

**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

<b>Einführung in die Problematik und Gang der Untersuchung</b>	27
I. Einführung in die Problematik ruhestörender Massenansammlungen...	27
II. Die zu untersuchenden Fragen	28
III. Gang der Untersuchung	29

## *Erster Teil*

<b>Die Grundvoraussetzungen gefahrenabwehrrechtlicher Maßnahmen gegen ansammlungsbedingte Ruhestörungen</b>	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 Verantwort- lichen . . . . .	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 Verweilverboten . . . . .	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 gefahr begründendes 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 gefahr begründendes 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 Entschließungsermessen 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
<b>Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse</b> . . . . .	319
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	324
<b>Stichwortverzeichnis</b> . . . . .	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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Vgl. VGH Hessen ESVGH 64, 246 (251).

Maß dessen überschreite, was aus gefahrenabwehrrechtlicher Sicht noch akzeptabel sei.<sup>5</sup>

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

---

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.

---

<sup>6</sup> Vgl. *Neumann*, NVwZ 2011, 1171 ff.; *Ernst*, DÖV 2011, 537 ff.

<sup>7</sup> 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.