

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Band 1

Rechtsgüterschutz gegen „urbanes Lebensgefühl“?

Gefahrenabwehrrechtliche Probleme der Lärmbelästigung
durch nächtliche Personenansammlungen
in innerstädtischen Wohngebieten

Von

Markus Thiel



Duncker & Humblot · Berlin

MARKUS THIEL

Rechtsgüterschutz gegen „urbanes Lebensgefühl“?

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Dr. Dr. Markus Thiel, Köln

Band 1

Rechtsgüterschutz gegen „urbanes Lebensgefühl“?

Gefahrenabwehrrechtliche Probleme der Lärmbelästigung
durch nächtliche Personenansammlungen
in innerstädtischen Wohngebieten

Von

Markus Thiel



Duncker & Humblot · Berlin

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

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 2199-3475

ISBN 978-3-428-14383-2 (Print)

ISBN 978-3-428-54383-0 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84383-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Vorwort

Der vorliegende Band bildet den Auftakt zu einer neuen wissenschaftlichen Schriftenreihe des Verlags Duncker & Humblot zum „Recht der inneren und äußeren Sicherheit“, als deren Herausgeber der Verfasser künftig wirken wird. Die Gewährleistung von Sicherheit ist eine der zentralen und selbst im Zuge der Tendenzen zur „Verschlankung“ unverzichtbaren Aufgaben des Staates und zugleich eine seiner wesentlichen Legitimationsgrundlagen. Ausgehend vom traditionellen Polizei- und Ordnungsrecht hat sich das juristische Themenfeld „Sicherheit“ zunehmend erweitert und diversifiziert und umfasst nunmehr vielfältige Einzelgebiete wie beispielsweise das Recht der präventiven und repressiven Eingriffsbefugnisse einschließlich des gefahrenabwehrbehördlichen Zwangs, das Recht der technischen Sicherheit (z.B. Produktsicherheitsrecht, anlagenbezogenes Immissionsschutzrecht), eine Vielzahl spezieller ordnungsrechtlicher Materien (Bauordnungsrecht, Gewerbe-, Gaststätten-, Versammlungs-, Waffenrecht), das Recht des Katastrophenschutzes und der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr (Technisches Hilfswerk, Feuerwehr, Rettungsdienste), das Recht der Nachrichtendienste und des Verfassungsschutzes, das Wehrrecht sowie das Recht der äußeren Sicherheit und der Terrorismusbekämpfung. In sämtlichen der genannten Bereiche gewinnen die ohnehin schon maßgebliche Leitlinien vorgehenden europäischen und internationalen Einflüsse weiter an Bedeutung, zumal die Herausforderungen an die Sicherheitsbehörden – jedenfalls jenseits ihrer rein örtlichen Dimensionen – keineswegs an nationalen Grenzen oder auch an denjenigen der Europäischen Union enden.

Dieser erste Band der Schriftenreihe befasst sich mit einem vor allem in jüngerer Vergangenheit konfliktträchtig gewordenen und zunehmend „eskalierenden“ Phänomen, mit abendlichen und nächtlichen Ansammlungen von Menschen an innerstädtischen Plätzen, von denen aufgrund der Personenanzahl, der sich „aufsummierenden“ Gespräche und des Hantierens mit Getränkeflaschen ein vor allem für die Anwohner zu erheblichen Beeinträchtigungen führender Lärm sowie weitere Belästigungen ausgehen. Aus rechtlichem Blickwinkel stellt diese Erscheinung, der mit konsensualen Instrumenten erfahrungsgemäß nur begrenzt beizukommen ist, vor allem deshalb ein Problem dar, weil die Einordnung der auf den Plätzen befindlichen Personen als gefahrenabwehrrechtlich Verantwortliche (und damit potenzielle Adressaten polizeilicher bzw. ordnungsbehördlicher Maßnahmen) bzw. als – gleichwohl mit solchen Maßnahmen belegbare – „Nichtstörer“ komplexere dogmatische Erwägungen erfordert. Zudem ergeben sich weitere Rechtsfragen, etwa diejenige nach den Voraussetzungen eines gegen die Gefahrenabwehrbehörden gerichteten Anspruchs der Anwohner auf Beseitigung der Lärmbelästigungen.

Die folgenden Ausführungen haben ihr Fundament in einer gutachterlichen Stellungnahme, die der Verfasser zur Bewertung der rechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit den Personenansammlungen am „Brüsseler Platz“ in der Kölner Innenstadt im Dezember 2011 für den Kölner Haus- und Grundbesitzerverein von 1888 erstellt hat. Der Text wurde zum Zwecke der Veröffentlichung als Einführungsband der neuen Schriftenreihe neu geordnet, umfassend überarbeitet und aktualisiert. An einigen Stellen ließen sich die Ausführungen sicherlich weiter vertiefen; konzeptionell stand jedoch bei diesem Beitrag die Untersuchung der Fragen nach dem Bestehen einer Gefahrenlage, nach der Adressateneigenschaft der zu den Ansammlungen gehörenden Personen und nach den Voraussetzungen eines Anspruchs auf gefahrenabwehrbehördliches Einschreiten im Vordergrund.

Der Verfasser ist dem Verlag Duncker & Humblot, namentlich seinem geschäftsführenden Gesellschafter, Herrn Dr. Florian R. Simon, LL.M., zu großem Dank für die freundliche Bereitschaft verbunden, mit der Schriftenreihe zum „Recht der inneren und äußeren Sicherheit“ ein Forum für wissenschaftliche Arbeiten aus diesem stets spannenden und mit Blick auf die kollidierenden Rechtsgüter und Interessen immer wieder neu auszutarierenden Rechtsgebiet zu bieten.

Köln, im April 2014

Markus Thiel

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	11
I. Verändertes Freizeitverhalten als Konfliktsache	11
II. Zur Bewährung des Polizei- und Ordnungsrechts in neuartigen Konfliktlagen ..	12
III. „Brüsseler Platz“ (Köln) und „Admiralbrücke“ (Berlin) – beliebte abendliche Treffpunkte und problematische nächtliche Lärmquellen	13
1. „Brüsseler Platz“ in Köln	14
2. „Admiralbrücke“ in Berlin-Kreuzberg	18
IV. Der Umgang mit Lärmbeeinträchtigungen als Abwägungsproblematik und Pflicht der Gefahrenabwehrbehörden	19
B. Rechtliche Würdigung	23
I. Geltung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts	23
1. „Polizeifestigkeit der Versammlung“	23
2. Geltung des Versammlungsrechts?	25
II. Bestehen einer Gefahrenlage	28
1. Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit	29
a) Beeinträchtigung von Individualrechtsgütern	30
aa) Gesundheit und körperliche Unversehrtheit	30
bb) Eigentum	33
b) Verstöße gegen die objektive Rechtsordnung	34
aa) Landesimmissionsschutzrechtliche Bestimmungen	34
bb) Kölner Stadtordnung	38
cc) Weitere öffentlich-rechtliche Vorschriften	39
2. Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung	40
3. Hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts	40
4. Lärmbelästigung als allgemeines Lebensrisiko?	41

5. Ergebnis	42
III. Mögliche Maßnahmen	42
IV. Adressatenfragen	44
1. Die Gesamtheit der Personenansammlung als Adressat?	44
2. Individuelle Verhaltensverantwortlichkeit	45
a) „Kriterienleihe“ aus dem Zivil- und Strafrecht?	45
b) „Theorie (von) der unmittelbaren Verursachung“	48
c) „Theorie (von) der rechtswidrigen Verursachung“	51
d) Verhaltensverantwortlichkeit als Wertungsfrage	52
3. Zustandsverantwortlichkeit	58
4. Inanspruchnahme als „Nichtstörer“	58
5. Ergebnis	61
V. Anspruch auf gefahrenabwehrbehördliches Einschreiten?	61
1. Gefahrenabwehrbehörden und Opportunitätsprinzip	61
2. Rechtsgrundlage eines Anspruchs	62
a) Öffentlich-rechtlicher Abwehranspruch	62
b) Anspruch auf gefahrenabwehrbehördliches Einschreiten	63
3. Anspruchsvoraussetzungen	66
a) Pflicht der Gefahrenabwehrbehörde zum Tätigwerden	66
aa) Grundlagen	66
bb) Tatbestandliche Voraussetzungen einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage	68
cc) Ermessensreduzierung „auf Null“	69
(1) Entschließungsermessen	69
(2) Handlungsauswahlermessen	78
(3) Störerauswahlermessen	80
b) Keine andere Schutzmöglichkeit	81
c) Möglichkeit und Zumutbarkeit behördlichen Handelns	81
4. Ergebnis	81
C. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen	82

Literaturverzeichnis 84

Sachverzeichnis 92

A. Einleitung

I. Verändertes Freizeitverhalten als Konfliktursache

In den vergangenen Jahren hat das wissenschaftliche Interesse an einem veränderten Freizeitverhalten nicht nur von Kindern und Jugendlichen, sondern auch Erwachsener deutlich zugenommen.¹ Im Fokus standen dabei vor allem die Nutzung des Internet und anderer Informations- und Kommunikationstechnologien einschließlich ihrer Folgen für das gesellschaftliche Umfeld und des Suchtpotenzials,² die Modifikationen im Sozialverhalten und die Vor- und Nachteile hinsichtlich der kognitiven und motorischen Fähigkeiten und Fertigkeiten.³ Weniger Aufmerksamkeit haben Entwicklungen des Freizeitverhaltens jenseits der „Online-Welten“, also im „Real Life“ erhalten.⁴ Gerade auch hier sind jedoch seit einiger Zeit Phänomene zu beobachten, die Ausgangspunkte vielschichtiger Konfliktlagen geworden sind. Häufig werden eine wachsende Gleichgültigkeit gegenüber den Interessen und Bedürfnissen anderer, schlechtere „Manieren“, eine Rücksichtslosigkeit bezüglich fremden Rechtsgütern (etwa dem Eigentum), eine sinkende Schwelle der Gewaltbereitschaft und eine größere Brutalität bei verbalen und körperlichen Auseinandersetzungen beklagt.

Ob die entsprechenden Befunde zutreffen, welche Ursachen sie haben und wie man diesem als nachteilig empfundenen Wandel beikommen könnte, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht behandelt werden. Vielmehr soll eine sicherheitsrechtliche Analyse einer besonders konfliktträchtigen Freizeiterscheinung, der abendlichen und nächtlichen Menschenansammlungen unter freiem Himmel in innerstädtischen (Wohn-)Gebieten, erfolgen. Lärmbelästigungen durch menschliches Verhalten, namentlich durch Musikveranstaltungen, Parties, laute Gespräche und

¹ Dazu etwa Allmer, Freizeitverhalten – Recreational Behavior, in: Bengel/Jerusalem (Hrsg.), Handbuch der Gesundheitspsychologie und Medizinischen Psychologie, 2009, S. 291 ff.

² S. aus dem aktuellen Schrifttum etwa nur Müller, Spielwiese Internet. Sucht ohne Suchtmittel, 2013.

³ Vgl. aus medizinischer Sicht etwa Frölich/Lehmkuhl, Computer und Internet erobern die Kindheit. Vom normalen Spielverhalten bis zur Sucht und deren Behandlung, 2012; instruktiv ferner die Beiträge in Schorr (Hrsg.), Jugendmedienforschung. Forschungsprogramme, Synopse, Perspektiven, 2009.

⁴ S. aber etwa Goldberg, Freizeit und Kriminalität bei Jugendlichen. Zu den Zusammenhängen zwischen Freizeitverhalten und Kriminalität, 2003. Hille/Arnold/Schupp, DIW Wochenbericht Nr. 40/2013, S. 15 ff., weisen darauf hin, dass neuere Zahlen auf eine wachsende Bedeutung bildungsorientierter Freizeitgestaltung bei jüngeren Jahrgängen hindeuteten.

ähnliche Geräuschquellen, sind selbstverständlich kein neuartiges Problem, wie sich etwa an den landesgesetzlichen Regelwerken zur Bekämpfung verhaltensbezogenen Lärms vor allem in den Nachtstunden (z. B. dem nordrhein-westfälischen *Gesetz zum Schutz vor Luftverunreinigungen, Geräuschen und ähnlichen Umwelteinwirkungen – LImSchG NW*) und an den zahllosen gerichtlichen Auseinandersetzungen vor allem im Nachbarschaftsverhältnis zeigt. Während solche mit Blick auf die Lärmbelastigung problematischen Ereignisse bis vor wenigen Jahren noch eher eingeschränkt, also zeitlich und örtlich vereinzelt, innerhalb bewohnter Gebäude, in der Nähe von Veranstaltungsorten und -einrichtungen, nur am Wochenende oder anderweitig unregelmäßig aufgetreten sind, hat sich die Konfliktlage bezüglich größerer Menschenansammlungen unter freiem Himmel in innerstädtischen Gebieten, die jedenfalls auch der Wohnnutzung dienen, in der jüngeren Vergangenheit erheblich verschärft. Das Gefahrenabwehrrecht, das in derartigen Problemlagen zumindest im Sinne einer *ultima ratio* als Konfliktlösungsinstrument einzusetzen ist, hat auf solche Veränderungen des Freizeitverhaltens angemessen zu reagieren; es ist mit Blick auf den tatsächlichen Wandel in besonderer Weise anpassungsfähig und – unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Direktiven – entwicklungs offen zu halten.⁵

II. Zur Bewährung des Polizei- und Ordnungsrechts in neuartigen Konfliktlagen

Diese Untersuchung soll vor allem der Frage nachgehen, ob die dogmatischen Strukturen des Polizei- und Ordnungsrechts zur Bewältigung derartiger „neuer“, jedenfalls aber in jüngerer Zeit als dringend lösungsbedürftig wahrgenommener Konfliktlagen in der Lage sind. *Hans-Heinrich Trute* hat dazu in einer aktuellen Rechtsprechungsanalyse zum Polizeirecht der vergangenen Jahre ausgeführt:

„Das Polizeirecht ist nicht nur in seinem engeren Bereich konsolidiert. Ungeachtet seiner speziellen Ausdifferenzierungen hält es auch mit seinen dogmatischen Grundfiguren in neuen gefahrenbezogenen Materien immer wieder einen Argumentationsvorrat zur Hand, der für die dogmatische Durchformung des jeweiligen Rechtsgebiets genutzt werden kann.“⁶

Dieser Einschätzung ist hinsichtlich der Bewertung der „Vorratseigenschaft“ der dogmatischen Grundfiguren des Gefahrenabwehrrechts zuzustimmen. Der Hinweis auf die Konsolidierung des Rechtsgebietes ist jedoch zu relativieren: Manche der polizei- und ordnungsrechtlichen Begriffe, Kriterien und Rechtsfiguren bedürfen

⁵ Zur Entwicklung des Polizeirechts in der Rechtsprechung seit 2009 etwa *Trute*, Die Verwaltung Bd. 46 (2013), S. 537 ff.; zu Veränderungen des Gefahrenabwehrrechts eingehend *Thiel*, Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr, 2011; zu neueren Entwicklungslinien ferner *Mann/Fontana*, JA 2013, 734 ff.; zum Sicherheitsrecht als Beispiel für die dogmatische Fortentwicklung des Verwaltungsrechts *Schmidt-Abmann*, Verwaltungsrechtliche Dogmatik, 2013, S. 134 ff.

⁶ *Trute*, Die Verwaltung Bd. 46 (2013), S. 537 m.w.N.

einer kritischen Revision. Einige zentrale Fragen werden zwar seit Jahrzehnten mit Blick auf die Eignung für die Praxis der Gefahrenabwehrbehörden übereinstimmend beantwortet; unterhalb der Schicht dieses Praktikabilitätskonsenses schlummern aber vielfältige ungelöste dogmatische Probleme. Dies gilt beispielsweise für die Einordnung bestimmter polizeilicher Standardmaßnahmen in das Arsenal verwaltungsrechtlicher Handlungsformen⁷ – ist die Durchsuchung von Personen Realakt oder Verwaltungsakt? Ist zwischen der Anordnung und der Umsetzung zu unterscheiden? Sind Begleit- oder Duldungsverfügungen zu konstruieren? Die Liste im Zuge einer herkömmlichen Handhabung verschütteter rechtsdogmatischer Detailfragen des Polizei- und Ordnungsrechts ließe sich um zahlreiche Punkte erweitern.

In diesem Band sollen – neben Erörterungen zum Bestehen einer Gefahrenlage – vor allem die Kriterien einer Einordnung als Verhaltensverantwortlicher („Handlungsstörer“) einer näheren Untersuchung unterzogen werden. Gerade die gängige „Theorie der unmittelbaren Verursachung“, die das in den Adressatenbestimmungen zum Handlungsstörer verwendete Tatbestandsmerkmal des „Verursachens“ an Kausalitäts- und Zurechnungskriterien anzuknüpfen versucht, erweist sich dabei als „Begriff gewordene Wertung“, die in Fallkonstellationen wie der vorliegenden einer Freilegung bedarf. Schlägt man hier gewissermaßen den fest gewordenen Ton der nicht immer brauchbaren Terminologie ab, gelangt man – wie gezeigt werden wird – an die wesentlichen Kriterien einer wertenden Betrachtung, die zum einen durch die normativen Direktiven des Verfassungsrechts, zum anderen durch die Traditionen verwaltungsrechtlicher Normanwendung statuiert werden. Darüber hinaus soll der Versuch unternommen werden, die dogmatisch noch ein wenig auf unsicherem Grund stehenden und mitunter recht abstrakt und hypothetisch anmutenden Voraussetzungen eines Anspruchs auf gefahrenabwehrbehördliches Einschreiten gegen eine bestehende Gefahrenlage anhand eines praktisch relevanten Beispiels zu erproben.

III. „Brüsseler Platz“ (Köln) und „Admiralbrücke“ (Berlin) – beliebte abendliche Treffpunkte und problematische nächtliche Lärmquellen

Die gefahrenabwehrrechtliche Bewertung und Behandlung lärmintensiver Personenansammlungen an innerstädtischen Plätzen hat damit auf dem Boden der dogmatischen Grundfiguren des Polizei- und Ordnungsrechts zu erfolgen. Ausgangspunkt der Überlegungen ist – wie stets im Regelungsfeld des Gefahrenabwehrrechts – die tatsächlich bestehende Konfliktlage. Prominente Beispiele für Orte, an denen sich regelmäßig derartige Menschenansammlungen bilden, sind der

⁷ Dazu etwa Thiel, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2014, § 10 Rdnrn. 1 ff. m.w.N.; zur Systematik der „Spezialbefugnisse“ Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 7. Aufl. 2012, § 12 Rdnrn. 1 ff.