und Gewaltdelikte in Folge von Alkoholkonsum einzudämmen. Wobei Voraussetzung ist, dass die Rechtsprechung bei Maßnahmen auf dieser Grundlage einen Gefahrenverdacht als ausreichend anerkennt.

2. Gefahren durch Glasscherben und zerbrochene Flaschen

2.1 Situationsbeschreibung

Bei Massenveranstaltungen und Events auf öffentlichen Straßen und Plätzen lassen viele Besucherinnen und Besucher leere Flaschen oder Gläser auf dem Boden liegen. Oft ist schon nach kurzer Zeit der Boden mit Flaschen und Scherben übersät. Das gilt in Köln insbesondere – aber nicht nur – für die Karnevalstage.

2.2 Rechtliche Möglichkeiten

Die Stadt Köln hat daher für bestimmte Karnevalstage ein zeitlich und örtlich begrenztes Glasverbot in Form einer Allgemeinverfügung erlassen. Das Kölner Verwaltungsgericht betrachtet das Verbot als rechtswidrig. Da nicht jeder, der eine Flasche mitführt, später die leere Flasche auf der Straße liegen lässt, besteht nach Auffassung des Gerichts weder eine konkrete noch eine abstrakte Gefahr, sondern nur ein Gefahrenverdacht. Eingriffe in die Freiheitssphäre, um etwaigen Gefahren vorzubeugen, erfordern danach eine spezielle gesetzliche Grundlage. Das OVG Münster hat hierzu im Eilverfahren gegen die Allgemeinverfügung „Glasverbot für die Karnevalstage“ im Frühjahr 2010 ausgeführt, dass es fraglich sei, ob ein derartiges Vorgehen einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedürfe, wie sie etwa in Hamburg durch das Glasflaschenverbotsgesetz geschaffen worden ist. (Anlage 1).

Das Oberverwaltungsgericht Münster hat das Glasverbot zwar im Eilverfahren bestätigt, die endgültige Entscheidung steht aber noch aus. Das Gericht hat bereits deutlich gemacht, dass die Bewertung der Gefahrenlage nicht ohne weiteres auf andere Großveranstaltungen übertragbar ist.

2.3 Einschreiten auf Basis des Gesetzentwurfs

Ein Alkoholkonsumverbot wäre in dieser Situation nicht verhältnismäßig, da in der beschriebenen Situation nicht die alkoholbedingten Störungen, sondern die ordnungswidrige Entsorgung der Glasbehältnisse und die daraus entstehenden Verletzungsgefahren durch Scherben im Vordergrund stehen. Aus diesem Grund ist in solchen Situationen ein Glasverbot das geeignete Mittel. Eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für ein Glasverbot wäre für die Kommunen von erheblicher Bedeutung für die Praxis. Die Erfahrungen mit dem Glasverbot

an den Karnevalstagen zeigen, dass das Mittel geeignet ist, um die Gefahren weitgehend abzuwenden. So ist die Zahl der Schnittverletzungen und Reifenschäden von Polizei- und Rettungsfahrzeugen seitdem signifikant zurückgegangen. Daher sollte die vorgeschlagene Ermächtigungsgrundlage zusätzlich auch ein Mitführverbot von Gläsern und Glasbehältnissen ermöglichen. Dadurch könnten die Kommunen je nach Situation das geeignete und verhältnismäßige Mittel auswählen, so dass die Maßnahmen auch einer gerichtlichen Überprüfung standhalten.

Vorschlag für eine Ergänzung des Gesetzentwurfs der CDU:

In § 27 a wäre folgender neuer Absatz voranzustellen:

Die Ordnungsbehörden können durch Verordnung untersagen, an öffentlich zugänglichen Orten außerhalb von Gebäuden in begrenzten örtlichen Bereichen

1.Glasbehältnisse mitzuführen oder zu benutzen und

2. Getränke in Glasbehältnissen zu veräußern

wenn aufgrund von zu erwartendem Glasbruch eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entstehen kann.

Die in den bisherigen Absätzen 2 und 3 vorgesehene zeitliche Beschränkung und die Befristung der Verordnung sollten auch für den neu eingefügten Absatz gelten. Des Weiteren wären noch Ausnahmetatbestände zu formulieren, bspw. *„Ausgenommen von diesem Verbot ist das Mitführen von Glasbehältnissen durch Getränkelieferanten sowie durch Personen zum offensichtlich und ausschließlich unmittelbaren häuslichen Gebrauch.“*

3. Verunreinigungen und Störungen der Nachtruhe als Folge von Treffen und Partys im Freien

3.1 Situationsbeschreibung

Auf dem Brüsseler Platz im Herzen der Kölner Innenstadt treffen sich in warmen Sommernächten regelmäßig bis zu 1000 Personen, in einzelnen Eventnächten auch deutlich mehr.

Jede Einzelne der dort anwesenden Personen unterhält sich in Zimmerlautstärke, zusammen ergibt das in Schlafzimmern der Anwohner ein Geräusch in der Lautstärke eines Kraftfahrzeuges. Daher kann nahezu jede Besucherin und jeder Besucher des Platzes für sich reklamieren, keine Störung zu verursachen. Zusammen ist es schlichtweg laut.

Die Nachtruhe der Anwohnerinnen und Anwohner wird somit oft bis in die frühen Morgenstunden gestört. Auch werden große Mengen an Müll, Flaschen, Essensreste etc. hinterlassen. Ein weiteres regelmäßig auftretendes Problemfeld ist das „Wildpinkeln“.

Trotz der umfangreichen kostspieligen wie personalintensiven praktischen und rechtlichen Maßnahmen der Stadt (Mediationsverfahren, Einsatz des Ordnungsdienstes, Reinigung der Platzflächen, Beschwerdemanagement in der Verwaltung) konnte die Situation lediglich geringfügig verbessert werden. Die Zahl der Platzbesucher wurde nicht wirksam reduziert. Vor allen Dingen konnte die Lärmproblematik in den Nachtstunden nicht spürbar entspannt werden.

Einzig das im Herbst 2011 an zwei Wochenenden nach dem Vorbild der Berliner Polizei auf der Admiralbrücke durchgeführte Vorgehen hatte in Ansätzen Erfolg. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kölner Ordnungsamtes sowie der Kölner Polizei haben die Anwesenden persönlich angesprochen und durch Überzeugungsarbeit ab 22 Uhr um Reduzierung der Lautstärke und ab Mitternacht - aus Rücksicht auf die Anwohnerinnen und Anwohner - um das Verlassen des Platzes gebeten. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es keine Rechtsgrundlage gibt, sondern der Zeitpunkt 0.00 Uhr und das Recht auf Nachtruhe Grund genug sein sollte, den Platz zu verlassen. Die Vertei-

lung eines Flyers (Anlage 4) unterstützte die Ansprache nachhaltig.
Das war aber keine ordnungsbehördliche Maßnahme, wie sie im Landtag unter Hinweis auf eine Berichterstattung im Kölner „Express“ erwähnt wurde, sondern eine Bitte um Rücksicht. Eine solche Vorgehensweise ist sehr personalintensiv und daher auf Dauer kaum durchzuhalten. Ferner kann eine solche Vorgehensweise je nach Publikum auf dem Platz sehr schnell auf Widerstand treffen. In einem solchen Fall reagieren die Angesprochenen nicht mehr auf die dringende Bitte auf Rücksichtnahme. Das haben die Einsätze bereits deutlich gezeigt. Einige Anwesende hatte ihrerseits Flyer gegen die Ansprache entwickelt und waren nicht bereit, den Platz verlassen. Insofern ist dieses Mittel nicht tauglich, die Situation dauerhaft zu entspannen.

3.2 Rechtliche Möglichkeiten

Ein Einschreiten nach dem Straßen- und Wegegesetz scheidet aus, da die kommunikativen Treffen durch den Gemeingebrauch gedeckt sind.

Maßnahmen auf Basis des Ordnungsbehördengesetzes oder spezieller Vorschriften der Gefahrenabwehr (Landesimmissionsschutzgesetz, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Kölner Straßenordnung) sind grundsätzlich möglich, wirken in der beschriebenen Situation aber nicht ausreichend und nachhaltig: Verstöße Einzelner können in einer größeren Menschenmenge oft nicht einem Einzelnen zugerechnet werden. Dies gilt insbesondere für die enorme Lärmbelästigung und die damit verbundene Störung der Nachtruhe. Erfahrungsgemäß unterhalten sich die feiernden Menschen auf dem Brüsseler Platz in angemessener Lautstärke. Erst die Summe der Gespräche führt zu einem Lärmteppich. Die Werte des Beurteilungspegels (Mittelwerte inklusive Zuschläge) erreichen gem. Lärmgutachten in der Nacht Werte zwischen 65 – 74 dBA. Die Lärmspitzen (sog. Maximalpegel) liegen zwischen 81 – 91 dBA. Diese Werte überschreiten die zulässigen Nachtwerte (45 bzw. 65 dBA in der Spitze) deutlich. Der Lärm stört die Nachtruhe in erheblichem Maß und kann bei dauerhafter Lärmexposition zu Gesundheitsbeeinträchtigungen führen.

Eine weitere rechtliche Möglichkeit besteht in einer Sperrzeitverlängerung der dort ansässigen Kioske, um auf diese Weise den Alkoholnachschub einzuschränken: Die Stadt Köln hat die geltende Sperrzeit für die Kioske am und um den Brüsseler Platz (im Umkreis von 200 Metern) an Sonn- und Feiertagen auf den Zeitraum von 0:00 – 6:00 Uhr per Ordnungsverfügung (OV) verlängert. Eine Sperrzeitverlängerung an den übrigen Wochentagen wäre wirkungslos, da das Ladenöffnungsgesetz an den Werktagen Verkaufszeiten von 0:00 bis 24:00 Uhr zulässt.

Das Verwaltungsgericht Köln hat in einem Urteil die Verfügung des Ordnungsamtes gegen die Kioskbetreiberin unmittelbar am Brüsseler Platz bestätigt (VG Köln, 1 K 2016/11). Der Kiosk muss danach in den Nächten vor Sonn- und/oder Feiertagen um 24 Uhr schließen. In einem weiteren Verfahren, das die Sperrzeitverlängerung für einen etwa 140 Meter vom Brüsseler Platz gelegenen Kiosk zum Gegenstand hatte, hat das Verwaltungsgericht die städtische Ordnungsverfügung jedoch aufgehoben (VG Köln, 1 K 2005/11). Der Zusammenhang zwischen dem Verkauf von Alkohol an diesem Kiosk und der Problemlage auf dem Brüsseler Platz konnte nach Auffassung des Gerichts für den Zeitraum vor dem Erlass der OV nicht nachgewiesen werden. Ein nach der Lebenserfahrung zu erwartendes Ausweichen der Gäste des Brüsseler Platzes für den Getränkenachschub, wenn alle näher am Platz gelegenen Kioske geschlossen haben, ließ das Gericht nicht ausreichen.

3.3 Einschreiten auf Basis des Gesetzentwurfs

Die beschriebene Situation am Brüsseler Platz ist nicht auf übermäßigen Alkoholkonsum zurückzuführen. Alkoholbedingte Ordnungsverstöße oder Straftaten sind dort nicht bzw. nur bedingt festzustellen, so dass der vorgeschlagene Tatbestand bereits nicht erfüllt sein dürfte, der eine gesteigerte Anzahl an Ordnungswidrigkeiten und/oder Straftaten als Folge des Alkoholgenuss voraussetzt. Der unbegrenzte Nachschub an Alkohol führt jedoch dazu, dass die Menschen zum Teil bis in die frühen Morgenstunden auf dem Platz verweilen.

Die Stadt Köln hat daher beim Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr angeregt, das Ladenöffnungsgesetz so zu erweitern, dass Alkohol nicht mehr überall und rund um die Uhr verkauft werden darf. Hier wäre eine ähnliche Regelung wie in Baden-Württemberg hilfreich, die den Alkoholverkauf ab 22.00 Uhr verbietet. Eine nordrhein-westfälische Regelung könnte ab 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr den nächtlichen Alkoholverkauf im Einzelhandel einschl. des Zubehörverkaufs von Alkohol in Gaststätten, Kiosken, Trinkhallen, Tankstellen und anderen ähnlich agierenden Betrieben untersagen. Eine Alternative wäre eine Ermächtigungsgrundlage für die Kommunen, bei besonderen Problemlagen die Öffnungszeiten für den Verkauf von Alkohol in den o. g. Betrieben zu beschränken.

Hierzu hat die Stadt Köln dem Wirtschaftsministerium mit Schreiben vom 07.09.2011 folgende Vorschläge für eine Gesetzesänderung (siehe Anlage 5) gemacht:

Vorschlag 1: Einschränkung der Ladenöffnungszeiten – generell

Die Situation könnte durch eine Einschränkung der Ladenöffnungszeiten verbessert werden. Dafür müsste lediglich der in § 4 Abs. 1 Ladenöffnungsgesetz NRW angegebene Zeitraum geändert werden:

Verkaufsstellen dürfen mit Ausnahme der Sonn- und Feiertage von 06.00 – 22.00 Uhr (oder 5:00 bis 24.00 Uhr) geöffnet sein (Allgemeine Ladenöffnungszeit). Am 24. Dezember dürfen Verkaufsstellen an Werktagen bis 14.00 Uhr geöffnet sein.

Vorschlag 2: Verbot des nächtlichen Alkoholverkaufs – generell

Alternativ könnte die Situation durch ein Verbot des nächtlichen Alkoholverkaufs, wie in der vom Bundesverfassungsgericht bestätigten Regelung in Baden-Württemberg, verbessert werden. Erforderlich hierfür wäre eine Ergänzung von § 4 Abs. 1 Ladenöffnungsgesetz NRW mit dem Wortlaut:

Die Verkaufsstellen dürfen in der Zeit von 22.00 – 05.00 Uhr keine alkoholischen Getränke verkaufen. Gleiches gilt für den Zubehörverkauf durch Gaststätten, Kioske, Tankstellen und ähnliche Betriebe.

Vorschlag 3: Einführung einer Ermächtigungsgrundlage für örtlich begrenzte Regelungen

Sollten diese Eingriffsoptionen keine Mehrheit finden, sollten die Kommunen durch eine neue Ermächtigungsgrundlage im Ladenöffnungsgesetz die Möglichkeit erhalten, bei besonderen Problemlagen die Öffnungszeiten zu beschränken. Eine entsprechende Ergänzung oder Änderung des Ladenöffnungsgesetzes würde auch die aktuelle gesundheitspolitische Diskussion über den zunehmenden Alkoholkonsum aufgreifen. Dazu müsste § 4 des Ladenöffnungsgesetzes NRW ergänzt werden. Alternativ könnte eine solche Ermächtigungsgrundlage auch im OBG verankert werden.

Die zuständige örtliche Ordnungsbehörde wird ermächtigt, bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse die in Abs. 1 festgelegte Allgemeine Ladenöffnungszeit sowie den Zubehörverkauf durch Gaststätten, Kioske, Tankstellen und ähnliche Betriebe, für bestimmte Wohnquartiere oder für andere bestimmte Bereiche auf 22.00 Uhr (durch Verordnung) zu beschränken.

Ein öffentliches Bedürfnis liegt insbesondere dann vor, wenn durch den Einzelhandel bedingt

- *der Nutzungscharakter eines Gebietes nachts erheblich von der eigentlichen Bestimmung abweicht,*
- *regelmäßig größere Menschengruppen angezogen werden, von denen Störungen ausgehen.*

Die regelmäßigen Kontrollen des Kiosks direkt am Brüsseler Platz durch den Ordnungsdienst haben ergeben, dass die oben beschriebene Sperrzeitverlängerung schon eine erste Wirkung zeigt. Die Wirkung zeigte sich insbesondere am ersten Oktoberwochenende bei

schönem Wetter. In den Nächten von Freitag auf Samstag, in denen nach wie vor uneingeschränkt Getränke gekauft werden können, ziehen sich die Treffen wie bisher in die Morgenstunden. Dagegen endet die Partystimmung in den Nächten von Samstag auf Sonntag, anders als in den vergangenen Jahren, früher. Ein Effekt, der aus städtischer Sicht klar auf die eingeschränkte Nachschubmöglichkeit an Getränken – also durch die bereits um 24:00 Uhr beendete Verkaufstätigkeit des Kiosks am Brüsseler Platz – zurückzuführen ist. Die übrigen Einflussfaktoren wie Witterung, Ferienzeit oder Events waren an diesen Wochenenden weitgehend identisch. Diese Erfahrungen mit der Sperrzeitverlängerung des Kiosks am Brüsseler Platz an Sonn- und Feiertagen zeigen, dass eine solche Ermächtigungsgrundlage geeignet ist, den Alkoholnachschub zu unterbinden und dadurch die Verweildauer und damit verbundenen erheblichen Störungen zu reduzieren. Mit der Änderung des LÖG könnte dieser Erfolg auf andere Wochentage übertragen werden.

4. Fazit

Die Stadt Köln befürwortet zwar grundsätzlich den Gesetzesentwurf, hält ihn aber noch nicht für ausreichend und regt daher an, die Ermächtigungsgrundlage auf ein Mitführverbot von Glas und Glasbehältnissen zu erweitern und über das Ladenöffnungsgesetz die Möglichkeiten des Verkaufs von Alkoholika zu begrenzen.

Mit allen drei rechtlichen Grundlagen kann eine verhältnismäßige und der jeweiligen Situation angepasste Maßnahme vor Ort entschieden werden. Die Ermächtigungsgrundlagen können einzeln für eine Situation aber auch in einem Stufenmodell angewandt werden und somit den Kommunen die richtigen Werkzeuge geben, sich diesen neuen Herausforderungen im öffentlichen Raum zu stellen.

Der Stadt Köln ist sehr daran gelegen, dass durch die Zustimmung zu dem hier dargestellten Gesamtpaket die Möglichkeit geschaffen wird, das Miteinander und das gesellschaftliche Leben in der Stadt zu verbessern.

Anlage 1 – Beschluss des OVGs zum Glasverbot vom 10.02.2010

Anlage 2 – Urteil des VGs Köln zur Allgemeinverfügung vom 16.09.2010

Anlage 3 – Beschluss des OVGs zum Glasverbot vom 09.11.2010

Anlage 4 – Flyer Brüsseler Platz

Anlage 5 – Schreiben an Herrn Ministerialdirigent Bütof vom 07.09.2011