

ANLAGE 1

zur Vorlage: Evaluierung der „Spielregeln“ für Straßenmusik in Dortmund und Einrichtung einer Verbotszone in der Dortmunder City

Erfahrungen mit den „Spielregeln“, Beschwerdelage und Maßnahmen

Die Einhaltung der seit Mai 2015 geltenden „Spielregeln“ für Straßenmusik wird in erster Linie von den Streifendienstkräften der Ordnungspartnerschaft überwacht. Vor allem in den ersten Wochen der Geltungsdauer gab es ein hohes Informationsbedürfnis hinsichtlich der Neuregelung, sowohl bei den musizierenden Personen, als auch bei den Anrainern der Fußgängerzonen der Dortmunder City. Neben Presseveröffentlichungen wurde zu diesem Zweck ein leicht verständlicher, mehrsprachiger Info-Flyer entwickelt¹.

Seit der Neuregelung im Mai 2015 waren folgende Maßnahmen der Ordnungspartnerschaft erforderlich:

Maßnahmen/ Jahr	2015 (ab 05/2015)	2016	2017
Gesamtzahl Kontrollen von Straßenmusikerinnen und -musikern	85	105	142
davon Anzahl von mehrköpfigen Musikgruppen	21	27	25
Belehrungen/mündliche Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld*	118	137	89
Verwarnungsgelder	9	24	14
Ordnungswidrigkeitenanzeigen	2	9	11

* Bei Musikgruppen wurden sämtliche Gruppenmitglieder über die Dortmunder „Spielregeln“ informiert.

Demgegenüber hat sich die Beschwerdelage* seit der statistischen Erfassung ab Juli 2016 wie folgt entwickelt (Stand: 31.12.2017)

	Jan	Feb	Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez	Summe
2016							1	8	10	2	2	3	26
2017	0	2	3	1	10	5	7	12	6	8	6	5	65

*Die Beschwerden gingen überwiegend über das Bürgertelefon des Ordnungsamtes ein. Drei Beschwerden erfolgten per Email. **Ein deutlicher Anteil der Beschwerden bezog sich in der Zeit vom 04.07. bis 19.08.17 auf Klavierspieler/-innen, welche die „Spiel mich“ Aktion des Cityrings nutzten.**

Wie der vg. Darstellung entnommen werden kann, arbeiten die Streifendienstkräfte in erster Linie erfolgreich mit Aufklärung und Beratung, nur selten werden Verwarnungsgelder erhoben oder Ordnungswidrigkeitenanzeigen erstattet. Letztere Maßnahmen

¹ Internet: https://www.dortmund.de/media/p/umweltamt_2/umweltamt_1/Strassenmusik_Flyer.pdf.

werden dann ergriffen, wenn vorangegangene Informationen (s. hierzu auch den Flyer Straßenmusik im Internetauftritt der Stadt Dortmund) erfolglos geblieben sind und hartnäckig entgegen den „Spielregeln“ musiziert wird; in ganz seltenen Fällen kommt es auch zur vorübergehenden Sicherstellung des Musikinstruments. Wird bei den Kontrollen festgestellt, dass nach einer Pause kein Standortwechsel oder ein Wechsel mit zu geringer Entfernung stattgefunden hat, werden die Betroffenen des Platzes verwiesen. Die überwiegende Zahl der musizierenden Personen wechselt die Standorte mit einer sehr deutlichen Entfernung, so dass weitere Maßnahmen in der Regel entbehrlich sind.

Die Anzahl der Beschwerden schwankt jahreszeitlich bedingt. Nach Einschätzung der Mitarbeiter/innen der Einsatzleitstelle des Ordnungsamtes (hier gehen i. d. R. Beschwerden über das Bürgertelefon des Ordnungsamtes ein) ist jedoch eine deutliche Verbesserung der Situation und ein Rückgang des Beschwerdeaufkommens zu verzeichnen. Dies bezieht sich nicht nur auf die in der Tabelle genannten Zeiträume, sondern vor allem auch auf die Zeit vor und seit Geltung der neuen „Spielregeln“.

Im Falle von telefonischen Beschwerden waren die Streifendienstkkräfte der Ordnungspartnerschaft in der Regel innerhalb von 10 – 12 Minuten vor Ort und konnten die ggf. erforderlichen Maßnahmen treffen.

Darüber hinaus hat das Ordnungsamt – allerdings nur für die Jahre 2016 und 2017 – ausgewertet, wie häufig die Streifen der Ordnungspartnerschaft allein im Bereich des Westen- und Ostenhellweges – mehrfach am Tag im Zwei-Schicht-Betrieb montags bis samstags, gelegentlich auch sonntags – präsent waren. Im Jahr 2016 waren Streifenteams insgesamt 1.150 Mal, im Jahr 2017 insgesamt 1.102 Mal im vg. Bereich präventiv unterwegs. Im Rahmen dieser erkennbaren Präsenz achten die uniformierten Einsatzkräfte auf jedwede Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, u. a. auch auf störende Straßenmusik bzw. die Missachtung der hierfür geltenden Dortmunder „Spielregeln“.

ANLAGE 2

zur Vorlage: Evaluierung der „Spielregeln“ für Straßenmusik in Dortmund und Einrichtung einer Verbotszone in der Dortmunder City

Regelungsvarianten zum Umgang mit Straßenmusik

Wesentliche Gründe für Beschwerden über Straßenmusik in der Dortmunder City sind die Dauer bzw. Häufigkeit sowie die Lautstärke und mangelnde Qualität mancher Musikdarbietungen.

Nachfolgend werden denkbare Varianten zur Regelung von Straßenmusik dargestellt und abgewogen:

A: Generelles Verbot von Straßenmusik in Dortmund

Nach dem Immissionsschutzrecht (Rechtsgrundlage: § 10 Abs. 2 Landes-Immissionsschutzgesetz- LImSchG NRW) ist der Gebrauch von Tongeräten (dies sind unter anderem Musikinstrumente) auf öffentlichen Verkehrsflächen sowie in und auf solchen Anlagen, Verkehrsräumen und Verkehrsmitteln, die der allgemeinen Benutzung dienen, verboten, wenn andere hierdurch belästigt werden können. Es kommt hier zwar nur auf die Möglichkeit einer Belästigung an und nicht auf deren Erheblichkeit, jedoch erfordert auch die Feststellung der Möglichkeit einer Belästigung eine Abwägung aller im Einzelfall relevanten Umstände.

Zu beachten ist außerdem, dass es nicht auf das subjektive Empfinden einzelner Betroffener ankommt, sondern auf die objektiv nachvollziehbare Einstellung einer durchschnittlich empfindlichen Person. Nach dieser Vorschrift besteht im Umkehrschluss also ein Anspruch darauf, auch im öffentlichen Verkehrsraum Tongeräte benutzen zu dürfen, soweit andere hierdurch nicht belästigt werden. Ein grundsätzliches Verbot von Straßenmusik wird zudem unter Berücksichtigung der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG sowie der Kunstfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG für unverhältnismäßig und damit für rechtlich bedenklich erachtet. Es würde sich zudem um ein Novum in einer deutschen Großstadt handeln. Straßenmusik ist für das städtische (Großstadt-)Leben charakteristisch. Soweit ersichtlich existiert in keiner bundesdeutschen Großstadt ein generelles Straßenmusikverbot.

Der Cityring begrüßte im Rahmen einer Mitgliederbefragung Anfang des Jahres 2017 Straßenmusik als Teil einer urbanen, lebendigen Großstadt. Außerdem wurde die jeden Sommer stattfindende Klavier-Mitmach-Aktion „Spiel mich“ des Cityrings aus ähnlichen Gründen eingeführt – als Beitrag zur Förderung des kulturellen Lebens und zur musikalischen Begleitung des Einkaufsbummels.

Ein grundsätzliches Verbot von Straßenmusik ist daher keine realistische Option.

B: Zulassung von Straßenmusik nur auf bestimmten Plätzen in der City

Geprüft wurde, ob es unter Rechtsgesichtspunkten möglich und tatsächlich sinnvoll ist, Straßenmusik nur auf wenigen Plätzen in der Innenstadt zuzulassen. In der übrigen City wäre Straßenmusik dann grundsätzlich verboten.

Hierfür wurden folgende drei Plätze einer näheren Betrachtung unterzogen:

- Hansaplatz
- Nordseite der Reinoldikirche/Willy-Brandt-Platz
- Nordseite der Petrikerche

Diese Plätze verfügen über Treppenstufen, die von musizierenden Personen als eine Art Bühne genutzt werden könnten.

Folgende bedeutsame Aspekte führten jedoch letztlich dazu, diese Idee zu verwerfen:

- Wie unter Punkt A bereits aufgeführt, besteht nach dem Immissionsschutzrecht auch in der Öffentlichkeit ein Anspruch darauf, Tongeräte zu benutzen, soweit andere hierdurch nicht belästigt werden.
Daher ist nach juristischer Einschätzung die Konzentration von Straßenmusik auf bestimmte Plätze im Innenstadtbereich rechtlich problematisch, denn diese setzt voraus, dass es an allen anderen Örtlichkeiten automatisch zu Belästigungen durch Straßenmusik kommt. Dies müsste die Verwaltung nachweisen. Begründbar ist dies lediglich für spezielle Bereiche, die z. B. schallverstärkende bauliche Gegebenheiten aufweisen. Auch unter Berücksichtigung der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG sowie der Kunstfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG sind Pauschalverbote ohne Einzelfallprüfung und Abwägung rechtlich bedenklich.

Die aktuellen Dortmunder „Spielregeln“ werden hingegen vom OVG Münster (Beschluss vom 03.03.2017, vgl. OVG NRW, 8 E 1025/16) für rechtlich zulässig und ausgewogen gehalten. Das Gericht bestätigte, dass die zeitliche Einschränkung von Straßenmusik einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen der Musizierenden (unter Berücksichtigung der Kunstfreiheit nach Art. 5 GG) und dem Ruhebedürfnis von Anliegern und Passanten darstellt.

- Rund um die o. g. Plätze befinden sich zahlreiche Büros (u. a. Banken), Einzelhandel, Gastronomien, Kanzleien, Arztpraxen sowie Wohnnutzungen¹. Die Konzentration von Straßenmusik auf diesen Plätzen würde zweifellos mangels Ausweichmöglichkeit der Musikerinnen und Musiker dort zu einer unzumutbaren Belästigung von Anliegern führen. Die aktuellen „Spielregeln“ wären hier nicht mehr ausreichend und müssten erheblich verschärft werden, um dem Schutzanspruch von Anliegern gerecht zu werden.
- Auf den o. g. Plätzen finden das gesamte Jahr über zahlreiche Veranstaltungen statt; auf dem Hansaplatz wird zudem der Wochenmarkt abgehalten².

¹ Anlieger:

Hansaplatz: 6 Anwohner/-innen, Banken, Arztpraxen, Einzelhandel, (Außen-)Gastronomien, sonstige Büros
Nordseite der Reinoldikirche/Willy-Brandt-Platz: 55 Anwohner/-innen, u. a. Büros von Rechtsanwälten, Arztpraxen, Einzelhandel, (Außen-)Gastronomien

Nordseite der Petrikerche: 21 Anwohner/-innen, Banken, Kundencenter DSW21, (Außen-)Gastronomien, Einzelhandel und sonstige Büros

² Hierzu im Einzelnen:

Hansaplatz: Wochenmarkt (regelmäßig Mi, Fr, Sa), Dortmund à la Carte, Weihnachtsmarkt,

Reinoldikirchplatz/Willy-Brandt-Platz: E-Bike-Festival, Hansemarkt, Weihnachtsmarkt, Oldtimer-Stammtisch, DortBunt, Citylauf, Urban-Trail etc.

Nordseite der Petrikerche: Weihnachtsmarkt, Street Beach Festival, Street Food& Music Festival

Da im Rahmen von Veranstaltungen grundsätzlich keine Straßenmusik erlaubt ist, blieben nur wenige Zeitkorridore übrig, in denen Straßenmusik möglich wäre. Durch die notwendigen zusätzlichen Restriktionen zum Schutze der Anlieger vor übermäßiger Lärmbelästigung käme es dazu, dass diese Plätze von Straßenmusikerinnen und -musikern faktisch kaum bespielt werden könnten. Da musizierende Personen bei dieser Variante auch nicht in andere Bereiche der City ausweichen könnten, würde es sich im Ergebnis um ein überwiegendes Straßenmusikverbot handeln.

C: Einrichtung einer Verbotszone für Straßenmusik

Die Mehrheit der Musizierenden wird im Bereich des Westen- bzw. Ostenhellweges und im unmittelbar angrenzenden Umfeld angetroffen. Auch am Platz von Leeds, am Platz von Netanya und in direkter Nähe zum Wochenmarkt am Hansaplatz während der Marktzeiten sind Straßenmusikerinnen und -musiker zu beobachten.

Wird auf einem freien Platz ohne jegliche Bebauung musiziert, nimmt der Pegel der Musik mit der Entfernung schnell ab. Findet Straßenmusik in eng bebauten Straßen statt, wird eine Schallpegelabnahme wegen der engen Bebauung kaum feststellbar sein. Hier kommt es durch die an den Fassaden der Gebäude auftretenden Reflektionen eher zu einer Erhöhung der Schallpegel der Musik. Westen- und Ostenhellweg zeigen eine hohe, nahezu durchgehende, beidseitige Bebauung, die nur im Bereich der Plätze an der Petri- und der Reinoldikirche sowie in den Kreuzungsbereichen unterbrochen wird.

Eine Besonderheit stellen zudem die Corso- und die Krügerpassagen dar. Diese Passagen können, wenn in ihnen oder unmittelbar vor ihnen musiziert wird, den Schall sehr deutlich verstärken. Insofern sind diese Bereiche des Hellwegs akustisch besonders kritisch.

Darüber hinaus nutzen die musizierenden Personen häufiger die stark frequentierten Bereiche der Dortmunder City aufgrund des größeren Publikumszuspruchs und sicherlich zu erwartender höherer Geldspenden. Insbesondere die Anlieger des Westenhellweges, der ein besonders hohes Passantenaufkommen zu verzeichnen hat, beklagen sich über Lärmbelästigungen durch Straßenmusik.

Denkbar ist, den Westenhellweg einschließlich Seitengassen und Passagen zu einer straßenmusikfreien Zone zu erklären. Denn dieser Bereich ist zum einen von einer schallverstärkenden Gebäudesituation geprägt (fast lückenlose, hohe, beidseitige Bebauung) und zum anderen wird er aufgrund der starken Passantenströme besonders häufig von musizierenden Personen aufgesucht. Aufgrund der akustischen Besonderheit (Schalltrichter) wäre die Einrichtung einer derartigen Verbotszone auch rechtlich verhältnismäßig und könnte auf die Rechtsgrundlage des § 10 Abs. 2 Landes-Immissionsschutzgesetz NRW gestützt werden.

Diese Verbotszone für Straßenmusik umfasst folgende Bereiche der City:

- Westenhellweg, ab Einmündung Martinstraße bis Kreuzung Brückstraße/Markt,
- Markt bis Einmündung Schuhhof,
- Einmündungsbereiche der Straßen: Kolpingstraße, Petergasse, Mönchenwordt, Lühringhof, Hansastraße, Platz von Netanya bis Corsopassage, Am Trissel und Salzgasse,
- Potgasse bis Einmündung Silberstraße
- Corso- und Krügerpassagen komplett

Der beiliegende Übersichtsplan (Anlage 3) stellt die Verbotszone graphisch dar.

Aufgrund der Auswertung der Ordnungsverwaltung (Anlage 1) und des Schalltrichtereffekts

gilt diese Verbotszone ebenfalls für die Klavier-Mitmach-Aktion „Spiel mich“ des Cityrings.

Die meisten der Beschwerde führenden Personen arbeiten bzw. wohnen in dieser Zone des Westenhellweges, so dass diese zukünftig vor Lärmbelastigungen durch Straßenmusik geschützt würden.

Ob durch diese Verbotszone eine Verdrängung des Straßenmusikgeschehens zu anderen Standorten erfolgt und damit zu einer dortigen „Überlastung“, muss beobachtet werden. Auch bleibt abzuwarten, ob das „Sperrgebiet“, welches aus Sicht der Musikerinnen und Musiker sicherlich zum attraktivsten Bereich der City zählt, von diesen akzeptiert wird. Beides wird einen erhöhten Kontrollaufwand der Streifendienstkräfte der Ordnungspartnerschaft nach sich ziehen.

Außerhalb der Verbotszone gelten die aktuellen „Spielregeln“ unverändert weiter. Die Notwendigkeit einer weitergehenden Beschränkung wird hier nicht erkannt, so dass die bisher geltenden, leicht und unkompliziert von allen Beteiligten zu überprüfenden und rechtssicher ausgestalteten Spielregeln (vgl. Beschluss vom 03.03.2017, OVG NRW, 8 E 1025/16) weiter angewendet werden können. Zudem bieten sie eine größtmögliche Flexibilität und bedarfsorientierte Eingriffsmöglichkeiten im Falle von Beschwerden.

D: Einführung von spielfreien Tageszeiten, z. B. Mittagspausenregelung

Es könnten die Zeiträume eingeschränkt werden, in denen täglich musiziert werden darf. Beispielsweise könnte eine Art „Mittagspause“ eingeführt werden; vorstellbar wäre die Zeit von 12:00/13:00 Uhr bis 15:00 Uhr.

Zu beachten ist allerdings, dass eine gesetzlich geschützte Mittagsruhe nach dem Landes-Immissionsschutzgesetz nicht existiert. Eine Mittagspausenregelung für Straßenmusikerinnen und Straßenmusiker erscheint zudem weder zeitgemäß und angemessen für eine moderne Großstadt (Stichwort: urbanes Leben), noch rechtfertigt die Beschwerdelage in Dortmund eine solche Einschränkung.

E: Verbot bestimmter Musikinstrumente

Des Weiteren wäre vorstellbar, die Nutzung von Instrumenten auszuschließen, die als besonders laut empfunden werden, so z. B. Trommeln und Blasinstrumente.

In nahezu jeder Musik gibt es unabhängig vom jeweils gespielten Instrument leise, zarte Passagen, aber auch laute, kräftige Passagen. Insofern ist es nicht gerechtfertigt, von prinzipiell lauten und damit problematischen Instrumenten zu sprechen. Es ist vielmehr entscheidend, was gespielt wird und wie es gespielt wird.

Betrachtet man die physikalisch maximal möglichen Schallpegel, lässt sich feststellen, dass Blechblasinstrumente (Trompete, Posaune etc.) akustisch deutlich „potenter“ sind als Holzblasinstrumente (z. B. Flöten, Klarinetten). Sehr laut können Schlaginstrumente sein (Trommeln, Pauken, Becken etc.). Tasten- und Saiteninstrumente reihen sich hinsichtlich der möglichen Schallpegel im Mittelfeld ein.

Nach den Erkenntnissen der Umwelt- und Ordnungsverwaltung lassen sich die bisherigen Beschwerden nicht auf die Nutzung bestimmter „lauter“ Instrumente eingrenzen. Die Häufung von Beschwerden im Zeitraum der Klavier-Mitmach-Aktion „Spiel mich“ des Cityrings zeigt vielmehr, dass auch Klaviere ein hohes Belästigungspotential aufweisen können.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch, dass Auslöser der Beschwerden aus dem Bereich Westenhellweg/Potgasse im Jahr 2016 die besonders kräftige, „markante“ Stimme eines Straßenmusikers war und kein Instrument.

Daher erscheint es nicht zielführend, bei Straßenmusik die Verwendung bestimmter Instrumente prinzipiell auszuschließen. Zudem bieten die aktuellen „Spielregeln“ die Möglichkeit, musikalische Darbietungen auch in den ersten 30 Minuten einer Stunde zu unterbinden, sofern eine deutliche Belästigung durch eine übermäßige Lautstärke erfolgt. Um die Lautstärke der Straßenmusik objektiv bewerten zu können, wurden vom Ordnungsamt zwischenzeitlich zwei Schallpegelmessgeräte angeschafft. Einzelne Messungen wurden bereits durchgeführt, um vermeintlich besonders laute musizierende Personen zu sensibilisieren.

F: Begrenzung der Größe von Musikgruppen

Mit der Anzahl der musizierenden Personen steigt potentiell das Risiko hoher Schallpegel und damit unzumutbarer Belästigungen der betroffenen Anlieger. Überwiegend treten Straßenmusikerinnen und -musiker in Dortmund als Einzelpersonen, tlw. aber auch in kleineren Gruppen mit bis zu vier Musizierenden auf. Sehr selten werden größere Musikgruppen mit mehr als vier Musizierenden festgestellt. Zwar addieren sich die Einzelpegel der einzelnen Instrumente zu einem Gesamtpegel, jedoch kommt es wie bei den einzelnen Instrumenten darauf an, was und wie gespielt wird.

Musikgruppen zählen in Dortmund nicht zu den „Problemfällen“ der Straßenmusik. Im Gegenteil kann festgestellt werden, dass gerade die Musikgruppen über fachliches bzw. technisches Können verfügen und diese daher sogar eher zu der erwünschten Belebung der City beitragen. In Beschwerdefällen kann auf Basis der aktuellen „Spielregeln“ flexibel eingegriffen werden. Die Bewertung des Einzelfalls ist einer starren, unflexiblen Festlegung der max. Gruppenstärke vorzuziehen.

G: Einführung eines „Castings“

Neben der reinen Akustik gibt es künstlerisch-handwerkliche Aspekte, die einen erheblichen Einfluss darauf haben, ob musikalische Darbietungen als belästigend empfunden werden oder nicht. Auch das Repertoire der Musizierenden spielt eine große Rolle. In vielen Beschwerden wird das mangelnde Können von Straßenmusikerinnen und Straßenmusikern beklagt.

Die Stadt München hat soweit ersichtlich als einzige bundesdeutsche Großstadt ein Vorspielen von Straßenmusikerinnen und -musikern vorgeschrieben, um zu verhindern, dass Menschen mit mangelhaftem musikalischen Können und eingeschränktem Repertoire im öffentlichen Raum musizieren. Wird die musizierende Person für gut genug befunden, erhält diese eine gebührenpflichtige Erlaubnis. Spätestens nach 60 Minuten müssen die Musikerinnen und Musiker den Standort wechseln und dürfen denselben Standort nur einmal am Tag nutzen. Allerdings gibt es in München keine Festlegungen zum Beginn und zum Ende der sechzig-minütigen Spieldauer, so dass Kontrollen – und damit ein Einschreiten der Ordnungskräfte – wesentlich erschwert sind. Zudem werden die besonders beliebten, attraktiven Flächen in der City durch wechselnde, musizierende Personen quasi dauerhaft bespielt, so dass es dort – mit Ausnahme eines Zeitraumes von 14.00 bis 15.00 Uhr – praktisch keine Ruhephasen für die Anrainer gibt. Daran ändert auch die in München praktizierte Erlaubnispflicht und das verpflichtende Vorspielen nichts. Trotz des dort betriebenen Aufwandes kommt es dort noch immer zu Beschwerden über Straßenmusik.

Ob ein Casting auch für Dortmund eine Lösung wäre, wurde mit der Musikschule, der Dortmund-Agentur und der Dortmund Tourismus GmbH beraten, ohne dass dies dort zu einer positiven Resonanz geführt hat. Auch der Cityring wurde zu diesem Thema befragt. Zwar wurde die ggf. positive Wirkung eines Castings erkannt, letztlich jedoch der stetig erforderliche Aufwand für die Organisation und Überwachung als unverhältnismäßig hoch bewertet. Von Seiten der Dortmund Tourismus GmbH wurde zudem darauf hingewiesen, dass es von auswärtigen Gästen bisher keine negativen Äußerungen über die Straßenmusik in Dortmund gab.

Das Rechtsamt sieht im Übrigen rechtliche Probleme im Hinblick auf die grundgesetzlich geschützte Kunstfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz. Die Auswahl von Musikerinnen und Musikern könnte als unzulässige Zensur verstanden werden.

Im Ergebnis wird daher die Idee eines „Castings“ von der Verwaltung nicht weiterverfolgt. Zudem zeigt das Beispiel der Stadt München, dass es trotz allem keine Beschwerdefreiheit gibt.



Legende:
■ Verbotszone für Straßenmusik