

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Band 25

Ansammlungen und Anwohner

**Der ordnungsbehördliche Umgang
mit ansammlungsbedingten Ruhestörungen**

Von

Thomas Jaschke



Duncker & Humblot · Berlin

THOMAS JASCHKE

Ansammlungen und Anwohner

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Münster

Band 25

Ansammlungen und Anwohner

Der ordnungsbehördliche Umgang
mit ansammlungsbedingten Ruhestörungen

Von

Thomas Jaschke



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln hat diese Arbeit
im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 2199-3475
ISBN 978-3-428-19091-1 (Print)
ISBN 978-3-428-59091-9 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2023 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Die Disputation fand am 10. August 2023 statt. Für die Veröffentlichung konnten Rechtsprechung und Literatur bis März 2023 berücksichtigt werden.

Meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. (TSU Tiflis) Christian von Coelln, an dessen Lehrstuhl ich während meiner Studienzeit als studentische Hilfskraft beschäftigt war, gilt mein besonderer Dank für die Möglichkeit zur Promotion und seine wertvollen Hinweise sowie Anmerkungen bei der Entstehung dieser Arbeit. Seine beständige Ermutigung, auf meine Fähigkeiten zu vertrauen, hat meinen beruflichen Weg nicht unerheblich mitgeprägt.

Zudem danke ich Herrn Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley) für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit“ danke ich Herrn Prof. Dr. Dr. Markus Thiel.

Dank gebührt weiterhin meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen der Kölner Stadtverwaltung. Diese Arbeit ist weit überwiegend neben meiner dortigen Tätigkeit entstanden und gerade in organisatorischer Hinsicht auf viel Verständnis getroffen. Nicht zuletzt habe ich die Inspiration für das Thema dieser Arbeit bereits während meiner dortigen Ausbildung gewonnen.

Ebenfalls danke ich meinen langjährigen Studienkolleginnen und -kollegen sowie meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen des Lehrstuhls für die gemeinsame Zeit und das überaus angenehme Arbeitsumfeld.

Mein ganz persönlicher Dank gilt meiner Familie. Meiner Partnerin, die alle Höhen und Tiefen während der Entstehung dieser Arbeit begleitet hat, kann ich für ihren Rückhalt an dieser Stelle nicht genug danken. Gleiches gilt meinen Eltern. Ohne ihre immerwährende und bedingungslose Unterstützung auf meinem gesamten Lebensweg wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Ihnen ist die Arbeit gewidmet.

Bonn, im Oktober 2023

Thomas Jaschke

Inhaltsverzeichnis

Einführung in die Problematik und Gang der Untersuchung	27
I. Einführung in die Problematik ruhestörender Massenansammlungen...	27
II. Die zu untersuchenden Fragen	28
III. Gang der Untersuchung	29
<i>Erster Teil</i>	
Die Grundvoraussetzungen gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen gegen ansammlungsbedingte Ruhestörungen	31
A. Vorliegen einer Gefahr durch Massenansammlungen und die damit verbundenen Ruhestörungen?	31
I. Die Definition des Gefahrbegriffs	31
II. Die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung	32
1. Die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit	32
a) Die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung	33
aa) Der Schutz der Nachtruhe gemäß § 9 Abs. 1 LImSchG NRW	33
(1) Die gesetzgeberische Entscheidung zugunsten der Nachtruhe	34
(2) Die Nachtzeit im Sinne des § 9 Abs. 1 LImSchG NRW	34
(3) Betätigungen im Sinne des § 9 Abs. 1 LImSchG NRW	35
(4) Die Störung im Sinne des § 9 Abs. 1 LImSchG NRW	35
(a) Die subjektive Empfindung und die objektivierte Bewertung von Lärm	36
(b) Die TA Lärm und der Freizeidlärmerlass	37
(c) Die Bestimmung der Lautstärke	38
(d) Zwischenergebnis	41
(5) Die Störungseignung im Sinne des § 9 Abs. 1 LImSchG NRW	41
(a) Wortlautauslegung der Störungseignung	42
(b) Historische Auslegung der Störungseignung	42
(c) Teleologische Auslegung der Störungseignung	45
(d) Systematische Auslegung der Störungseignung	46
(e) Zwischenergebnis	47
(6) Die Verletzung von § 9 Abs. 1 LImSchG NRW durch ansammlungsbedingte Ruhestörungen	48

bb)	Die immissionsschutzrechtliche Grundregel des § 3 Abs. 1 LImSchG NRW	48
cc)	Unzulässiger Lärm gemäß § 117 Abs. 1 OWiG	49
	(1) Die tatbestandliche Nähe von § 117 Abs. 1 OWiG zu Regelungen des Landesimmissionsschutzrechts	49
	(2) Die subsidiäre Anwendbarkeit von § 117 Abs. 1 OWiG gegenüber § 17 Abs. 1 lit. e LImSchG NRW	50
dd)	Sondernutzungen gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 StrWG NRW	50
	(1) Die Reichweite des Gemeingebrauchs	50
	(2) Der kommunikative Gemeingebrauch	52
	(3) Die Anwendung auf veranstalterlose Massenansammlungen	53
	(a) Keine Sondernutzung durch bloßes Verweilen oder zeitweises Niederlassen	53
	(b) Keine Sondernutzung durch den Konsum von Alkohol	54
	(c) Sondernutzung durch die Ausreizung der örtlichen Verkehrskapazitäten?	54
	(4) Zwischenergebnis	57
ee)	Exemplarisch: Verstöße gegen Regelungen der Kölner Stadtordnung	58
	(1) Störungsg geeignetes Verhalten gemäß § 8 KSO	59
	(2) Störungsg geeignetes Verhalten in der Öffentlichkeit gemäß § 11 Abs. 1 lit. b KSO	59
	(a) Ruhestörende Massenansammlungen als Ansammlungen im Sinne von § 11 Abs. 1 lit. b KSO	59
	(b) Ausschluss der Anwendbarkeit durch anderweitige Vorstellungen des Ordnungsgebers?	60
	(c) Beschränkung des Regelungsinhalts auf straßenrechtliche Aspekte?	61
	(3) Störungsg geeignetes Verhalten in der Öffentlichkeit gemäß § 11 Abs. 1 lit. c KSO	62
	(4) Verstöße gegen die Kölner Stadtordnung durch ansammlungsbedingte Ruhestörungen	62
ff)	Zwischenergebnis	63
b)	Die Rechte und Individualrechtsgüter der Anwohner	63
aa)	Das Recht auf körperliche Unversehrtheit und das Recht auf Eigentum	63
bb)	Der vorrangige Schutz privater Rechte und Individualrechtsgüter durch die Zivilgerichte	64
	(1) Begrenzung und Anerkennung des polizeilichen Schutzes privater Rechte in § 1 Abs. 2 PolG NRW	65
	(2) Nahezu unmögliche Durchsetzung privater Rechte in Bezug auf Massenansammlungen	66

(3) Gleichzeitige Beeinträchtigung der objektiven Rechtsordnung und privater Rechte sowie Rechtsgüter durch Massenansammlungen	66
cc) Die Verletzung von Rechten und Rechtsgütern der Anwohner durch ruhestörende Massenansammlungen	67
c) Zwischenergebnis	67
2. Die Schutzgüter der öffentlichen Ordnung	67
a) Wertvorstellungen und ungeschriebene Verhaltensregeln	68
b) Nächtliche Massenansammlungen als Verstoß gegen Wertvorstellungen der Bevölkerungsmehrheit	69
3. Die Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch ansammlungsbedingte Ruhestörungen	70
III. Der Schadensbegriff	70
1. Die Abgrenzung von der bloßen Belästigung	71
2. Die Überschreitung der Schadensgrenze durch ansammlungsbedingte Ruhestörungen	72
IV. Die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts	72
1. Der Rang des betroffenen Rechtsguts und das Ausmaß des drohenden Schadens	72
2. Der mit Gewissheit feststehende Schadenseintritt durch nächtliche Massenansammlungen	73
V. Die Unterscheidung zwischen konkreten und abstrakten Gefahren	74
1. Die konkreten Gefahren durch ansammlungsbedingte Ruhestörungen	74
2. Die abstrakten Gefahren durch ansammlungsbedingte Ruhestörungen	75
3. Die Überschneidungen zwischen konkreter und abstrakter Gefahr	76
VI. Zwischenergebnis	77
B. Die Adressatenbestimmung bezüglich ansammlungsbedingter Ruhestörungen	77
I. Die speziellen und allgemeinen Regelungen zur Bestimmung des richtigen Adressaten	77
II. Die Verhaltensverantwortlichkeit	78
1. Die Verantwortlichkeit durch aktives Tun	79
a) Die Kausalität als notwendige Bedingung	79
b) Die Äquivalenztheorie	80
aa) Der grundsätzliche Verursachungszusammenhang durch Kausalität	80
bb) Der ausufernde Anwendungsbereich der Äquivalenztheorie	81
cc) Die Eingrenzung des Anwendungsbereichs durch Korrektive des Gefahrenabwehrrechts	82
(1) Korrektur durch Verhältnismäßigkeit und Effektivität?	82
(2) Zusammenfassung der gegen diese Korrektive gerichteten Kritik	82
(3) Eigene Bewertung des Ansatzes	83

(a)	Verhältnismäßigkeit als taugliches Eingrenzungskriterium?	83
(b)	Effektivität als taugliches Eingrenzungskriterium?..	84
(c)	Keine schematische Betrachtung von Effektivität und Verhältnismäßigkeit	85
(4)	Zwischenergebnis	87
dd)	Die Äquivalenztheorie als in Einzelfällen taugliche Verursachungstheorie	88
c)	Die Adäquanztheorie	88
aa)	Die normative Bewertung einzelner Glieder der Kausalkette	89
bb)	Die Defizite der Adäquanztheorie insbesondere im Umgang mit atypischen Situationen	89
cc)	Die Adäquanztheorie als untaugliche Verursachungstheorie	90
d)	Die Sozialadäquanztheorie	90
aa)	Der Unterschied zur Adäquanztheorie	91
bb)	Flexible Maßstabsbildung anhand von Ortsüblichkeiten? ...	91
(1)	Die fehlende Legitimierung ortsüblicher Maßstäbe	92
(2)	Der drohende Verlust des Alleinstellungsmerkmals durch Rechtsprechung und Kodifizierung	92
cc)	Die Sozialadäquanztheorie als untaugliche Verursachungstheorie	93
e)	Die Theorie der rechtswidrigen Verursachung	93
aa)	Anknüpfung an die Kombination von Verhalten und Gefahr	93
bb)	Grundrechtsschranken als Begrenzung des individuellen Rechtskreises	94
cc)	(Partielle) Funktionslosigkeit der Generalklauseln ohne geschriebenes Recht?	95
dd)	Die Theorie der rechtswidrigen Verursachung als grundsätzlich taugliche Verursachungstheorie	96
f)	Die Theorie der unmittelbaren Verursachung	96
aa)	Zwischen formalen Kriterien und materiellen Wertungen ...	96
(1)	Der ontologische Ansatz	97
(2)	Der wertende Ansatz	98
(3)	Keine Notwendigkeit einer strikten Trennung beider Ansätze	99
bb)	Die Rechtsfigur des Zweckveranlassers	100
(1)	Die Problemstellung der Zweckveranlassung	100
(2)	Unbillige Bezugnahme auf die zeitlich letzte Bedingung?	100
(3)	Die subjektiven und objektiven Kriterien der Zweckveranlassung	101
(4)	Die Schlussfolgerungen für den Schaufensterfall	102
(5)	Zwischenergebnis	102

cc)	Die Grenzen der Verantwortlichkeit durch legitime Rechtsausübung	103
	(1) Kein Widerspruch zwischen Wertungen des Polizei- und Ordnungsrechts und anderweitigen Wertungen der Rechtsordnung	103
	(2) Die Notwendigkeit einer kritischen Überprüfung der Rechtsausübung	103
dd)	Die Theorie der unmittelbaren Verursachung als grundsätzlich taugliche Verursachungstheorie	104
g)	Die Anwendung der grundsätzlich tauglichen Verursachungstheorien auf die Teilnehmer ruhestörender Massenansammlungen	105
	aa) Die Anwendung der Äquivalenztheorie auf die Teilnehmer ruhestörender Massenansammlungen	105
	bb) Die Anwendung der Theorie der rechtswidrigen Verursachung auf die Teilnehmer ruhestörender Massenansammlungen	106
	cc) Die Anwendung der Theorie der unmittelbaren Verursachung auf die Teilnehmer ruhestörender Massenansammlungen	108
	dd) Unzureichende Bestimmung der Verantwortlichkeit durch aktives Tun	109
h)	Zwischenergebnis	109
2.	Die Verantwortlichkeit durch Unterlassen	110
	a) Rechtspflichten allein aus öffentlich-rechtlichen Normen?	110
	b) Der kausale Verstoß gegen die Rechtspflicht als alleiniges Verursachungsmerkmal	111
	c) Die Anwendung auf ruhestörende Massenansammlungen	112
	aa) Die normativen Anknüpfungspunkte einer Handlungspflicht	112
	bb) Regelungsgehalt eines Verbots als aktive Handlungspflicht?	112
	d) Zwischenergebnis	113
3.	Verhaltensverantwortlichkeit des Einzelnen für eine summative Verursachung durch aktives Tun?	113
	a) Die summative Verursachung im Polizei- und Ordnungsrecht	114
	b) Die Frage nach Parallelen zu sogenannten Smart- oder Flashmobs	114
	aa) Flash- und Smartmobs als organisierte Zusammenkünfte	115
	bb) Der Unterschied zu anlasslosen Massenansammlungen	115
	c) Die Frage nach Parallelen zum sogenannten Verdachtsstörer	116
	aa) Der Begriff des Verdachtsstörers	116
	bb) Die Wertungen hinter dem Begriff des Verdachtsstörers	117
	(1) Der Verdachtsstörer am Beispiel eines Abschleppfalls	117
	(2) Die Erwägungen der Ordnungsbehörde im Hinblick auf den sogenannten Verdachtsstörer	118
	(3) Kausalität, Effektivität und Verhältnismäßigkeit als maßgebliche Kriterien	118

cc)	Verdachtsstörer oder nicht verantwortliche Person?	120
dd)	Übertragung auf Summationsschäden.	120
	(1) Vergleichbarkeit der Lebenssachverhalte?	120
	(2) Die Anwendung auf ruhestörende Massenansammlungen	121
ee)	Zwischenergebnis	122
d)	Die Frage nach Parallelen zur Rechtsfigur des Zweckveranlassers	122
aa)	Gegenseitige Zweckveranlassung innerhalb der Ansamm- lung?	122
bb)	Zweifel an der gegenseitigen Zweckveranlassung	123
	(1) Der Wertungswiderspruch zwischen der Gefahrverur- sachung des unmittelbaren Verantwortlichen und deren Zurechnung zum mittelbaren Veranlasser	123
	(a) Unklarheiten bezüglich der Gefahrverursachung durch das unmittelbar störende Verhalten	123
	(b) Entsprechende Ansätze in der Rechtsprechung?	124
	(c) Keine Zurechnung ohne unmittelbar gefahrverursa- chendes Verhalten	124
	(2) Die mangelnde Beherrschbarkeit des Geschehens	125
	(a) Wechselwirkungen durch die bloße Anwesenheit?	125
	(b) Die Zurechnungstatbestände im Polizei- und Ord- nungsrecht	126
	(c) Die Teilnahme an einer Ansammlung als Zurech- nungstatbestand?	126
cc)	Zwischenergebnis	128
e)	Die Frage nach Parallelen zum anlagenbezogenen Immissions- schutz	129
aa)	Der anlagenbezogene Immissionsschutz als Pendant zum verhaltensbezogenen Immissionsschutz	129
bb)	Schutzzweck und -wirkung des Bundesimmissionsschutzge- setzes	129
	(1) Die Betreiberpflichten nach § 5 BImSchG bzw. § 22 BImSchG	130
	(2) Der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen als zentraler Gesetzeszweck	130
cc)	Die Differenzierung zwischen der Bestimmung der Verant- wortlichkeit und der Auswahl unter mehreren Verantwor- tlichen	131
	(1) Die Vorwegnahme der Verantwortlichkeit einzelner Anlagenbetreiber	131
	(2) Exemplarisches Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. März 1996	132
	(a) Der Verweis auf die gesetzgeberische Richtungswei- sung	132
	(b) Der zirkelschlüssige Hinweis auf § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG	133

dd)	Die Verantwortlichkeit nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz	133
	(1) Die Kausalität als erster Ansatz	134
	(a) Besondere Ausformung der Verantwortlichkeit im Bundesimmissionsschutzgesetz?	134
	(b) Wertender Verursachungsbegriff auch im anlagenbezogenen Immissionsschutz?	135
	(2) Die Verursachungstheorien im anlagenbezogenen Immissionsschutz	135
ee)	Die summative Verursachung aus Sicht des Bundesimmissionsschutzgesetzes	136
	(1) Sinn und Zweck des Bundesimmissionsschutzgesetzes als Anknüpfungspunkt	136
	(2) Die Mitursächlichkeit als maßgebliches Kriterium?	137
	(a) Die Ineffektivität weiterreichender Kriterien	137
	(b) Die Gleichbehandlung verschiedener Teilbeiträge	138
	(c) Vernachlässigung geringer Teilbeiträge aufgrund einer Bagatellgrenze?	138
ff)	Übertragbarkeit in den verhaltensbezogenen Immissionsschutz bzw. in die allgemeine Gefahrenabwehr	140
	(1) Der unabweisbare Anlagenbezug im Bundesimmissionsschutzgesetz	141
	(2) Der identische Schutzzweck von anlagen- und verhaltensbezogenem Immissionsschutz	141
	(3) Vergleichbarer Anknüpfungspunkt für Verhaltenspflichten?	142
	(a) Die räumliche und zeitliche Nähe der Verursachungsbeiträge	142
	(b) Unsicherheiten in tatsächlicher Hinsicht?	142
	(c) Keine Übertragung anlagenspezifischer Besonderheiten	143
gg)	Zwischenergebnis	143
f)	Die Frage nach Parallelen zum Bodenschutzrecht	144
	aa) Die Gemeinsamkeiten zwischen Bodenschutz und anlagebezogenem Immissionsschutz	144
	bb) Die Unterschiede zwischen Bodenverschmutzungen und Geräuschimmissionen	144
	cc) Die Unterschiede in der Beseitigung der Schäden	145
g)	Zwischenergebnis	146
4.	Verhaltensverantwortlichkeit des Einzelnen für eine summative Verursachung durch Unterlassen?	146
	a) Gebotene Handlungen gegen ansammlungsbedingte Ruhestörungen	146
	b) Entfernungspflicht allein aus einer abstrakten Handlungspflicht	147

c)	Abstrakte Entfernungspflichten für Teilnehmer ruhestörender Ansammlungen?	147
aa)	Entfernungspflicht aus einer allgemeinen Nichtstörungspflicht?	147
(1)	Nichtstörungs- oder bloße Gefahrbeseitigungspflicht? ..	148
(2)	Auswirkungen auf die Entfernungspflichten von Ansammlungsteilnehmern	149
bb)	Analog anwendbare Entfernungspflicht aus dem Versammlungsrecht?	150
(1)	Die abstrakte Entfernungspflicht aus § 18 Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 BVersG bzw. § 13 Abs. 2 Satz 3 VersG NRW	150
(a)	Die Verantwortlichkeit nur einiger Versammlungsteilnehmer für die Auflösung der gesamten Versammlung	150
(b)	Die Entfernungspflicht aller vormaligen Versammlungsteilnehmer	151
(2)	Übertragbarkeit auf ruhestörende Ansammlungen?	152
(3)	Zwischenergebnis	153
cc)	Entfernungspflicht aus § 9 Abs. 1 LImSchG NRW?	153
(1)	Entfernungspflicht nach dem Sinn und Zweck der Norm?	154
(2)	Bloße Pflicht zum Unterlassen ruhestörender Handlungen?	154
(3)	Der Vorrang der aktiven Ruhestörung	155
dd)	Entfernungspflicht aus § 3 Abs. 1 LImSchG NRW?	155
(1)	Entfernungspflicht nach Sinn und Zweck der Norm? ..	155
(2)	Entfernungspflicht nach dem Wortlaut der Norm?	156
(a)	Die eingeschränkten Auslegungsmöglichkeiten aufgrund des Bestimmtheitsgrundsatzes	156
(b)	Der vorrangige Schutz der Nachtruhe durch § 9 Abs. 1 LImSchG NRW	157
ee)	Entfernungspflicht aus den §§ 8, 11 Abs. 1 lit. b oder lit. c KSO?	157
ff)	Keine Entfernungspflicht aus dem Landesimmissionsschutzgesetz oder untergesetzlichen Normen	158
d)	Zwischenergebnis	158
5.	Die Verhältnismäßigkeit der Inanspruchnahme von einzelnen Ansammlungsteilnehmern	158
a)	Notwendigkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zur Bestimmung des richtigen Adressaten?	159
aa)	Ausufernder Verantwortlichkeitsmaßstab?	159
bb)	Die binären Entscheidungskriterien des Ordnungsrechts	159
cc)	Die Notwendigkeit einer Abwägung der gegenläufigen Rechtspositionen hinsichtlich ruhestörender Massenansammlungen	160

b) Der Zweck der Inanspruchnahme	160
c) Die Geeignetheit der Inanspruchnahme	161
d) Die Erforderlichkeit der Inanspruchnahme	161
e) Die Angemessenheit der Inanspruchnahme	162
aa) Die allgemeine Handlungsfreiheit der Ansammlungsteilnehmer	162
(1) Der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit	163
(2) Ruhestörendes Verhalten als Teil der allgemeinen Handlungsfreiheit	163
bb) Die (Grund-)Rechtspositionen der Anwohner	164
(1) Die körperliche Unversehrtheit der Anwohner	164
(a) Der Schutzbereich des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit	164
(b) Lärmeinwirkungen als Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit	165
(2) Das Grundrecht auf Eigentum der Anwohner	165
(a) Der Schutzbereich des Grundrechts auf Eigentum	165
(b) Eigentumsbeeinträchtigungen durch ruhestörende Ansammlungen	166
cc) Abwägung der Rechtspositionen	168
(1) Nachtruhestörungen als allgemeines Lebensrisiko in urbanen Wohnlagen?	168
(a) Naturgemäß erhöhtes Störungspotential in Ballungsräumen?	168
(b) Keine grenzenlose Belastung	169
(c) Relevanz einer zeitlichen Reihenfolge zwischen Störern und Betroffenen?	170
(d) Keine Subsumtion ruhestörender Massenansammlungen unter das allgemeine Lebensrisiko	174
(2) Das Ungleichgewicht zwischen Rechtseinbußen auf Seiten der Anwohner und auf Seiten der Ansammlungsteilnehmer	174
(a) Die geringen Einzelbeiträge und die eingeschränkte innere Verbundenheit der Ansammlungsteilnehmer	175
(b) Die gleichartigen und ähnlich intensiven Beiträge aller Beteiligten zur Gefahr	175
(c) Das Ungleichgewicht zuungunsten der Anwohner	176
(d) Zwischenergebnis	177
(3) Der schonende Ausgleich durch praktische Konkordanz	177
(a) Ein Anwendungsfall der praktischen Konkordanz	177
(b) Der Kern des Konflikts zwischen ruhestörenden Ansammlungen und Anwohnern	178
(c) Der schonende Ausgleich durch einen einzelfallbezogenen Beginn der Nachtruhe	178

f) Zwischenergebnis	181
6. Die Ansammlungsteilnehmer als verhaltensverantwortliche Personen	182
III. Die Zustandsverantwortlichkeit	182
IV. Der polizeiliche Notstand	183
1. Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen	183
a) Die Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr	183
aa) Die Erheblichkeit der Gefahr	184
bb) Die Gegenwärtigkeit der Gefahr	184
b) Der Ausschluss von Maßnahmen gegen die verantwortlichen Personen	185
c) Der Ausschluss der selbstständigen Gefahrenabwehr durch die Behörde	185
d) Die Inanspruchnahme ohne eigene Gefährdung oder Verletzung höherwertiger Pflichten	186
aa) Die zur Verhaltensverantwortlichkeit vergleichbare Ausgangslage	186
bb) Ansammlungsteilnehmer, die einen kausalen Beitrag leisten	187
cc) Ansammlungsteilnehmer, die keinen kausalen Beitrag leisten	187
(1) Die Anwesenheit unbeteiligter Personen	187
(2) Unmöglichkeit der Abgrenzung zu Ansammlungsteilnehmern, die einen kausalen Beitrag leisten	188
(3) Der vergleichbare Umgang mit nicht verantwortlichen Personen im Kölner Straßenkarneval	188
(a) Das Mitführverbot von Glasbehältnissen im Kölner Straßenkarneval seit 2010	188
(b) Die Kritik an der Entscheidung des OVG NRW	189
(c) Taugliches Gegenmittel gegen glasbruchbedingte Gefahren?	189
(d) Anordnungen sowohl gegen verantwortliche als auch gegen nicht verantwortliche Personen?	191
(e) Übertragung auf ruhestörende Ansammlungen	192
dd) Abwägung der gegenläufigen Interessen	193
ee) Zwischenergebnis	193
2. Exkurs: Entschädigungsanspruch aus § 39 Abs. 1 lit. a OBG NRW?	194
a) Anspruchsgrund und Anspruchsinhalt von § 39 Abs. 1 lit. a OBG NRW	194
b) Schadensposition durch die Auflösung ruhestörender Ansammlungen?	194
c) Heilbehandlungskosten und Eigentumsschäden als Sonderopfer?	195
d) Kein Entschädigungsanspruch aus § 39 Abs. 1 lit. a OBG NRW	195
3. Ruhestörende Ansammlungen als polizeilicher Notstand	196
V. Ansammlungsteilnehmer als mögliche Adressaten ordnungsbehördlicher Maßnahmen	196

C. Zwischenergebnis 196

Zweiter Teil

**Die gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen
gegen ansammlungsbedingte Ruhestörungen** 198

A. Prinzipielle Anwendbarkeit des Gefahrenabwehrrechts? 198

 I. Ruhestörende Massenzusammenkünfte als Versammlungen? 198

 II. Die verschiedenen Versammlungsgesetze von Bund und Ländern 199

 III. Die Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts 200

 IV. Der Begriff der Versammlung 201

 1. Die Mehrzahl von Personen 201

 2. Gemeinsamer Zweck? 202

 a) Anforderungen an einen gemeinsamen Zweck? 202

 b) Ein gemeinsamer Zweck ruhestörender Zusammenkünfte? 203

 aa) Massenzusammenkünfte als isolierte Willensbetätigung 203

 bb) Der Vergleich zu Gaststättenbetrieben 204

 cc) Der Vergleich zu sogenannten Facebook-Partys 205

 dd) Teile der Zusammenkünfte als Versammlungen? 205

 V. Ruhestörende Zusammenkünfte als bloße Ansammlungen 206

B. Abstrakt-generelle Maßnahmen in Gestalt von ordnungsbehördlichen
Verordnungen 206

 I. Allgemeines 207

 1. Die gesetzlichen Grundlagen und die Wirkungsweise
 ordnungsbehördlicher Verordnungen 207

 2. Die Adressatenbestimmung im Rahmen abstrakt-genereller Maßnah-
 men 208

 a) Identische Anforderungen an die Kausalkette wie im Rahmen
 einer konkreten Gefahrenlage 208

 b) Nicht verantwortliche Personen als Adressaten ordnungsbehörd-
 licher Verordnungen 209

 c) Die Anwendung auf ruhestörende Ansammlungen 210

 d) Zwischenergebnis 211

 3. Das gefahr begründende Verhalten 211

 a) Die „Gefährlichkeit“ des Verhaltens 211

 aa) Die typisierende Verknüpfung zwischen Verhalten und Ge-
 fahr 212

 bb) Der Abstraktionsgrad der „Gefährlichkeit“ 212

 (1) Die absolute Missbilligung des Verhaltens durch die
 Rechtsordnung 212

 (2) Die relative Missbilligung des Verhaltens durch die
 Rechtsordnung aufgrund der Umstände des Verhaltens 213

 (3) Zwischenergebnis 214

cc)	Die Abgrenzung zu Maßnahmen der Gefahrenvorsorge	214
(1)	Die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadens als Abgrenzungskriterium	215
(2)	Exemplarisch: Die Gefahrenvorsorge im Bereich der Hundehaltungsüberwachung	215
(3)	Gefahrenvorsorge in Bezug auf ruhestörende Massensammlungen?	216
dd)	Zwischenergebnis	217
b)	Die Bestimmtheit des Tatbestands	217
c)	Zwischenergebnis	218
4.	Die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht bzw. die Verhältnismäßigkeit	218
5.	Zwischenergebnis	219
II.	Ansammlungs- bzw. Verweilverbot	219
1.	Die Reichweite der Generalklausel	219
a)	Verdrängung der Generalklausel durch speziellere Normen?	220
aa)	Vergleich zur Rechtsgrundlage konkret-individueller Aufenthaltsbeschränkungen	220
bb)	Keine Verdrängung der Generalklausel des § 27 Abs. 1 OBG NRW	221
b)	Eingriff in die Freizügigkeit nach Art. 11 Abs. 1 GG?	222
aa)	Das Ordnungsbehördengesetz als nicht unter Art. 11 Abs. 2 GG fallendes Gesetz	222
bb)	Der „Aufenthalt“ im Sinne des Art. 11 Abs. 1 GG	223
(1)	Die Auslegungsbedürftigkeit des aus der Freizügigkeit folgenden Aufenthaltsbegriffs	223
(2)	Dauer, Wohnsitzähnlichkeit und Alltagsrelevanz des Verweilens als maßgebliche Kriterien	223
(3)	Die Anwendung der Kriterien durch Gesamtbetrachtung des Lebenssachverhalts	225
cc)	Einordnung von abstrakt-generellen Verweilverböten	225
(1)	Die Dauer des Aufenthalts bzw. des damit verbundenen Verbots	225
(a)	Summierte Betrachtung aller Verbotszeiträume?	225
(b)	Separate Betrachtung der Verbotszeiträume	226
(2)	Verbotsbedingte Verlagerung des Lebensmittelpunkts?	228
dd)	Kein Eingriff in die Freizügigkeit aus Art. 11 Abs. 1 GG durch ein Verweilverbot	229
c)	Zwischenergebnis	229
2.	Das Verweilen als gefahrbegründendes Verhalten	229
a)	Anreicherung der Wahrscheinlichkeitsprognose durch Erfahrungswissen der Exekutive?	230
b)	Die Anwendung auf das Verweilen in bekannten Massensammlungen	231

c) Zwischenergebnis	231
3. Die Bestimmtheit eines Verweilverbots	232
4. Die Verhältnismäßigkeit eines Verweilverbots	233
a) Die Geeignetheit eines Verweilverbots	233
aa) Unzulässige Erleichterung der ordnungsbehördlichen Aufsicht nach § 29 Abs. 1 Satz 2 OBG NRW?	233
bb) Keine vollständige Beseitigung aller Immissionen?	234
b) Die Erforderlichkeit eines Verweilverbots	234
aa) Verstärkter Einsatz von Ordnungskräften?	235
bb) Appell an die freiwillige Vermeidung von Immissionen?	235
cc) Einführung eines Alkoholkonsum- oder Glasverbots?	236
dd) Einführung eines „Sprechverbots“?	236
c) Die Angemessenheit eines Verweilverbots	236
aa) Interessenausgleich zwischen Anwohnern und Ansammlungsteilnehmern	237
bb) Übertragung der Wertungen auf das Verweilen	237
d) Verweilverbot als eine insgesamt verhältnismäßige Maßnahme	238
5. Die Durchsetzung eines Verweilverbots	238
6. Exkurs: Verweilverbot auf Grundlage von § 5 Abs. 1 lit. c LImSchG NRW	239
a) Systematische Auslegung von § 5 Abs. 1 lit. c LImSchG NRW	239
b) Das Verweilen als Tätigkeit im Sinne des § 5 Abs. 1 lit. c LImSchG NRW	240
c) § 5 Abs. 1 lit. c LImSchG NRW als zusätzliche Grundlage eines Verweilverbots	240
7. Zwischenergebnis	241
III. Alkoholkonsumverbot	241
1. Der Konsum von Alkohol als gefahrbe gründendes Verhalten	241
a) Der Alkoholkonsum und regelwidriges Verhalten	242
aa) Allgemeines	242
bb) Anknüpfung an den bloßen Konsum von Alkohol?	242
(1) Direkte Bezüge auf den Alkoholkonsum im Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht?	242
(2) Gesundheitliche Schädigung durch den Konsum von Alkohol?	243
(a) Die zunächst zulässige Selbstgefährdung	243
(b) Keine grenzenlose Selbstgefährdung	244
(c) Jugendschutz als Anknüpfungspunkt?	244
(3) Verstoß gegen die öffentliche Ordnung aufgrund des Konsums von Alkohol?	245
(4) Kein gefahrbe gründendes Verhalten durch den bloßen Konsum von Alkohol	245
cc) Anknüpfung an den „übermäßigen“ Konsum von Alkohol?	246

dd)	Anknüpfung an alkoholbedingte Ausfall- und Folgeerscheinungen?	246
ee)	Anknüpfung an die Gefahr von alkoholbedingten Ausfall- und Folgeerscheinungen?	247
(1)	Zusammenhang zwischen dem Konsum von Alkohol und der Begehung von Straftaten als Gefahrenverdacht?	247
(2)	Die Möglichkeit des statistischen Nachweises	248
ff)	Zwischenergebnis	249
b)	Der Alkoholkonsum und die Erhöhung des Lärmpegels bzw. die Verlängerung der Verweildauer	250
aa)	Das uneinheitliche Konsumverhalten innerhalb ruhestörender Ansammlungen	250
bb)	Die Unterschiede zu einem Verweilverbot	251
cc)	Die alkoholbedingte Erhöhung der Gesamtlautstärke	251
c)	Zwischenergebnis	252
2.	Die Bestimmtheit eines Alkoholkonsumverbots	252
a)	Keine Bedenken gegen die Bestimmtheit bei umfassenden Konsumverboten	253
b)	Keine Notwendigkeit einer tatbestandlichen Spezifizierung	253
3.	Die Verhältnismäßigkeit eines Alkoholkonsumverbots	254
a)	Die Geeignetheit eines Alkoholkonsumverbots	254
b)	Die Erforderlichkeit eines Alkoholkonsumverbots	254
c)	Die Angemessenheit eines Alkoholkonsumverbots	255
d)	Alkoholkonsumverbot als eine insgesamt verhältnismäßige Maßnahme	256
4.	Die Durchsetzung eines Alkoholkonsumverbots	256
5.	Zwischenergebnis	256
IV.	Verbot des Mitführens von Glasbehältnissen	257
1.	Das Mitführen von Glasbehältnissen als gefahr begründendes Verhalten?	257
a)	Lärmbelastung durch Umgang mit Glasbehältnissen?	257
b)	Der geringe Anteil am Gesamtlärmcharakter	258
2.	Zwischenergebnis	259
V.	Verweilverbot und Alkoholkonsumverbot als insgesamt rechtmäßige Verordnungsinhalte	259
C.	Konkret-individuelle bzw. konkret-generelle Maßnahmen	260
I.	Identitätsfeststellende Maßnahmen	260
1.	Der Nutzen für die Abwehr der Gefahr	261
2.	Ablauf und Wirkung der Identitätsfeststellung	261
3.	Die Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Identitätsfeststellung	262
II.	Aufenthaltsbeschränkende Maßnahmen	262
1.	Die Platzverweisung	262
a)	Abgrenzung zwischen Platzverweisung und Aufenthaltsverbot	263

b)	Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Platzverweisung	263
c)	Die Rechtsfolgenseite der Platzverweisung	264
aa)	Die zeitliche Reichweite einer Platzverweisung	264
bb)	Die räumliche Reichweite einer Platzverweisung	265
cc)	Die Verhältnismäßigkeit einer Platzverweisung	265
dd)	Die Allgemeinverfügung als mögliche Handlungsform	266
d)	Die Durchsetzung der Platzverweisung	266
aa)	Im Vorfeld der Nachtruhe	267
bb)	Nach Eintritt der Nachtruhe	267
cc)	Unmittelbarer Zwang zur Durchsetzung von Platzverweisungen gegenüber ruhestörenden Massenansammlungen	268
e)	Zwischenergebnis	268
2.	Der Gewahrsam zur Durchsetzung der Platzverweisung	269
3.	Exkurs: Konkret-generelles Verweilverbot auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes	270
a)	Die Notwendigkeit pandemiebedingter Verweilverbote	270
b)	Das Infektionsschutzgesetz als Rechtsgrundlage des Verweilverbots	271
aa)	Krankheitsverhütende Maßnahmen im Sinne des § 16 Abs. 1 Satz 1 IfSG	271
bb)	Krankheitsbekämpfende Maßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 IfSG	273
cc)	Kombination aus Krankheitsverhütung und -bekämpfung?	276
dd)	Bewertung des pandemiebedingten Verweilverbots am Brüsseler Platz in Köln	277
c)	Übertragung auf ansammlungsbedingte Ruhestörungen?	279
4.	Zwischenergebnis	280
III.	Konsumbeschränkende Maßnahmen	280
1.	Einzelfallbezogenes Verbot des Konsums	281
2.	Die Sicherstellung von alkoholischen Getränken	282
3.	Die Durchsuchung von Personen und Sachen	283
4.	Die Platzverweisung bei wiederholten Verstößen	283
5.	Die Tauglichkeit verschiedener konsumbeschränkender Maßnahmen	284
IV.	Zwischenergebnis	284
D.	Abstrakte sowie konkrete Maßnahmen des Gefahrenabwehrrechts zur Bekämpfung nächtlicher Ruhestörungen	285

Dritter Teil

Der Anspruch auf ein ordnungsbehördliches Einschreiten gegen ansammlungsbedingte Ruhestörungen 286

A.	Die verfassungsrechtlichen Grundlagen staatlicher Schutzpflichten	286
----	---	-----

I.	Die innere Sicherheit als originäre Staatsaufgabe	286
II.	Die Schutzpflichten im Grundgesetz	288
III.	Die Gefahrenabwehr in der staatlichen Kompetenzverteilung	289
IV.	Zwischenergebnis	290
B.	Die objektive Pflicht zum Einschreiten bzw. die Reichweite des ordnungsbehördlichen Ermessens	290
I.	Das Ermessen in Bezug auf Maßnahmen gegen ansammlungsbedingte Ruhestörungen	290
II.	Die Reichweite des behördlichen Entschließungsermessens	291
1.	Das Opportunitätsprinzip und die pflichtgemäße Ermessensausübung	291
2.	Ermessensreduzierung auf Null?	292
3.	Das Entschließungsermessens in Bezug auf ruhestörende Massenansammlungen	293
III.	Entscheidungsspielraum in Bezug auf den Erlass abstrakt-genereller Normen?	293
1.	Gerichtliche Verpflichtung des parlamentarischen Gesetzgebers?	294
2.	Gerichtliche Verpflichtung des exekutivischen Normgebers?	295
IV.	Die Reichweite des behördlichen Handlungsauswahlermessens	295
1.	Das Untermaßverbot als Grenze des Handlungsauswahlermessens	296
2.	Die Begrenzung der gerichtlichen Überprüfung auf das Unter- und das Übermaßverbot	297
V.	Zwischenergebnis	298
C.	Die Grundlagen eines Anspruchs auf ordnungsbehördliches Einschreiten	299
D.	Die Voraussetzungen eines Anspruchs auf ordnungsbehördliches Einschreiten	300
I.	Die Gefährdung subjektiver Rechte des Anspruchsinhabers	301
II.	Die Voraussetzungen der verschiedenen Eingriffsgrundlagen	301
III.	Keine anderweitige Schutzmöglichkeit	302
IV.	Keine Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit	302
1.	Unmöglichkeit des Einschreitens?	303
2.	Unzumutbarkeit des Einschreitens?	303
V.	Zwischenergebnis	304
E.	Die (gerichtliche) Durchsetzung eines Anspruchs auf ordnungsbehördliches Einschreiten	304
I.	Die Durchsetzung eines Anspruchs auf die Vornahme konkreter Maßnahmen gegen ansammlungsbedingte Ruhestörungen	304
1.	Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	305
2.	Die statthafte Klageart	305
a)	Verpflichtungsklage als statthafte Klageart?	306
b)	Die Verwaltungsaktsqualität der konkret-individuellen bzw. konkret-generellen Maßnahmen	306
c)	Versagungsgegenklage oder Untätigkeitsklage?	308

3. Die Klagebefugnis im Rahmen der Verpflichtungsklage	308
4. Weitere besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen der Verpflichtungsklage	309
a) Das Vorverfahren in Bezug auf die Verpflichtungsklage	309
b) Die Klagefrist in Bezug auf die Verpflichtungsklage	309
c) Das Rechtsschutzbedürfnis in Bezug auf die Verpflichtungsklage	310
5. Regelmäßige Zulässigkeit der Verpflichtungsklage	310
II. Die Durchsetzung eines Anspruchs auf die Vornahme abstrakter Maßnahmen gegen ansammlungsbedingte Ruhestörungen	311
1. Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	311
2. Die statthafte Klageart	312
a) Feststellungsklage oder allgemeine Leistungsklage?	312
aa) Statthaftigkeit der Feststellungsklage?	312
bb) Die Vorteile einer Feststellungsklage	313
cc) Subsidiarität der Feststellungsklage?	313
dd) Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage?	313
ee) Die Vorteile einer allgemeinen Leistungsklage gegenüber einer Feststellungsklage	314
ff) Die allgemeine Leistungsklage als statthafte Klageart	315
b) Exkurs: Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO?	315
3. Klagebefugnis im Rahmen der allgemeinen Leistungsklage?	316
4. Weitere besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen	317
5. Regelmäßige Zulässigkeit der allgemeinen Leistungsklage	318
III. Durchsetzung des Anspruchs auf ordnungsbehördliches Einschreiten durch Verpflichtungs- und allgemeine Leistungsklage	318
F. Zwischenergebnis	318
Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	319
Literaturverzeichnis	324
Stichwortverzeichnis	344

Einführung in die Problematik und Gang der Untersuchung

I. Einführung in die Problematik ruhestörender Massenansammlungen

In den letzten Jahren haben sich in verschiedenen Großstädten der Bundesrepublik regelmäßige Zusammenkünfte gebildet, die sich als Massenveranstaltungen oder – mangels Veranstalter – als Massenansammlungen bezeichnen lassen: Hunderte bis tausende Menschen treffen sich anlasslos auf ausgewählten öffentlichen Plätzen, um gemeinsam oder in Kleingruppen bis tief in die Nacht zu reden, zu lachen und häufig auch Alkohol zu konsumieren.¹ Durch die jeweilige Größe der Menschenmengen entstehen naturgemäß enorme Lärmeinwirkungen auf die umliegende Wohnbebauung, die sich insbesondere bei trockenem und warmem Wetter nicht nur auf Wochenendnächte beschränken.² Die betroffenen Anwohner klagen über die damit verbundenen Auswirkungen auf ihre Gesundheit, während die Teilnehmer dieser Ansammlungen auf ihr Recht verweisen, sich im öffentlichen Raum aufhalten zu dürfen.³

Vielerorts haben die zuständigen Ordnungsbehörden bisher darauf verzichtet, rechtswirksame Maßnahmen gegen die breite Masse der Ansammlungsteilnehmer zu ergreifen. Allein Einzelpersonen, die sich durch eine besondere individuelle Lärmentwicklung von der übrigen Menge abgehoben hatten, wurden präventiv oder repressiv in Anspruch genommen.⁴ Die zurückhaltende Herangehensweise sei Rechtsgründen geschuldet: Jeder Ansammlungsteilnehmer unterhalte sich in einer üblichen Gesprächslautstärke, sodass nicht die einzelne Unterhaltung, sondern erst die Summe aller Unterhaltungen das

¹ Thiel, Rechtsgüterschutz gegen „urbanes Lebensgefühl“?, 2014, S. 13 ff.; vgl. auch VGH Hessen ESVGH 64, 246 (250 f.); OVG NRW NWVBl. 2016, 330; OVG Sachsen DVBl. 2023, 41; Beispiele für solche Zusammenkünfte finden sich demnach am Brüsseler Platz in Köln, an der Admiralbrücke in Berlin, an der „Schiefen Ecke“ in Dresden oder am Friedberger Platz in Frankfurt am Main.

² OVG NRW NWVBl. 2016, 330 (333); VG Köln NWVBl. 2018, 485 (487 f.).

³ Siehe die Schilderungen bei VG Köln NWVBl. 2018, 485 (485 f.); vgl. auch VG Köln, Beschluss vom 24. September 2012 – 1 L 900/12 –, juris, Rn. 13 ff.

⁴ Vgl. VGH Hessen ESVGH 64, 246 (251).

Maß dessen überschreite, was aus gefahrenabwehrrechtlicher Sicht noch akzeptabel sei.⁵

Dass dieser Ansatz weder zu einer Verringerung der Gesamtlautstärke noch zu einer Linderung der Beeinträchtigungen oder sogar Schäden auf Seiten der Anwohner führt, liegt auf der Hand. Angesichts des im Grundgesetz verankerten Schutzauftrags zugunsten der körperlichen Unversehrtheit und der prinzipiell rechts- und rechtsgüterschützenden Ausrichtung des einfach-gesetzlichen Gefahrenabwehrrechts ist zumindest zweifelhaft, ob der Ansatz Bestand haben kann. Vielmehr drängt sich eine eingehendere Betrachtung des einzelnen Verursachungsbeitrags und dessen Wirkung im Zusammenspiel mit weiteren, gleichartigen Verursachungsbeiträgen auf. Zu nah scheinen sich das Verhalten der Ansammlungsteilnehmer einerseits und die Beeinträchtigungen der Anwohner andererseits zu stehen, um eine gefahrenabwehrrechtliche Verbindung beider Elemente kategorisch abzulehnen. Die Aufgabe dieser Arbeit wird es daher sein, auf Grundlage des geltenden Rechts zu klären, ob eine Handhabe gegen Einzelpersonen wegen summativ herbeigeführter Ruhestörungen überhaupt vorhanden ist und inwieweit Ordnungsbehörden zu einem diesbezüglichen Einschreiten verpflichtet sein können.

II. Die zu untersuchenden Fragen

Die Regelungen im öffentlichen Recht, die sich mit dem Verhältnis zwischen der örtlichen Ordnungsbehörde, den Anwohnern und den ruhestörenden Ansammlungen befassen, sind dabei fragmentiert. So kommen bei Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zunächst Maßnahmen des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts in Betracht. Aufgrund der massiven Lärmentwicklung drängen sich in einem weiteren Schritt jedoch Aspekte des anlagenbezogenen und des verhaltensbezogenen Immissionsschutzes geradezu auf. Die Zusammenkünfte auf öffentlichen Straßen und Plätzen bedingen, dass darüber hinaus Berührungspunkte mit Fragen der Widmung, des Gemeindegebrauchs und der Sondernutzung bestehen und somit das Straßen- und Wegerecht betroffen ist. Über ein präventives Vorgehen hinaus hält das Ordnungswidrigkeitenrecht womöglich repressive Steuerungsmöglichkeiten bereit. Es wird daher ebenfalls Aufgabe dieser Untersuchung sein, einen Querschnitt durch die relevanten Themengebiete des öffentlichen Rechts darzustellen, die Problematik aus den verschiedenen Perspektiven zu betrachten und mögliche Lösungswege für den Konflikt aufzuzeigen. Dabei stehen

⁵ Siehe die Schilderungen bei VG Köln, Beschluss vom 24. September 2012 – 1 L 900/12 –, juris, Rn. 18; *Schroth*, KommP spezial 2016, 30; vgl. auch VG Köln NWVBl. 2018, 485 (486).

bundesweit geltende sowie nordrhein-westfälische Normen im Vordergrund; halten Regelungen aus anderen Bundesländern darüber hinausgehende Lösungswege bereit, erfolgen entsprechende Hinweise.

Nur am Rande wird sich die Arbeit hingegen mit ebenfalls neueren Massenphänomenen wie den sogenannten Facebook-Partys und Flash- oder Smartmobs befassen. Ihnen ist gemein, dass sie sich auf einen Initiator oder mehrere Initiatoren zurückführen lassen.⁶ Gleiches trifft auf Anlagen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz zu, bei denen es stets einen Anlagenbetreiber gibt. Es entspricht aber gerade dem Wesen der hier gegenständlichen Ansammlungen, dass sich die Teilnehmer ohne greifbaren Veranlasser im öffentlichen Raum zusammenfinden und somit den Blick auf die rechtliche Zurechnung und Verursachung erschweren.⁷ Möglicherweise lassen sich aus dem (sonder-)ordnungsbehördlichen Umgang mit den genannten Erscheinungen jedoch Rückschlüsse auf den Umgang mit veranstalterlosen Massenansammlungen ziehen, sodass sie nicht gänzlich außer Betracht bleiben müssen.

III. Gang der Untersuchung

Dreh- und Angelpunkt der ordnungsbehördlichen Tätigkeit ist das Gefahrenabwehrrecht. Die Untersuchung widmet sich nach der grundlegenden Einführung in die Problematik daher in ihrem ersten Teil den Grundvoraussetzungen gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen gegen ansammlungsbedingte Ruhestörungen. Zum einen befasst sich dieser Teil mit der Frage, ob und inwieweit eine Gefahr durch Massenansammlungen und die damit verbundenen Ruhestörungen vorliegt. Zum anderen wendet sich dieser Teil der Adressatenbestimmung und somit der polizei- und ordnungsrechtlichen Verantwortlichkeit zu, in deren Rahmen insbesondere die Problematik der kollektiven Gefahrverursachung zu erörtern ist. Zu diesem Zweck bedient sich die Arbeit verschiedenster Wertungen aus den einschlägigen Rechtsgebieten und unternimmt daraufhin den Versuch, die widerstreitenden Interessen einem schonenden Ausgleich zuzuführen.

⁶ Vgl. *Neumann*, NVwZ 2011, 1171 ff.; *Ernst*, DÖV 2011, 537 ff.

⁷ Siehe insbesondere auch zur Ausnahme von öffentlichen Verkehrswegen aus dem Anlagenbegriff *Schulte/Michalk*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 65. Edition, Stand: 01.01.2023, § 3 BImSchG Rn. 84; *Thiel*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Loseblatt, Stand: 99. Ergänzungslieferung September 2022, § 3 BImSchG Rn. 96; vgl. auch *Thiel*, Rechtsgüterschutz gegen „urbanes Lebensgefühl“, 2014, S. 62 f.; für den Fall, dass die Gemeinde als Betreiberin einer solchen Anlage in Betracht käme, würde sich wiederum die hier gegenständliche Frage anschließen, welche Maßnahmen sie gegen die Ansammlungsteilnehmer ergreifen könnte.