



Allgemeinverfügung

Abgabe- und Verkaufsverbot von Glasbehältnissen

Aufgrund §§ 1 sowie 3 bis 5 des Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz (OBG) - in Verbindung mit § 35 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) ergeht folgende Allgemeinverfügung:

1. Abgabe- und Verkaufsverbot von bzw. aus Glasbehältnissen

- a) Die Abgabe und der Verkauf von Getränken in Glasbehältnissen (z. B. Flaschen oder Trinkgläser) ist untersagt.
Die Abgabe von Getränken in solchen Behältnissen zur Benutzung an Ort und Stelle in geschlossenen Räumen bleibt hiervon unberührt.
- b) Gewerbetreibende haben sicherzustellen, dass Glasbehältnisse nicht aus den Betriebsräumen hinaus in den öffentlichen Straßenraum verbracht werden.

2. Aufbauverbot Mobiliar Außenfläche

- a) Der Aufbau von Mobiliar auf den Außenflächen der Gaststättenbetriebe im öffentlichen Straßenraum ist untersagt. Bereits vorhandenes Mobiliar ist abzubauen und von der Außenfläche zu entfernen.
- b) Ausgenommen von dem Verbot ist das Aufstellen von schweren Stehtischen. Als schwer ist dabei ein Tisch anzusehen, der nur mit einem nicht unerheblichen Kraftaufwand angehoben werden kann.
- c) Der Begriff Mobiliar umfasst beispielsweise Tische (ausgenommen schwere Stehtische), Stühle, Bänke, Sonnenschirme (ausgenommen fest mit dem Boden verankerte in einem Stehtisch integrierte Sonnenschirme) und Servierwagen.

3. Zeitlicher Geltungsbereich

Das Verbot nach den Ziffern 1 bis 2. gilt von Freitag, 05.07.2024, 06:00 Uhr bis Sonntag, 07.07.2024, 06:00 Uhr.

4. Räumlicher Geltungsbereich

Das Verbot nach den Ziffern 1 bis 3. gilt in dem aus der als Anlage beigefügten Karte ersichtlichen Bereich. Die Karte ist Bestandteil dieser Allgemeinverfügung.

Nachrichtlich wird der Geltungsbereich umschrieben als folgender Bereich der Altstadt (an der Nordgrenze beginnend im Uhrzeigersinn):

Emilie-Schneider-Platz, Schlossufer, Burgplatz, Josef-Wimmer-Straße, Liefergasse, Mühlenstraße, Grabbeplatz, Heinrich-Heine-Allee (westliche Seite zwischen Grabbeplatz und Flinger Straße), Flinger Straße, Rheinstraße, Rheinort, Rathausufer, Rheinwerft.

5. Anordnung der sofortigen Vollziehung

Die sofortige Vollziehung dieser Allgemeinverfügung wird angeordnet. Ein Rechtsbehelf gegen die Verfügung entfaltet mithin keine aufschiebende Wirkung.

6. Bekanntgabe

Diese Verfügung wird nach § 41 Absatz 3 und 4 VwVfG NRW öffentlich bekannt gemacht und gilt mit dem auf die Bekanntmachung folgenden Tag als bekannt gegeben.

Begründung zu Ziffer 1:

In der Zeit vom 14.06. – 14.07.2024 findet die UEFA EURO 2024 in Deutschland statt. Austragungsort ist unter anderem Düsseldorf. Weitere Austragungsorte in Nordrhein-Westfalen sind Köln, Gelsenkirchen und Dortmund. Es ist daher anzunehmen, dass Fußballfans in sehr großer Anzahl nach Düsseldorf kommen, um dort zu feiern.

Die Düsseldorfer Altstadt ist dabei zentraler Ort der Feierlichkeiten und Haupttreffpunkt für die feiernden Menschen. In den Straßen herrscht bei derartigen Anlässen erfahrungsgemäß dichtes Gedränge.

Aus dem Fanverhalten während vergangener Europa- und Weltmeisterschaften – nicht zuletzt der Weltmeisterschaft in Deutschland im Jahre 2006 – ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass sich die Zeit, zu der sich die feiernden Menschen in Düsseldorf aufhalten, nicht auf die Zeit beschränkt, in der die jeweilig unterstützte Mannschaft spielt, sondern bereits vor Spielbeginn und besonders nach dem Abpfiff des jeweiligen Spiels die Altstadt aufgesucht werden wird, um dort bis weit in den nächsten Morgen zu feiern.

Aufgrund der Ansetzung des Fußballspiels England gegen Schweiz in Düsseldorf am frühen Abend um 18:00 Uhr des 06.07.2024 und der Tatsache, dass das Spiel an einem Samstag angesetzt ist, ist davon auszugehen, dass viele englische Fans bereits am Vortag anreisen werden. Informationen des englischen Fußballverbands, dass Düsseldorf und besonders die Altstadt bei den englischen Fans sehr beliebt seien, belegen diese Annahme. Es ist ebenfalls davon auszugehen, dass nicht nur die englischen Fußballfans bereits am Vortag des Spiels – also am 05.07.2024 – nach Düsseldorf reisen werden, sondern ebenso Fans der Schweizer Nationalmannschaft, wenn auch diese Zahl nicht annähernd an die Zahl der englischen Fans heranreichen wird.

Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ist davon auszugehen, dass der Großteil dieser Fans dabei die Altstadt aufsuchen wird, um dort zu feiern.

Zudem findet am 05.07.2024 das Spiel der deutschen Nationalmannschaft gegen Spanien statt. Dies zwar nicht in Düsseldorf, dennoch ist zu erwarten, dass sich auch Fans der deutschen oder der spanischen Nationalmannschaft in der Altstadt aufhalten werden. Es ist nicht zu erwarten, dass ausnahmslos alle Fans der deutschen und spanischen Nationalmannschaft nur die sogenannten Fan Zones am Burgplatz und am Gustav-Gründgens-Platz sowie am unteren Rheinwerft aufsuchen und die Altstadt völlig ignorieren werden.

Für den 06.07.2024 ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass mehr Engländer nach Düsseldorf reisen werden, als tatsächlich eine Karte für das Spiel besitzen. Diese Fans ohne Ticket werden das Spiel aller Voraussicht nach in der Altstadt verfolgen.

Als ebenso hoch ist die Wahrscheinlichkeit einzustufen, dass die englischen und schweizerischen Fans, die das Fußballspiel im Stadion verfolgt haben – unabhängig vom Ausgang des Spiels – nach Ende des selbigen in die Altstadt strömen werden. Zudem ist an beiden Tag mit weiteren Fans zu rechnen, die sich in oder um Düsseldorf während der EM einquartiert haben, auch wenn deren favorisierte Mannschaft während der Geltungsdauer der Ordnungsverfügung nicht spielen sollte. Ferner darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass aufgrund des Fußballspiels Niederlande gegen Türkei am 06.07.2024 (ab 21:00 Uhr) zahlreiche Anhänger der türkischen Mannschaft insbesondere die Fan Zone am Burgplatz aufsuchen werden. Zum Feiern gehört dabei regelmäßig der Konsum von Getränken. Leere Flaschen und Gläser werden meist nicht ordnungsgemäß entsorgt, sondern einfach auf den Boden gestellt, in den Rinnstein geworfen, fallengelassen oder bewusst zerschlagen. Aufgrund der Vielzahl der unsachgemäß entsorgten Flaschen und des gleichzeitig hohen Personenaufkommens auf den Straßen werden die Glasbehältnisse zu Stolperfallen und werden -bewusst oder versehentlich- weggetreten und zersplittern. Schon nach kurzer Zeit ist die Straße mit Glasscherben übersät. Die Erfahrungen, die während der Fußballspiels Serbien gegen England am 16.06.2024 in Gelsenkirchen gemacht wurden, bestätigen diese Annahme.

Diese Scherben verursachen erhebliche Schnittverletzungen, wenn Personen hineintreten oder hineinfallen.

An den Einsatzfahrzeugen der Polizei, Feuerwehr, Rettungs- und Hilfsdienste, des Ordnungsamtes und der Abfallentsorgung führen die Scherben außerdem regelmäßig zu Reifenschäden, so dass Einsätze nur mit erheblicher Zeitverzögerung durchgeführt werden können.

Gläser und Flaschen können als Wurfgeschosse genutzt werden, und so erhebliche Verletzungen verursachen. Zudem werden abgeschlagene Flaschen bei körperlichen Auseinandersetzungen als Waffen eingesetzt, was ebenfalls ein erhebliches Risiko für Leib und Leben darstellt. Auch wenn es derzeit keine konkreten Anhaltspunkte für gewaltsame Auseinandersetzungen gibt, ist dieser Punkt zu berücksichtigen.

Nach § 14 OBG kann ich als zuständige Ordnungsbehörde die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht unter anderem dann, wenn Schäden an Individualrechtsgütern, insbesondere Leben und körperliche Unversehrtheit, drohen.

Wie bereits dargestellt, führt die erhebliche Menge unsachgemäß entsorgter und letztlich zerbrochener Flaschen und Gläser während der Feierlichkeiten in der Düsseldorfer Altstadt zu Verletzungen und damit zu Schäden an der körperlichen Unversehrtheit der Menschen.

Die Erfahrungen – beispielsweise während der Karnevalszeit in den Jahren vor der Einführung des Glasverbotes – haben gezeigt, dass die vor dem Glasverbot ergriffenen intensiven Maßnahmen selbst bei enger Zusammenarbeit der Behörden und Gewerbetreibenden nicht ausreichten, um die Gefahren durch Gläser, Glasflaschen und Scherben zu verhindern. Diese Erfahrungen sind ohne Abstriche auf das zu erwartende Geschehen während der Spiele der UEFA EURO 2024 zu übertragen.

Eine Verringerung des Scherbenaufkommens setzt voraus, dass innerhalb der festgesetzten Gefahren- und Verbotszone möglichst wenig Glasgetränkebehältnisse in den Verfügungsbereich der dort Anwesenden gelangen. Im Rahmen des mir eingeräumten Ermessens habe ich mich entschieden, die Abgabe von Getränken in Glasbehältnissen zu untersagen.

Ein Abgabeverbot von Glasgetränkebehältnissen ist geeignet, die Anzahl unsachgemäß entsorgter Glasbehältnisse zu verringern und damit die Menge der auf den Straßen herumliegenden Scherben klein zu halten. Dies zeigen die bisherigen Erfahrungen aus den vergangenen Jahren (auch in anderen Städten).

Auch wenn nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, dass Glasgetränkebehältnisse in die Verbotszone gelangen, ist jedoch zu erwarten, dass der Gebrauch von Glas soweit eingeschränkt wird, dass die Zahl der Menschen, die durch Gläser oder Glasscherben an ihrer Gesundheit beschädigt werden, deutlich verringert werden kann.

Die Erfahrungen insbesondere während des Düsseldorfer Straßenkarnevals haben auch gezeigt, dass die bisherigen, weniger einschneidenden Maßnahmen (vermehrte Reinigung der Straßen, Einsatz von Flaschensammlern, Aufstellen von sogenannten Abfallbehältern für Glas, mehr Sicherheitspersonal) ab einem bestimmten Personenaufkommen nicht ausreichen, um die am stärksten frequentierten Bereiche sicher zu gestalten. Auch diese Erfahrungen ließen sich während der vergangenen Spiele der UEFA EURO 2024 bestätigen. Wegen des zu erwartenden hohen Personenaufkommens und des damit verbundenen Gedränges ist ein konsequentes Entfernen der hinterlassenen Flaschen, Gläser und schließlich Scherbenberge weder für die Anwohner der betroffenen Gebiete noch für die Gewerbetreibenden oder die Entsorgungsunternehmen möglich.

Insofern ist das Abgabe- und Verkaufsverbot auch die am wenigsten belastende Maßnahme und mithin erforderlich.

Das Abgabeverbot von Glasgetränkebehältern stellt auch keine unzumutbare Belastung für die Gewerbetreibenden dar. Alternative Behältnisse aus Weißblech, Aluminium oder Kunststoff sind in vielen Varianten für nahezu alle Arten von Getränken erhältlich und erfreuen sich – nicht zuletzt aufgrund des gesteigerten Sicherheitsgefühls bei Großveranstaltungen – einer breiten Akzeptanz.

Der DEHOGA Nordrhein e.V. wurde zwecks Vorabinformation seiner Mitglieder bereits über den beabsichtigten Erlass dieser Allgemeinverfügung informiert.

Insgesamt wird deutlich, dass die – vorwiegend wirtschaftlichen – Interessen der Gewerbetreibenden an einer Abgabe von Glasbehältnissen hinter dem öffentlichen Interesse an einer ungefährlichen Durchführung der im Rahmen der UEFA EURO 2024 durch die Fans in der Altstadt begangenen Feierlichkeiten zurückstehen müssen.

Begründung zu Ziffer 2:

Für den unter Ziffer 3 angegebenen Zeitraum ist für den Bereich Altstadt mit der Anwesenheit einer Vielzahl von Fußballfans zu rechnen. Es ist davon auszugehen, dass deren Anzahl deutlich über dem Durchschnittsaufkommen von Personen an einem Wochenende liegt.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Flächen mit vielen Menschen eine Vielzahl an Gefahrenpotentialen bergen. Auch wenn keine Erkenntnisse vorliegen, dass mit einem besonderen Gewaltpotential zu rechnen ist, muss bei einer Anzahl an Menschen in der Altstadt, wie sie für den angegebenen Zeitraum dieser Ordnungsverfügung befürchtet wird, damit gerechnet werden, dass es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen kommen kann.

Überdies ist es auch in medizinischen Notfällen für die Einsatzkräfte unter Umständen nur schwer möglich, den Einsatzort rechtzeitig zu erreichen und eine adäquate Behandlung in der gebotenen Eile durchzuführen.

Selbiges gilt im Falle eines Feuers oder einer ähnlichen Gefahrenlage. Auch den Einsatzkräften der Feuerwehr oder -im Falle der zuvor beschriebenen körperlichen Auseinandersetzungen- der Polizei ist es bei der zu erwartenden Anzahl an Personen in der Altstadt nur eingeschränkt möglich, rechtzeitig den Ort des Geschehens zu erreichen.

In Anbetracht der drohenden Gefahren, die im Falle eines medizinischen Notfalles oder einer körperlichen Auseinandersetzung zwischen Besuchern im schlimmsten Fall die körperliche Unversehrtheit oder sogar das Leben bedrohen, ist dem Grundsatz der umgekehrten Proportionalität nach die Anforderung an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts gering anzusetzen; ein solcher Schadenseintritt ist jedoch im Rahmen eines Endrundenspiels einer Fußball-Europameisterschaft hinreichend wahrscheinlich, geht man davon aus, dass eine Mannschaft zwingend ausscheidet und dementsprechend ein gewisses Frustrpotential in einem Fanlager vorherrschen wird.

Die Untersagung, Mobiliar – mit Ausnahme der schweren Stehtische – auf den Außenflächen aufzustellen, ist dabei geeignet, diese Gefahr zu unterbinden. Durch den so geschaffenen Platz verteilen sich die Menschen zum einen besser auf der vorhandenen, begrenzten Fläche. Zum anderen ist es den Einsatzkräften der entsprechenden Behörden bzw. Einrichtungen leichter möglich, zu den Einsatzorten zu gelangen.

Ebenfalls ist die Untersagung in Ziffer 2 erforderlich, da keine Maßnahme ersichtlich ist, welche den gleichen Erfolg verspricht und die Gastwirte weniger stark beeinträchtigt. Insbesondere wären Zugangsbeschränkungen zwar theoretisch möglich, aber würden eher eine negative Stimmung bei denen bedingen, denen der Zutritt zur Altstadt verwehrt wird, was insbesondere in Kombination mit der Stimmungslage der ggf. soeben ausgeschiedenen Mannschaft eine gefährliche Kombination wäre.

Letztlich ist sie auch verhältnismäßig, da den Gastwirten lediglich innerhalb eines eng umrissenen Zeitrahmens die Benutzung der Außenfläche nur mit schweren Stehtischen vorgeschrieben wird. Zudem ist ein normaler Betrieb im Inneren der Gaststätten weiter möglich. Theoretisch ist sogar eine Umsatzsteigerung möglich, da durch die Stehtische auf der vorhandenen Terrassenfläche nun mehr Gäste untergebracht werden können, als unter normalen Umständen der Fall. In Anbetracht der zu erwartenden Gefahren für Leib und Leben, Sachbeschädigungen und ggf. weiterer Straftaten nach dem Strafgesetzbuch, haben die vorwiegend wirtschaftlichen Interessen der Gastwirte auch hier hinter dem öffentlichen Interesse an einer Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere an der Verhinderung schwerwiegender Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit oder gar des Lebens selbst der Besucher der Altstadt, zurückzustehen.

Begründung zu Ziffer 3:

Der zeitliche Geltungsbereich dieser Allgemeinverfügung stellt eine Prognose dar, die anhand der bisherigen Erfahrungen und gesammelten Informationen – unter anderem der Informationen des englischen Fußballverbands – getroffen wurde.

Bei dieser Prognose wurde berücksichtigt, wie lange die Gefahrenlage vermutlich andauern wird. Berücksichtigt wurden dabei ebenfalls die Interessen der Gastwirte, alsbald wieder ihre jeweiligen Außenflächen sowie Glasbehältnisse uneingeschränkt nutzen zu können.

Nach Einbeziehung sämtlicher zur Verfügung stehender Informationen und Abwägungen der widerstreitenden Interessen, habe ich mich im Ergebnis für den unter Ziffer 3 genannte Zeitraum entschieden. Nach Ablauf der dort genannten Zeitspanne ist damit zu rechnen, dass in der Altstadt wieder Normalbedingungen herrschen werden. Daher stellt die gewählte Zeitspanne einen guten Kompromiss zwischen der ordnungsbehördlichen Gefahrenabwehr und den wirtschaftlichen Interessen der Gastwirte dar.

Begründung zu Ziffer 4:

Die Festlegung des räumlichen Geltungsbereiches erfolgte unter Berücksichtigung der bisher gewonnenen Erkenntnisse der Gefahrenabwehrbehörden.

Ein Hauptanziehungspunkt für die Anhänger der am 05. Und 06.07.2024 spielenden Fußballmannschaften ist der in Ziffer 4 dieser Verfügung dargestellte Bereich.

Begründung zu Ziffer 5:

Rechtsgrundlage für die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung bewirkt, dass eine eventuell eingelegte Klage keine aufschiebende Wirkung hat. Diese Allgemeinverfügung ist auch dann zu befolgen, wenn gegen sie Klage erhoben wurde.

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

In Ausübung pflichtgemäßen Ermessens wird dem öffentlichen Interesse am Vollzug der getroffenen Anordnung der Vorrang eingeräumt, da es insbesondere mit Blick auf die erhebliche Gesundheitsgefährdung für die Allgemeinheit nicht vertretbar ist, dass durch die Erhebung einer Klage die Wirksamkeit meiner Maßnahme auch nur zeitweise ausgesetzt wird.

Die schwerwiegenden Gefahren, welche alleine von der großen Zahl der zu erwartenden Fußballfans und dem Verkauf von Getränken in Glasgetränkebehältnissen bedingt werden, für so bedeutende Individualrechtsgüter wie Gesundheit, Leben und Eigentum ausgehen können, würden bei Hemmung der Vollziehung in vollem Umfang bestehen bleiben. Es besteht jedoch ein erhebliches öffentliches Interesse daran, Gefahren für die öffentliche Sicherheit, insbesondere dem Schutz der Allgemeinheit vor Gesundheitsgefahren, wirksam abzuwehren.

Das private Interesse an der aufschiebenden Wirkung einer Klage bzw. das Interesse, auch Glasgetränkebehälter abzugeben, hat hinter das öffentliche Interesse an einer wirksamen Gefahrenabwehr für die Allgemeinheit zurückzutreten, zumal es sich vorliegend lediglich um ein temporäres Abgabeverbot von Glasgetränkebehältern handelt und zudem die Möglichkeit zum Verkauf von Getränken in Behältern aus alternativen Materialien gegeben ist. Überdies ist die Nutzung der Terrassen eingeschränkt möglich. Durch die große Anzahl an erwarteten Besuchern und der Möglichkeit, durch Stehtische sogar mehr Besucher auf der vorhandenen Fläche bewirten zu können, ist eine Beeinträchtigung kaum gegeben.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage erhoben werden. Die Klage ist bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf) zu erheben.

Düsseldorf, 04. Juli 2024

Der Oberbürgermeister
In Vertretung

gez.
Britta Zur
Beigeordnete