

Allgemeinverfügung zum Schutz vor gesundheitlichen Gefahren durch Kohlenstoffmonoxid in Shisha-Einrichtungen in der Stadt Osnabrück vom 29.06.2021

Die Stadt Osnabrück erlässt aufgrund § 5 des Niedersächsischen Gaststättengesetzes (NGastG) in Verbindung mit § 5 (1 und 2) Gaststättengesetz (GastG), sowie § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) folgende Allgemeinverfügung:

1. Betrieb von Shisha-Einrichtungen

In Betriebsräumen von bestehenden Gaststätten wird untersagt

- 1.1. das Rauchen und Bereitstellen von Shishas, die ausgenommen Pfeifentabak mit Kohle bzw. organischen Materialien befeuert werden, sowie
- 1.2. die Lagerung glühender Kohlen und anderer glühender organischer Materialien für den Betrieb von Shishas.

2. Ausnahmen

Ausgenommen vom Verbot nach Ziffer 1 sind Gaststätten, in denen die nachfolgend aufgelisteten Maßgaben der Ziffern 3 bis 11 eingehalten bzw. erfüllt werden.

3. Anzeigepflicht

- 3.1. Wer eine Shisha-Einrichtung betreiben will, muss dies der Stadt Osnabrück mindestens zwei Wochen vor Aufnahme des Betriebes anzeigen.
- 3.2. Die Anzeige muss folgende Angaben und Nachweise enthalten:
 - 3.2.1. Name, Firma oder Geschäftsbezeichnung und Anschrift der Shisha-Einrichtung,
 - 3.2.2. Name und Anschrift der Betreiberin oder des Betreibers,
 - 3.2.3. baurechtliche Zulassung für die Räume der Shisha-Einrichtung,
 - 3.2.4. Grundfläche der Einrichtung,
 - 3.2.5. Zahl der zum Shisha-Konsum geeigneten Plätze,
 - 3.2.6. größtmögliche Anzahl gleichzeitig brennender Shishas,
 - 3.2.7. technische Anlage zum Vorglühen des organischen Brennmaterials,
- 3.3. Änderungen der Angaben und Nachweise nach Ziffer 3.2 sind der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen.

4. Grenz- und Auslösewert für Kohlenstoffmonoxid in der Raumluft

Während in den Betriebsräumen Shishas geraucht oder bereitgestellt oder glühende Kohlen bzw. entsprechende Ersatzstoffe gelagert werden, ist durch eine fachgerecht installierte mechanische Be- und Entlüftung sicherzustellen, dass der Kohlenstoffmonoxid-Gehalt in der Luft den Wert von 35 Milligramm pro Kubikmeter (entspricht 30 ppm bei einer Temperatur von 25 Grad Celsius) in allen Bereichen der Shisha-Einrichtung zu keinem Zeitpunkt überschreitet.

5. Raumlufttechnische Anlage

- 5.1. Shisha-Einrichtungen müssen über eine fest eingebaute raumlufttechnische Anlage verfügen, die während der gesamten Öffnungszeiten der Shisha-Einrichtung zu betreiben ist. Sie muss folgende Anforderungen erfüllen:
 - 5.1.1. Sie muss den Technischen Regeln für Arbeitsstätten „Lüftung“ (ASR A3.6) entsprechen,
 - 5.1.2. sie muss über eine selbsttätige Warnfunktion bei Störung oder Ausfall verfügen,
 - 5.1.3. die Lüftungsanlage und die Lüftungskanäle müssen den immissionsschutzrechtlichen Anforderungen entsprechen,

- 5.1.4. sie muss so beschaffen und dimensioniert sein, dass diese pro brennender Shisha 130 m³ Luft pro Stunde (130m³/h) nach außen befördert und
- 5.1.5. sie muss eine Überschreitung des in Ziffer 4 genannten Grenzwertes verlässlich verhindern.
- 5.2. Die Abluft ist grundsätzlich über Dach mit einer Geschwindigkeit von mindestens 7 Metern pro Sekunde in den freien Luftstrom abzuleiten. Soweit sichergestellt ist, dass die Abluft nicht in Wohn-, Geschäfts- oder sonstige Räume gelangen kann, ist ausnahmsweise auch eine alternative Ableitung der Abluft in den freien Luftstrom zulässig. Sofern in diesem Fall allerdings Anliegerbeschwerden oder Erkenntnisse über das Eindringen der Abluft in Wohn-, Geschäfts- oder sonstige Räume bekannt werden, ist die Ableitung von Abluft sofort zu unterlassen und das Bereitstellen und Rauchen von Shishas sowie die Lagerung glühender Kohle in den Betriebsräumen der Gaststätte einzustellen.
- 5.3. Die raumlufttechnische Anlage muss regelmäßig, mindestens einmal jährlich, gewartet und geprüft werden. Wartung und Prüfung sind zu protokollieren. Die Protokolle müssen mindestens das Datum, die Uhrzeit, die Angabe des geprüften Gerätes, das Ergebnis, den vollständigen und lesbaren Namen der oder des Prüfenden sowie deren beziehungsweise dessen Unterschrift enthalten. Die Protokolle sind mindestens drei Jahre aufzubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen.
- 5.4. Das technische Datenblatt der Be- und Entlüftungsanlage ist im Betrieb zu hinterlegen und Vertretern von Behörden, Polizei oder Feuerwehr auf Verlangen vorzulegen.

6. Rauchgasabzugsanlage

In Bereichen, in denen die Kohlen oder andere organische Materialien vorgeglüht oder die glühenden Kohlen oder organischen Materialien aufbewahrt werden, ist eine Rauchgasabzugsanlage zu betreiben; Ziffer 4 gilt sinngemäß. Das Vorheizen der Kohle darf nicht im Gastraum erfolgen.

7. Kohlenstoffmonoxid-Warngeräte

- 7.1. In allen Bereichen der Shisha-Einrichtung sind funktionsfähige Kohlenstoffmonoxid-Warngeräte die der DIN EN 50291-1 entsprechen, gut sichtbar so zu installieren und zu unterhalten, wodurch die Luftqualität hinsichtlich der Kohlenstoffmonoxid-Konzentration in allen Aufenthalts- und Arbeitsbereichen der Shisha-Einrichtung ermittelt wird. Die Kohlenstoffmonoxid-Warngeräte müssen die Kohlenstoffmonoxid-Konzentration ab einem Wert von 30 ppm auf ihrem Display anzeigen und bei einer Überschreitung des Wertes von 30 ppm ein deutliches akustisches und optisches Alarmsignal aussenden.
- 7.2. Dabei ist je 25 m² Fläche ein Warnmelder anzubringen. Die Anbringung der Warnmelder hat in Quellnähe (Anzündbereich und Konsumplätze der Shishas) zu erfolgen; eine Anbringung in unmittelbarer Nähe eines Fensters ist ausgeschlossen.
- 7.3. Eine Ausfertigung der Montage- und Betriebsanleitung der CO-Warnermelder ist im Betrieb vorzuhalten und Vertretern von Behörden oder Polizei auf Verlangen vorzulegen.
- 7.4. Die Betreiberin oder der Betreiber oder eine von ihr oder ihm beauftragte Person haben täglich vor Betriebsaufnahme in der Shisha-Einrichtung die Funktionstüchtigkeit der Kohlenstoffmonoxid-Warngeräte zu prüfen und das Ergebnis der Prüfung zu protokollieren. Die Protokolle müssen mindestens das Datum, die Uhrzeit, die Angabe des geprüften Gerätes, das Ergebnis, den vollständigen und lesbaren Namen der oder des Prüfenden sowie deren beziehungsweise dessen Unterschrift enthalten. Die Protokolle sind mindestens ein Jahr aufzubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen zur Verfügung zu stellen.
- 7.5. Bereiche der Shisha-Einrichtung dürfen nur genutzt werden, wenn die dort befindlichen Kohlenstoffmonoxid-Warngeräte in Betrieb und voll funktionsfähig sind.
- 7.6. Sofern ein CO-Warnermelder anschlägt, sind sofort sämtliche Shishas bzw. alle glühenden Kohlen und alles glühende organische Material (auch der Tabak) zu löschen. Außerdem sind alle Fenster und Türen zu öffnen. Die Räume sind so lange zu lüften, bis die CO-Konzentration wieder unterhalb des Grenzwertes von 30 ppm liegt. Jedes Anschlagen eines Warnmelders ist mit Datum und Uhrzeit zu dokumentieren. Die Dokumentation ist in der Gaststätte vorzuhalten und Vertretern von Behörden, Polizei oder Feuerwehr auf Verlangen vorzulegen.

8. Hinweispflichten

Im Eingangsbereich der Shisha-Einrichtung muss mit einem deutlich sichtbaren Hinweisschild darüber informiert werden, dass beim Zubereiten und Rauchen der Wasserpfeifen Kohlenstoffmonoxid entsteht und dadurch Gesundheitsgefahren insbesondere für Schwangere und ungeborene Kinder sowie Personen mit Herz-Kreislauf- oder Lungenerkrankungen entstehen können.

9. Brandschutz

- 9.1. Die Erhitzung der Kohle hat nur in zugelassenen handelsüblichen Kohleanzündern für Shishas zu erfolgen. Diese elektrisch betriebenen Kohleanzünder sind außerhalb der Betriebszeiten vom Stromnetz zu trennen. Werden gasbetriebene oder elektrisch betriebene Heizgeräte verwendet, sind die entsprechenden Herstellerangaben zu beachten. Insbesondere ist darauf zu achten, dass nur Geräte verwendet werden, die für Innenräume zugelassen sind.
- 9.2. Der Kohleanzünder ist auf einer festen nicht brennbaren Unterlage zu betreiben. Der Betrieb anderer Kohleanzünder ist untersagt.
- 9.3. Die Shishas und Entsorgungsbehälter sind auf feste nicht brennbare Unterlagen zu stellen.
- 9.4. Geeignete Feuerlöscher nach DIN EN 3 sind in ausreichender Anzahl, unter Berücksichtigung der Technischen Regel für Arbeitsstätten „Maßnahmen gegen Brände“ (ASR A2.2) jederzeit griff- und einsatzbereit vorzuhalten.

10. Technische Überprüfung

- 10.1. Vor Inbetriebnahme der Shisha-Einrichtung ist die fachgerechte Montage, Installation und Wirksamkeit und danach regelmäßig, mindestens einmal jährlich, die Funktionstüchtigkeit
 - 10.1.1. der raumlufttechnischen Anlage,
 - 10.1.2. der Rauchgasabzugsanlage sowie
 - 10.1.3. der Kohlenstoffmonoxid-Warngeräte

durch eine sachkundige Person zu überprüfen und auf dem von der zuständigen Behörde vorgegebenen Formblatt zu protokollieren.

Sachkundige Personen im Sinne dieser Allgemeinverfügung sind Personen, die auf Grund ihrer fachlichen Ausbildung, Kenntnisse, Erfahrungen und Tätigkeiten die ihnen übertragenen Prüfungen sachgerecht durchführen und mögliche Gefahren erkennen und beurteilen können.

Die Betreiberin oder der Betreiber ist verpflichtet, die Protokolle in der Shisha-Einrichtung mindestens drei Jahre aufzubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen zur Verfügung zu stellen.

11. Behördliche Überwachung und Anordnungen

- 11.1. Die Stadt Osnabrück trifft die notwendigen Anordnungen und Maßnahmen, die zur Feststellung oder zur Beseitigung festgestellter Verstöße oder zur Verhütung künftiger Verstöße erforderlich sind. Sie kann insbesondere die Einstellung des Betriebs der Shisha-Einrichtung anordnen.
- 11.2. Die mit der Überwachung beauftragten Personen sind befugt,
 - 11.2.1. Grundstücke, Geschäftsräume und Betriebsräume zu den üblichen Geschäftszeiten zu betreten, zu besichtigen sowie zur Dokumentation Bildaufzeichnungen anzufertigen und Messungen vorzunehmen; das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung wird insoweit eingeschränkt,
 - 11.2.2. erforderliche Unterlagen einzusehen sowie Abschriften oder Ablichtungen von Unterlagen oder Ausdrucke oder Kopien von Datenträgern, auf denen Unterlagen gespeichert sind, anzufertigen oder zu verlangen,
 - 11.2.3. von natürlichen und juristischen Personen und Personenvereinigungen alle erforderlichen Auskünfte über Betriebsvorgänge zu verlangen.
- 11.3. Die Betreiberin bzw. der Betreiber hat die mit der Überwachung beauftragten Personen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

12. Übergangsregelungen

Für bereits bestehende Shisha-Einrichtungen gilt eine Übergangsregelung von einem Monat nach Verkündung dieser Allgemeinverfügung

13. Anordnung der Sofortigen Vollziehung

Gemäß § 80 (2) Satz 1 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) wird die sofortige Vollziehung der Ziffern 1 bis 11 dieser Verfügung angeordnet.

14. Zwangsgeldandrohung

Für den Fall der Nichtbeachtung der Ziffern 1 bis 11 dieser Verfügung wird die Feststellung eines Zwangsgeldes in Höhe von 1000 Euro angedroht.

Begründung

Das Rauchen von Shishas (Wasserpfeifen), die mit glühenden Kohlen oder anderen organischen Materialien betrieben werden, ist mit dem akuten Risiko einer Kohlenstoffmonoxid-Vergiftung verbunden. Kohlenstoffmonoxid entsteht beim Verglühen von Shisha-Kohle oder von entsprechenden organischen Ersatzstoffen, bei der Zubereitung sowie Lagerung und Nutzung der glühenden Kohle oder anderer organischer Materialien, mit der Tabak oder andere Aromaträger verschwelt bzw. erhitzt werden.

Das farb- und geruchlose Gas vermischt sich mit der Raumluft und wird somit unbemerkt mit der Atmung in den Körper aufgenommen. Über die Lunge gelangt das Kohlenstoffmonoxid ins Blut. Dort verhindert es den Sauerstofftransport und kann daher zu schwerwiegenden gesundheitlichen Schäden führen, im schlimmsten Fall sogar zum Tod.

Abhängig von der Lüftungssituation in geschlossenen Räumen kann es zu hohen, teilweise lebensbedrohlichen Kohlenstoffmonoxid-Konzentrationen kommen. Kohlenstoffmonoxid ist ein gefährliches Atemgift, das sich weder sehen, riechen, noch schmecken lässt. Es bindet bis zu 300fach stärker als Sauerstoff an das Hämoglobin, den Blutfarbstoff in den roten Blutkörperchen, sodass es zu einer Verdrängung des Sauerstoffs kommt.

In Folge werden Gewebe nicht mehr ausreichend mit Sauerstoff versorgt. Organe mit hohem Sauerstoffbedarf, wie das zentrale Nervensystem oder auch der Herzmuskel, reagieren besonders empfindlich. Zusammen mit einem deutlichen Blutdruckabfall führt dies zur Bewusstlosigkeit.

Je nach Toleranzschwelle führt die Aufnahme erhöhter Kohlenstoffmonoxidemengen zu Müdigkeit, Kopfschmerzen, Herzrasen, teilweise auch Erbrechen, Konzentrationsstörungen, Ohrensausen bis hin zu Bewusstlosigkeit und Kreislaufzusammenbruch. Bei einer schweren Kohlenstoffmonoxid-Vergiftung kann eine tiefe Bewusstlosigkeit mit Krämpfen und Atemstörungen zur Lebensgefahr werden. Nach Bewusstlosigkeit und insbesondere, wenn die Vergiftung nicht oder erst spät erkannt und behandelt wird, können in einigen Fällen verzögert nach Wochen oder Monaten neurologische Spätfolgen auftreten.

Das Rauchen von mit Kohle oder anderen organischen Materialien betriebenen Shishas in Innenräumen bei unzureichender Belüftung kann zu hohen Kohlenstoffmonoxid-Konzentrationen in der Raumluft führen, vergleichbar dem Grillen mit Grillkohle in Innenräumen. Beim Rauchen wie auch über die Luft in einem unzureichend belüfteten Raum einer Shisha-Einrichtung können so größere Mengen Kohlenstoffmonoxid eingeatmet werden und ins Blut gelangen. Zur Vermeidung einer gesundheitsschädlichen Kohlenstoffmonoxid-Konzentration in geschlossenen Räumen ist daher eine konstante Frischluftzufuhr in den Räumlichkeiten von elementarer Bedeutung. Personen, die sich in Shisha-Einrichtungen aufhalten, können dauerhaft zuverlässig vor den Risiken einer Kohlenstoffmonoxid-Vergiftung nur geschützt werden, wenn in Shisha-Einrichtungen für eine ausreichende Belüftung Sorge getragen wird.

Da der menschliche Körper das Kohlenstoffmonoxid erst ca. sechs Monate nach der Aufnahme wieder ausscheiden kann, kommt es bei regelmäßigem Einatmen entsprechend belasteter Luft zu einer Anreicherung des Stoffs im Blut. Aus diesem Grund können die gravierenden Folgen im Einzelfall selbst dann eintreten, wenn die betroffene Person nicht akut einer hohen CO-Konzentration

in der Atemluft ausgesetzt ist. In der Vergangenheit ist es im Bundesgebiet immer wieder zu schweren Unfällen mit Kohlenstoffmonoxid gekommen, auch in Gaststätten, in denen Shishas zum Rauchen angeboten wurden.

In Osnabrück sind allein im Juni 2021 in zwei Shisha-Einrichtungen sechs Personen nachweislich von teils lebensbedrohlichen Kohlenstoffmonoxid-Vergiftungen betroffen gewesen.

Auf Grund der bisherigen Erkenntnisse muss davon ausgegangen werden, dass die Gäste und die Beschäftigten in Gaststätten, in denen Shishas angeboten werden, der erheblichen Gefahr einer Kohlenstoffmonoxidvergiftung ausgesetzt sind, soweit die Anreicherung des Gases in der Atemluft nicht durch eine ausreichend dimensionierte mechanische Be- und Entlüftung verhindert wird. Zudem birgt der unsachgemäße Umgang mit glühenden Kohlen eine erhöhte Brandgefahr. Maßnahmen zur Abwehr dieser erheblichen Gefahren für Leib und Leben von Personen sind daher unerlässlich.

Nach § 5 des Niedersächsischen Gaststättengesetzes (NGastG) können gegenüber Gewerbetreibenden, die ein Gaststättengewerbe betreiben, unter anderem jederzeit Auflagen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Gäste und der Beschäftigten angeordnet werden. Diese Vorschrift stellt nicht nur eine Ermächtigungsgrundlage für behördliches Handeln dar, sie verpflichtet die Verwaltung auch, diese hochrangigen Rechtsgüter zu schützen. Ohne die o.g. Gebote ist mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass Gäste und Beschäftigte in Gaststätten, in denen Shishas angeboten werden, akut gefährdet sind.

Da die Gefahrenlage in allen Gaststätten besteht, in deren Betriebsräume mit Kohle bzw. entsprechenden Ersatzstoffen befeuerte Shishas zum Rauchen vorbereitet und angeboten werden, ergeht diese Anordnung als Allgemeinverfügung an alle Gastwirte, deren bestehende Betriebe diese Merkmale erfüllen. Dies ist auch deswegen angebracht, um zweifelsfrei jeden derzeit bestehenden Gaststättenbetrieb, in dem das Rauchen von Shishas angeboten wird bzw. stattfindet, d.h. auch solche Betriebe, bei denen der dort stattfindende Konsum von Shishas der zuständigen Behörde eventuell nicht bekannt ist mit der Folge, dass ein Vorgehen mittels Einzelverfügung(en) lückenhaft wäre, zu erfassen. Das grundsätzlich Verbot des Rauchens und Bereitstellens von Shishas, die mit Kohle oder ähnlichen Ersatzstoffen befeuert werden, sowie der Lagerung glühender Kohlen bzw. entsprechender Ersatzstoffe in Betriebsräumen von Gaststätten ist zur Verhinderung einer Brandgefahr und einer Gefährdung der Gäste und Beschäftigten durch eine mit Kohlenstoffmonoxid belastete Atemluft zunächst geeignet.

Um in einer Abwägung mit den Interessen der Gewerbetreibenden den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen, werden unter bestimmten Auflagen aber Ausnahmen von diesem Verbot zugelassen.

Bei der Prüfung der Erforderlichkeit verwaltungsrechtlicher Maßnahmen wurde zum Schutz der Rechte der Gewerbetreibenden berücksichtigt, dass es auch Möglichkeiten zum Betrieb von Shishas ohne die Entstehung von Kohlenstoffmonoxid und ohne eine erhöhte Brandgefahr gibt, z. B. elektrische Shishas. Die Nutzung solcher Wasserpfeifen wird von dieser Verfügung daher nicht tangiert.

Die Regelungen dieser Verfügung, die sich an den Empfehlungen der Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gastgewerbe orientieren, sind zudem angemessen und verletzen die Gewerbetreibenden nicht in ihren Rechten. Das öffentliche Interesse am Schutz des Lebens und der Gesundheit der Gäste und Beschäftigten in den betroffenen Gaststätten sowie der Schutz der Anlieger vor schädlichen Immissionen wiegt schwerer als das Interesse der Gastwirte an der unbeeinträchtigten Ausübung ihres Gewerbes. Dies gilt umso mehr, weil die Gastwirte durch diese Verfügung nicht in der Ausübung ihres Gewerbes an sich beeinträchtigt werden, sondern lediglich hinsichtlich dessen Ausprägung. Angesichts der hochrangigen zu schützenden Rechtsgüter entspricht diese Verfügung damit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Um den Verwaltungsaufwand für Betreiberinnen und Betreiber von Shisha-Einrichtungen möglichst gering zu halten, wird von einem Genehmigungsvorbehalt abgesehen. Angesichts der Gefahren,

die von einer Shisha-Einrichtung ausgehen können, unterliegt der Betrieb allerdings einer qualifizierten Anzeigepflicht. Neben der beabsichtigten Aufnahme des Betriebes einer Shisha-Einrichtung sind daher noch weitere Angaben zu machen und Nachweise vorzulegen.

Die Vorschrift konkretisiert in Gestalt einer (abschließenden) Aufzählung die einzelnen notwendigen Angaben. Neben den Angaben zur zweifelsfreien Identifizierung des Betriebes gehören dazu auch Daten zur Erfassung der bzw. des richtigen Verantwortlichen sowie sämtliche Angaben, nach denen die Behörde in die Lage versetzt wird nachzuvollziehen, ob die nach dieser Allgemeinverfügung normierten Voraussetzungen eingehalten sind. Die Angabe der maximalen Zahl der zum Shisha-Konsum geeigneten Plätze, kann neben der Festlegung der angestrebten Zahl maximal gleichzeitig betriebener Shishas eine Grundlage zur Ermittlung der notwendigen Frischluftzufuhr sein. Danach kann die Leistungsfähigkeit der vorgeschriebenen raumlufttechnischen Anlage berechnet und sichergestellt werden, dass die Kohlenstoffmonoxid-Konzentration in der Raumluft den Grenzwert nicht überschreitet. Durch die Angabe der Shisha-Plätze wird zudem der Vollzug des Gesetzes erleichtert, denn unabhängig von der Betriebszeit können diese im Gegensatz zu den gleichzeitig betriebenen Shishas kontrolliert werden. Aus der Angabe der technischen Anlage zum Vorglühen der Kohle oder anderer organischer Materialien ergibt sich der Hinweis, ob Schornsteinfeger zur Begutachtung hinzuzuziehen sind.

Da der Erfahrung nach Betreiberwechsel nicht unüblich sind und sogar zur Umgehung der Pflichten nach diesem Gesetz genutzt werden könnten, muss der Wechsel der zuständigen Behörde gegenüber angezeigt werden. Dies dient der Behörde insbesondere auch zur zweifelsfreien Zuordnung von Verantwortlichkeiten, um etwaige Maßnahmen jederzeit gegenüber der richtigen Adressatin bzw. dem richtigen Adressaten verfügen zu können. Wesentlich für die Einhaltung des Grenzwertes können zudem Änderungen der Grundfläche, der Anzahl an Shisha-Plätzen sowie der maximalen Zahl gleichzeitig betriebener Shishas sein.

Diese Vorschrift normiert mit der Festlegung eines Grenzwertes die wesentliche Anforderung, die sämtliche Shisha-Einrichtungen erfüllen müssen. Eine Kohlenstoffmonoxid-Vergiftung erfolgt un bemerkt. Ihre Symptome können von Betroffenen häufig nicht zugeordnet werden, weshalb bei Überschreitung kritischer Werte in der Raumluft nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass Anwesende allein auf Grund der eingetretenen Symptome die Einrichtung unverzüglich verlassen. Zudem fällt die Toleranz und Symptomatik gegenüber diesem Atemgift individuell sehr unterschiedlich aus.

Aus Gründen des Gesundheitsschutzes ist daher die Normierung eines Grenzwertes unverzichtbar, bei dessen Einhaltung von einer erheblichen Risikominimierung ausgegangen werden kann. Den Grenzwert von 30 ppm hat das VG Kassel in seinem Beschluss vom 21.1.2020 für rechtmäßig erachtet.

Da sich Kohlenstoffmonoxid gleichmäßig in der Luft verteilt und in alle Räume dringt, bezieht sich der Grenzwert auf „alle Bereiche“. Neben dem Gastraum, in dem die Shishas genutzt werden, gehören dazu sämtliche Räumlichkeiten der Einrichtung, insbesondere also auch etwaige Küchenräume, Flure oder Büros.

Mit dem Zusatz „zu jedem Zeitpunkt“ soll sichergestellt werden, dass der Wert auch unter ungünstigsten Bedingungen, d.h. im Betrieb unter Maximallast, also der höchsten anzunehmenden Personenzahl und der höchsten Zahl gleichzeitig betriebener Shishas sowie der höchsten Kohlenstoffmonoxid-Emission durch das Vorglühen der Kohle und die Zwischenlagerung der glühenden Kohle, nicht überschritten wird.

Zur Vermeidung eines erhöhten Kohlenstoffmonoxid-Gehalts in der Raumluft ist bei der Nutzung von mit Kohle oder anderen organischen Materialien betriebenen Shishas in der Regel eine raumlufttechnische Anlage unverzichtbar. Nur sie gewährleistet einen gleichmäßigen und leistungsstarken Luftstrom, der dauerhaft verlässlich dafür sorgt, dass der normierte Wert nicht überschritten wird.

Die Anlage muss betrieben werden, wenn Shishas zubereitet und/oder geraucht werden. Da dies im Einzelfall nicht überprüfbar ist, wird der Betrieb der Anlage an die Öffnungszeiten gekoppelt.

Angesichts der Tatsache, dass sich nach dem Löschen einer Shisha das entstandene Kohlenstoffmonoxid nicht sofort verflüchtigt, ist dies im Endeffekt auch verhältnismäßig. Denn nur so kann gewährleistet werden, dass der vorgegebene Grenzwert nicht überschritten wird. Die Anlage ist mit einer Warnfunktion bei Störung oder Ausfall auszurüsten, denn bei einem Ausfall könnte sich unbeachtet eine gesundheitsgefährdende Konzentration an Kohlenstoff-Monoxid in der Raumluft aufbauen. Dies wird von anwesenden Personen nicht bemerkt, da sich das Kohlenstoffmonoxid der menschlichen Wahrnehmung entzieht. Weiter muss die Anlage den immissionsschutzrechtlichen Anforderungen entsprechen, welche sich derzeit aus dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (insbesondere nach § 22) ergeben. In der Regel sind die Anforderungen bei Ablufführung in den freien Luftstrom über Dach erfüllt. Die raumluftechnische Anlage muss abhängig von den räumlichen Gegebenheiten und bei maximaler Auslastung der Shisha-Einrichtung ausreichend dimensioniert sein und also die Leistung für einen Luftwechsel erbringen, der erforderlich ist, um den Grenzwert zu keinem Zeitpunkt zu überschreiten.

Die Betreiberin oder der Betreiber muss für einen fortgesetzt zuverlässigen Betrieb der Anlage Gewähr bieten. Dazu ist erforderlich, die Anlage regelmäßig zu warten (einschließlich Reinigung und gegebenenfalls Instandsetzung) und auf ihre Funktionstüchtigkeit prüfen zu lassen und dies aus Gründen der Überprüfbarkeit auch zu dokumentieren.

In Bereichen, in denen Kohlen oder andere organische Materialien vorgeglüht und glühende Kohlen oder andere glühende organische Materialien vorgehalten werden, - meist einem kleinen Zubereitungsraum oder einer ehemaligen Küche - bildet sich besonders viel Kohlenstoffmonoxid. Der entstehende Rauch muss sicher in die Außenluft abgeführt werden, ohne andere Personen zu belästigen oder zu schädigen. Daher sind die fachgerechte Installation und der fachgerechte Betrieb einer raumlufunabhängigen Rauchgasabzugsanlage notwendig. Regelungen hierzu sind notwendig und angemessen, da Vorrichtungen, die nicht Heizzwecken, sondern nur dem Vorglühen von Shisha-Kohle dienen, keine Feuerstätten im Sinne der bauordnungsrechtlichen Vorschriften sind.

Die Betreiberin oder der Betreiber sind für einen fortgesetzt zuverlässigen Betrieb der Rauchgasabzugsanlage verantwortlich. Dazu ist erforderlich, die Anlage regelmäßig warten (Reinigung und gegebenenfalls Instandsetzung) und auf ihre Funktionstüchtigkeit prüfen zu lassen. Dies ist aus Gründen der Überprüfbarkeit für die zuständige Behörde auch zu dokumentieren. Hier gelten dieselben Anforderungen wie für raumluftechnische Anlagen, auf die insoweit verwiesen wird.

Die Nutzung von Kohlenstoffmonoxid-Warngeräten stellt eine wichtige Ergänzung zu einer funktionsfähigen und ausreichend dimensionierten raumluftechnischen Anlage dar. Dem Kohlenstoffmonoxid-Warngerät fällt nicht die Aufgabe zu, die Funktionsfähigkeit der Lüftungsanlage messtechnisch zu überwachen und den Grenzwert sicherzustellen. Die Anzeige auf dem Display eines Warngerätes kann Gästen und den Betreiberinnen und Betreibern daher allenfalls eine Orientierung geben, in welchem Bereich die Kohlenmonoxid-Konzentration in der Raumluft liegt.

Aufgabe der Warngeräte ist vielmehr, den Fall eines unbemerkten Ausfalls der raumluftechnischen Anlage abzusichern und das Erreichen des Auslösewertes anzuzeigen, damit unverzüglich Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Sie alarmieren bei Auftreten unerwartet hoher Kohlenstoff-Konzentrationen in der Raumluft und ermöglichen somit kurzfristig Schutzmaßnahmen. Auch befinden sie sich im Wahrnehmungsbereich der Gäste, so dass im Gefahrenfall auch der Gast selbst sofortige Schutzmaßnahmen ergreifen kann, z.B. durch Verlassen des Etablissements.

Zur Abwendung der genannten gesundheitlichen Gefahren muss sichergestellt sein, dass alle Warngeräte in jedem Bereich der Shisha-Einrichtung auch tatsächlich funktionstüchtig und betriebsbereit sind. Dazu sind regelmäßige Überprüfungen durch den Betreiber bzw. die Betreiberin erforderlich, die dazu aber auch andere Personen – z.B. zur Bedienung angestelltes Personal – beauftragen dürfen. Um eine angemessene Kontrolle zu gewährleisten, sind die Kontrollen samt Ergebnis und durchführender Person zu protokollieren und auf Verlangen der Behörde vorzulegen.

Der maximale Kohlenstoffmonoxid-Gehalt in der Raumluft einer Shisha-Einrichtung in Höhe von 30 ppm kann den Schutz für empfindliche Personengruppen vor gesundheitlichen Gefahren durch Kohlenstoffmonoxid nicht gewährleisten, insbesondere nicht für Schwangere und ungeborene Kinder sowie für Personen mit Vorerkrankungen der Lunge oder mit Herz-Kreislauf-Erkrankungen. Aus diesem Grund werden Betreiberinnen und Betreiber zu entsprechenden Hinweisen verpflichtet.

Die Kohlenstoffmonoxid-Konzentration in der Raumluft ist von zahlreichen Faktoren abhängig wie der Größe und Beschaffenheit der Räume bzw. Aufenthaltsbereiche mit und ohne Betrieb von Shishas, der Anzahl betriebener Shishas, der Handhabung der Zubereitung und Lagerung glühender Kohlen und nicht zuletzt dem stattfindenden Luftaustausch. Damit der Grenzwert nicht überschritten wird, müssen also sämtliche Faktoren in der Shisha-Einrichtung speziell aufeinander abgestimmt sein, wobei dem konstanten Luftaustausch eine Schlüsselfunktion zukommt. Die Komplexität dieser technischen Abstimmung rechtfertigt es, die Bestätigung, dass die raumluftechnische Anlage in einer Shisha-Einrichtung funktionsbereit und für die spezifischen Anforderungen der Einrichtung ausreichend bemessen ist, einer sachkundigen Person vorzubehalten. Gleiches gilt für die Rauchgasabzugsanlage und die Kohlenstoffmonoxid-Warngeräte. Um die einwandfreie Funktionsfähigkeit dieser zentralen Sicherheitseinrichtungen zu jedem Zeitpunkt zu gewährleisten, ist neben einer regelmäßigen Prüfung, Wartung sowie gegebenenfalls notwendiger Instandsetzung gerade auch die turnusmäßige Erneuerung der Bestätigung durch sachkundige Personen angezeigt.

Um nachweisen zu können, dass die Betreiberinnen bzw. Betreiber ihren Verpflichtungen nachkommen, ist die Überprüfung zu dokumentieren und die Nachweise auf Verlangen zur Verfügung zu stellen.

Die zuständige Behörde ist beauftragt und ermächtigt, alle erforderlichen Maßnahmen zu verfügen, um gegen Verstöße gegen diese Allgemeinverfügung vorzugehen bzw. bevorstehende Verstöße abzuwenden. Die Auswahl unter den möglichen Maßnahmen trifft die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen. Soweit im Einzelfall Gefahren für Personen, die sich in einer Shisha-Einrichtung aufhalten, oder für Dritte nicht anders abwendbar sind, können sie dazu insbesondere auch Einrichtungen schließen. Da Vorschriften in anderen Gesetzen unberührt bleiben, ist eine anderweitige Nutzung z.B. als Gaststätte oder Diskothek ohne Shisha-Angebot nach Auslüftung des Kohlenstoffmonoxids nicht ausgeschlossen.

Verstöße gegen diese Allgemeinverfügung ziehen auf Grund des allgemeinen Risikos, das von Shisha-Einrichtungen ausgeht, gesundheitliche Gefahren nach sich, die häufig sofortiges, in der Regel aber mindestens unverzügliches Einschreiten erfordern. Ist auf andere Weise der Gefahr nicht zu begegnen, führt dieses Einschreiten zu einer Schließung. In diesen Fällen würden bei weiterem Zuwarten mit hoher Wahrscheinlichkeit Personen gesundheitlich geschädigt werden, sodass davon auszugehen ist, dass regelmäßig Gefahr im Verzug vorliegt. Vor diesem Hintergrund haben Rechtsbehelfe gegen angeordnete Schließungen grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung, weil das unverzügliche Verlassen bzw. die Einstellung des Betriebes der betroffenen Einrichtung unvermeidbar zur Abwendung gesundheitlicher Schädigungen ist. Soweit Betreiberinnen bzw. Betreiber sich gegen vermeintlich rechtswidrige Maßnahmen zur Wehr setzen wollen, steht ihnen aber prinzipiell der Weg frei, gemäß § 80 Absatz 4 der Verwaltungsgerichtsordnung die Aussetzung des Vollzuges bei der Behörde zu beantragen oder gemäß § 80 Absatz 5 die aufschiebende Wirkung gerichtlich anordnen zu lassen.

Wegen der Dringlichkeit der Durchsetzung der Maßnahmen zum Schutz der Gäste und Beschäftigten in den betroffenen Gaststätten wird für den Fall der Nichtbeachtung dieser Verfügung die Festsetzung eines Zwangsgeldes angedroht. Die Androhung eines Zwangsgeldes in dieser Höhe ist geeignet und erforderlich, um die Gastwirte zur Einhaltung der Verfügung zu bewegen. Insbesondere weil die Befolgung bzw. der Beachtung der Maßgaben dieser Verfügung in manchen Gaststätten zu einem erheblichen Umsatzrückgang führen könnte, muss damit gerechnet werden, dass einzelne Gastwirte die Festsetzung eines niedrigeren Zwangsgeldes leichtfertig in Kauf nehmen könnten, um Einnahmeausfälle zu verhindern. Ein niedrigeres Zwangsgeld würde seiner Funktion als Zwangsmittel somit nicht gerecht. Die Höhe des Zwangsgeldes ist in Anbetracht der hochrangigen zu schützenden Rechtsgüter auch angemessen.

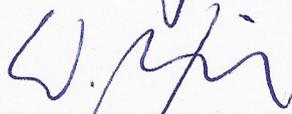
Rechtsmittel

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage beim Verwaltungsgericht Osnabrück, Hakenstr. 15, 49074 Osnabrück erhoben werden.

Hinweis:

Auf Ihren Antrag kann das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung gemäß § 80 VwGO ganz oder teilweise wiederherstellen.

Osnabrück, den 29. Juni 2021

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'W. Griesert', written over a horizontal line.

Wolfgang Griesert, Oberbürgermeister