

Gemäß §§ 1, 3 des Polizeigesetzes Baden-Württemberg (PolG) in der Fassung vom 13. Januar 1992 (GBl. S. 1, ber. S. 596, 1993 S. 155), zuletzt geändert am 28. November 2017 (GBl. S. 624 und 631) erlässt die Stadt Konstanz folgende

Allgemeinverfügung

über das Verbot des Mitführens und der Verwendung von Glasbehältnissen im öffentlichen Raum in der Konstanzer Altstadt am „Schmotzigen Dunschtig“:

1. Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen:

In der Zeit von **Donnerstag, 28.02.2019, 05:00 Uhr bis Freitag, 01.03.2019, 06:00 Uhr** ist das Mitführen und die Benutzung von Glasbehältnissen, das heißt alle Behältnisse, die aus Glas hergestellt sind (wie zum Beispiel Flaschen und Gläser), im öffentlichen Raum in dem unter Ziffer 2 definierten Bereich untersagt. Zum öffentlichen Raum gehört auch öffentliche Verkehrsfläche, die über eine straßen- und gaststättenrechtliche Erlaubnis als Außenbewirtschaftungsfläche konzessioniert ist. Ausgenommen von diesem Verbot ist das Mitführen von Glasbehältnissen durch Getränkelieferanten und Personen, welche diese offensichtlich und ausschließlich zur unmittelbaren Mitnahme zur häuslichen Verwendung erworben haben.

2. Räumlicher Geltungsbereich:

Das Mitführungs- und Benutzungsverbot von Glasbehältnissen nach Ziffer 1 gilt in der gesamten Altstadt umgrenzt von:

- a) Rheinsteig (im Norden)
- b) Konzilstraße, Bahnhofplatz (im Osten)
- c) Bodanstraße (im Süden)
- d) Obere und Untere Laube (im Westen)

Zudem gilt das Glasverbot auf der öffentlichen Verkehrsfläche Bahnhofplatz von der Konzilstraße bis zur Einmündung Bahnhofstraße. Der Geltungsbereich der Allgemeinverfügung kann dem beigefügten Stadtplanausschnitt entnommen werden. Dieser ist Bestandteil der Allgemeinverfügung.

3. Androhung von Zwangsmitteln:

Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen dieses Verbot wird hiermit das Zwangsmittel des unmittelbaren Zwanges in Form der Wegnahme der mitgeführten Glasbehältnisse androht.

4. Anordnung der sofortigen Vollziehung:

Die sofortige Vollziehung des unter Ziffer 1 geschilderten Verbotes wird angeordnet, mit der Folge, dass ein eventuell eingelegter Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung hat.

5. Bekanntgabe:

Diese Verfügung gilt gemäß § 41 Absatz 4 Satz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz Baden-Württemberg (LVwVfG) mit dem auf die Bekanntmachung folgenden Tag als bekannt gegeben.

G r ü n d e:

I.

Der Konsum von Getränken ist in aller Regel ein fester Bestandteil bei Großveranstaltungen, so auch bei der Konstanzer Straßenfasnacht. Insbesondere am „Schmotzigen Dunschtig“ wird meist von frühmorgens bis in die späten Abendstunden gefeiert und getrunken. Dabei drängen sich zehntausende Narren und Närrinnen auf den Straßen und Plätzen der Konstanzer Innenstadt. Viele „Mäschgerle“ bringen ihre Getränke selbst mit oder erwerben sie an Kiosken oder in Lebensmittelgeschäften und konsumieren sie dann in der Öffentlichkeit. Die leeren Flaschen werden dabei überwiegend nicht ordnungsgemäß entsorgt, sondern einfach auf dem Boden oder auf Fenstersimsen abgestellt und sich selbst überlassen. Mit dem Grad der Alkoholisierung der Feiernden steigt hierbei die Gefahr von Glasbruch. Flaschen werden bewusst zerschlagen oder unbeabsichtigt weggetreten und zersplittern dabei. Am Ende des Tages gleichen die Straßen und Plätze der Konstanzer Innenstadt mitunter einem „Scherbenmeer“.

Unabhängig von der erheblichen Menge an Glasmüll, die hierbei entsteht, birgt die Vielzahl an Scherben ein erhebliches Gefahrenpotenzial. Sie führen zu Verletzungen bei Mensch und Tier und zu Reifenschäden bei Fahrrädern und Autos. Eine besondere Gefahr entsteht auch dadurch, dass Rettungskräfte aufgrund der Scherben nicht fahren können oder wegen einem platten Reifen erst verspätet bei Hilfesuchenden ankommen. Recherchen bei den Rettungsdiensten ergaben deutlich höhere Einsatzzahlen am „Schmutzigen Donnerstag“. Der Rettungsdienst verstärkt sich an diesem Tag schon seit langem mit einem zusätzlichen Team und Fahrzeug. Auch kam es in den letzten Jahren schon zu Reifenschäden an Rettungs- und Polizeifahrzeugen und an Fahrzeugen der Technischen Betriebe Konstanz (TBK) aufgrund herumliegender Glasscherben. Auch wurden schon Fahrzeuge und Sicherheitskräfte mit Flaschen beworfen.

Hinzu kommen die Beschaffenheit der Straßenoberfläche an vielen Stellen der Altstadt (Kopfsteinpflaster) – insbesondere auf dem neben der Marktstätte am meisten frequentierten Münsterplatz – sowie im Februar und März durchaus zu erwartende schlechte Witterungsverhältnisse, wie Schnee und Eisglätte, die die Straßenreinigung der TBK vor zusätzliche Probleme stellt. Glasscherben können bei derartiger Witterung nur unter erschwerten Bedingungen und unter enormer personeller und finanzieller Belastung entfernt werden. Trotz intensivster Reinigung lassen sich z.B. am Münsterplatz auch Monate nach Fasnacht noch zahlreiche, durch den Straßenverkehr in die Fugen des Kopfsteinpflasters hineingedrückte Scherben erkennen.

Die Scherbenproblematik an Fasnacht ist in Konstanz schon seit Jahren bekannt. Im Jahr 2008 war das Scherbenmeer so groß, dass Feuerwehr- und Rettungsfahrzeuge nicht mehr überall fahren konnten. Die Abteilung Straßenreinigung bei der TBK schätzte das Müllaufkommen an Fasnacht 2008 auf 13 Tonnen. Daraufhin hatte man sich zunächst für die Einführung eines Glaskonzeptes als weniger einschneidende Maßnahme entschieden. Seither werden mindestens 41 zusätzliche Glascontainer und entsprechende Hinweisschilder aufgestellt. Außerdem wurden umliegende Gaststätten aufgefordert, dafür zu sorgen, dass kein Glas aus dem Gastraum hinausgelangt und Briefe an Schulen und Narrenvereine gerichtet. Gestattungen wurden mit der Auflage versehen, dass keine Glasbehältnisse genutzt werden dürfen.

Ebenso fanden „Runde Tische“ und Gespräche im Rahmen der kreisweiten Aktion „b.free“ gemeinsam mit dem Jugendamt, der Polizei und dem Oberbürgermeister statt.

Das Glaskonzept zeigte zunächst seine Wirkung; konnte aber einen weiteren Anstieg des nicht ordnungsgemäß entsorgten Glasmülls nicht verhindern. Aus diesem Grund wurde 2013 erstmalig für bestimmte Bereiche der Konstanzer Altstadt ein Glasverbot erlassen. Dieses Verbot hat tatsächlich dazu geführt, dass an Fasnacht 2013 weit weniger Glas zu Bruch gegangen ist als die Jahre zuvor.

Der Erlass von einem Glasverbot ist nachweislich geeignet, die Vermüllung und Gefahren durch Glas und insbesondere Glasscherben an Fasnacht zu reduzieren. Das Glasverbot ist auch erforderlich, weil alle mildereren Maßnahmen nicht zum Ziel führten.

Zur klaren Abgrenzung und zum besseren Verständnis für alle Beteiligten wurde das Glasverbot für die Fasnacht 2019 erstmalig im Rahmen der „Sicherheitskonzeption Fasnacht“ auf die gesamte Altstadt (im Süden begrenzt durch die Bodanstraße) ausgedehnt.

II.

Rechtsgrundlage für diese Allgemeinverfügung sind §§ 1 und 3 des Polizeigesetzes Baden-Württemberg (PolG). Danach hat die Stadt Konstanz als Ortspolizeibehörde die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren und Störungen zu beseitigen, soweit dies im öffentlichen Interesse geboten ist. Unter dem Begriff der öffentlichen Sicherheit versteht man die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung sowie die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen. Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn bei ungehindertem Ablauf des Geschehens in absehbarer Zeit mit einem Schaden für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden muss.

Von den Glasbehältnissen und Glasscherben gehen erhebliche Verletzungsgefahren aus. Aufgrund der Vielzahl der auf dem Boden liegenden Glasflaschen und Scherben besteht 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 Personen getroffen werden. Ebenfalls sind Schnittverletzungen an den Knöcheln oder durch die Schuhe hindurch möglich. Das Glasverbot soll Verletzungen verhindern und dient damit dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Feiernden, der Ordnungskräfte und auch der Passanten. Zudem stellen die Glasscherben auch für Tiere eine Gefahr dar. Vor allem für Hunde, die am Morgen nach dem „Schmutzigen Donnerstag“ mit ihren Besitzern auf den Straßen der Altstadt unterwegs sind, besteht die Gefahr, dass sie von herumliegenden Scherben erheblich verletzt werden.

Nach den Erfahrungen aus der Vergangenheit ist nahezu sicher zu erwarten, dass ohne geeignete ordnungsbehördliche Maßnahmen durch Glas und Scherben ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintreten wird. Die Gefahr besteht zudem auch noch über den „Schmutzigen Donnerstag“ hinaus. Die Scherben können aufgrund schlechter Witterungsbedingungen (Schnee und Eis) und aufgrund der Beschaffenheit der Straßen und Plätze der Konstanzer Altstadt (Kopfsteinpflaster) meist nicht restlos entfernt werden und werden zwischen die Pflastersteine gedrückt, sodass auch an den darauffolgenden Tagen und Wochen noch Gefahren durch herumliegendes Glas drohen.

Die unübersehbaren Mengen Glasabfall zwischen Massen von dicht gedrängt feiernden Fasnachtsteilnehmern stellen bereits als solche eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit dar. (vgl. OVG NRW, Urteil v. 09.02.2012, 5 A 2375/10). Es handelt sich hierbei um massenhafte Verstöße gegen § 7 Abs. 1 der Konstanzer Umweltschutz- und Polizeiverordnung vom 28. April 2005. Darin heißt es: „Öffentliche Straßen, Wege, Plätze und Anlagen sowie die dazugehörenden Einrichtungen dürfen nicht verunreinigt werden“. Dies gilt insbesondere für das Wegwerfen von Abfällen. Die hier in Rede stehenden, dicht an dicht liegenden Glasflaschen und Scherben verhindern vor allem wegen der eng gedrängt stehenden und ausgelassen feiernden Menschenmenge eine gefahrlose Benutzung der öffentlichen Straßen.

Bei der Konstanzer Straßenfasnacht, speziell am „Schmutzigen Donnerstag“, hatte das sorglose sowie das bewusste Wegwerfen von Glasbehältnissen oder auch das gezielte Abstellen von Pfandflaschen auf und neben Containern einen derartigen Umfang angenommen, dass den oben genannten Vorgaben der Konstanzer Umweltschutz- und Polizeiverordnung praktisch keine Bedeutung mehr zukam. Mit ihrer grundsätzlichen Befolgung kann während der Feierlichkeiten nicht gerechnet werden. Somit ist eine genügend sichere Prognose auf den drohenden Eintritt von Schäden vorliegend gegeben. Eine ordnungsrechtlich relevante Störung tritt bereits durch die ordnungswidrige Entsorgung von Glasflaschen im öffentlichen Straßenraum ein und nicht erst durch hiervon ausgehende Verletzungen Dritter oder die Verwendung von Flaschen als Waffen im Rahmen gewaltsamer Auseinandersetzungen. Die in den vergangenen Jahren jeweils festzustellenden unüberschaubaren Mengen von ordnungswidrig entsorgten Glasflaschen und Scherben können unter den besonderen Umständen der Konstanzer Straßenfasnacht am „Schmutzigen Donnerstag“ bei der gebotenen wertenden Betrachtung bereits als unmittelbare Folge des Mitführens von Behältnissen aus Glas angesehen werden. Dabei ist es hinreichend wahrscheinlich, dass die Getränkeflaschen, die von Feiernden mitgeführt werden, letztlich das Scherbenmeer entstehen lassen und damit zum Eintritt eines Schadens für die öffentliche Sicherheit beitragen. Gründe für diese besondere Beurteilung der Verhältnisse sind die große Zahl von Feiernden auf relativ engem Raum, der überaus verbreitete Einfluss von Alkohol und die ausgelassene Stimmung der „Mäschgerle“. Diese Umstände führen erfahrungsgemäß verbreitet zu einem achtlosen Umgang mit Glas(flaschen).

Gerade bei Großveranstaltungen, bei denen auf engstem Raum mit besonders ausgelassenem sowie mit alkoholbedingtem aggressivem Verhalten zu rechnen ist, hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass Glasflaschen zwischen dicht gedrängten Menschenmassen aus Sicherheitsgründen nicht verantwortet werden können (vgl. OVG NRW, Urteil v. 09.02.2012 (Glasverbot Stadt Köln), 5 A 2375/10, zustimmend Heckel, NVwZ 2012, 88, 90) und somit schon das Mitführen der Glasbehältnisse unter den genannten Umständen eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt.

Der Schutz der Gesundheit und körperlichen Unversehrtheit der „Mäschgerle“ ist überaus wichtig und rechtfertigt dieses Verbot. Neben den zu erwartenden Verstößen gegen die Rechtsordnung obliegt es der Ortspolizeibehörde, diese individuellen Belange zu schützen. Die Gesundheit und die körperliche Unversehrtheit aller Narren und Närrinnen genießen einen höheren Stellenwert als das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit. Aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 des Grundgesetzes folgt die Pflicht des Staates, sich schützend vor Rechtsgüter wie das Leben und die Gesundheit zu stellen und diese auch vor Eingriffen Dritter zu bewahren. Daher ist es geboten und auch verhältnismäßig, das Mitführen und die Verwendung von Glas zu untersagen.

Das Verbot ist 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 haben, sondern auch die durchweg positiven Erfahrungen der Stadt Konstanz bei anderen Großveranstaltungen wie dem „Seenachtfest“ oder „Rock am See“, bei denen dem Veranstalter ebenfalls ein Glasverbot auferlegt wird.

Die Verbote sind zudem erforderlich, da kein milderes Mittel erkennbar ist. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die früheren – weniger einschneidenden – Maßnahmen des „Glaskonzeptes“ (Aufstellen von 41 zusätzlichen Abfallbehältern für Glas, Infoschreiben, Gespräche etc.) nicht ausreichen, um die am stärksten frequentierten Bereiche sicher zu gestalten, so dass das Glasverbot ergänzend zu diesen Maßnahmen zu erlassen ist. Mit anderen, milderem Mitteln ist den ansonsten zu erwartenden Folgen nicht beizukommen. Durch die kaum zu kontrollierenden Menschenmassen ist ein konsequentes Entfernen der hinterlassenen Flaschen, Gläser, Dosen und schließlich Scherbenberge weder für die Anwohner der betroffenen Gebiete, noch für die Gewerbetreibenden oder die TBK möglich.

Das mildeste und gleichzeitig effektive Mittel zur Abwehr der genannten Gefahren ist das vorgesehene Verbot in der Konstanzer Altstadt und in dem vorgesehenen limitierten Zeitrahmen von lediglich 25 Stunden. Ergänzend zu den am meisten frequentierten Bereichen der Konstanzer Straßenfasnacht, die insbesondere durch die Erfahrungen der Polizei und der Stadtverwaltung aus den vergangenen Jahren ermittelt wurden, werden nun auch die angrenzenden Straßen innerhalb des Altstadttringes einbezogen, um die Regelung einfacher und besser nachvollziehbar zu gestalten. Durch die zeitliche Einschränkung und die Ausnahmeregelung für Getränkelieferanten und Personen, welche Glas offensichtlich und ausschließlich zur unmittelbaren Mitnahme zur häuslichen Verwendung erworben haben, kommt es dennoch zu keiner unverhältnismäßigen Einschränkung der Freiheitsrechte der feiernden, friedlichen FasnachtsbesucherInnen oder der dortigen Anwohner und Besucher. Das Verbot ist auch angemessen und leistet einen wesentlichen Beitrag zur körperlichen Unversehrtheit der Feiernden, des im Dienst befindlichen Personals sowie unbeteiligter Dritter. Es entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Gesundheit und die körperliche Unversehrtheit genießen einen höheren Stellenwert als die Allgemeine Handlungsfreiheit. Zwar stellt der Verzicht auf das Mitführen und Benutzen von Glas eine gewisse 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.

Von dem unter Ziffer 1 angeordneten generellen Mitführungsverbot von Glasbehältnissen sind Getränkelieferanten und diejenigen Personen ausgenommen, die Glasbehältnisse offensichtlich und ausschließlich zum häuslichen Gebrauch mitführen. Damit besteht für Lieferanten und Anlieger die Möglichkeit, Getränke oder andere Lebensmittel, die in Glasbehältnissen verkauft werden, in den entsprechenden Gewerbebetrieb bzw. nach Hause zu bringen.

III.

Die Androhung von Zwangsmitteln erfolgt auf der Grundlage der §§ 2, 4 und 18 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für Baden-Württemberg (LVwVG). Bei Zuwiderhandlungen gegen dieses Verbot wird unter Ziffer 3 gemäß § 20 LVwVG das Zwangsmittel des unmittelbaren Zwangs angedroht. Gemäß § 26 Absatz 2 LVwVG darf der unmittelbare Zwang nur angewendet werden, wenn die Anwendung von Zwangsgeld und Ersatzvornahme untunlich ist. Dies ist vorliegend der Fall. Zweck des Mitführungs- und Benutzungsverbotes ist es, die Innenstadt von Glasbehältnissen frei zu halten, um die oben beschriebenen Gefahren zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund muss auch ein Zwangsmittel angedroht werden, das zum sofortigen Erfolg führt. Nur durch das Zwangsmittel des unmittelbaren Zwangs kann wirksam verhindert werden, dass Glas in den Verbotsbereich gelangt und dort benutzt wird. Ein Zwangsgeld müsste zunächst festgesetzt und beigetrieben werden. Dies kann jedoch nach Fristablauf des Verbotes nicht mehr erfolgen, sodass dessen Anwendung aufgrund der kurzen Geltungsdauer des Verbotes hier nicht in Betracht kommt. Die Anwendung des unmittelbaren Zwangs ist verhältnismäßig.

IV.

Die Anordnung des Sofortvollzugs stützt sich auf § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Sie ist zum Schutze der Allgemeinheit notwendig, da nur so sichergestellt werden kann, dass die getroffene Anordnung unmittelbar vollziehbar ist. Die aufschiebende Wirkung eines eventuell eingelegten Widerspruchs hätte zur Folge, dass das angeordnete Verbot erst nach Abschluss eines oft sehr zeitaufwendigen Widerspruchsverfahrens durchgesetzt werden könnte.

Die Gefahren, welche von missbräuchlich benutzten Glasbehältnissen ausgehen, können für so bedeutende Individualrechtsgüter wie Gesundheit, körperliche Unversehrtheit und Eigentum insbesondere unbeteiligter Personen so schwerwiegend sein, dass nicht erst der Abschluss eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens abgewartet werden kann. Demgegenüber muss das private Interesse an der Benutzung von Glasbehältnissen in den genannten 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 oben 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 eventuelle Aufschubinteresse der hiervon Betroffenen.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch bei der Stadt Konstanz, Bürgeramt, Untere Laube 24, 78462 Konstanz oder beim Regierungspräsidium Freiburg, Bissierstraße 7, 79114 Freiburg i.Br. eingelegt werden.

Hinweise:

1. Gemäß Art. 41 Abs. 4 Satz 1 LVwVfG ist nur der verfügende Teil einer Allgemeinverfügung öffentlich bekannt zu machen. Die Allgemeinverfügung liegt mit Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung im Bürgeramt Konstanz, Untere Laube 24, Zimmer Nr. 1.14, aus. Sie kann während der allgemeinen Sprechzeiten (Mo. – Fr. 08:00-12:00 Uhr und Mi. 14:00-17:00 Uhr) eingesehen werden. Gleichzeitig ist der verfügende Teil der Allgemeinverfügung im Internet unter www.konstanz.de einsehbar.
2. Das unsachgemäße Entsorgen von Glasbehältnissen kann mit einem Bußgeld von bis zu 5.000,00 Euro geahndet werden. Zudem besteht die Möglichkeit, dass ein Platzverweis gem. § 27a Abs. 1 PolG ausgesprochen wird. Zuwiderhandlungen gegen diesen Platzverweis können gemäß § 84a PolG ebenfalls mit einem Bußgeld von bis zu 5.000,00 Euro geahndet werden.

Konstanz, den 18.01.2019

Uli Burchardt, Oberbürgermeister



Öffentliche Bekanntmachung am 29.01.2019 auf der Homepage der Stadt Konstanz.