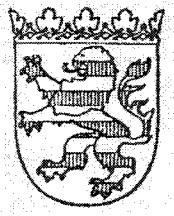
VERWALTUNGSGERICHT FRANKFURT AM MAIN

Geschäftsnummer: 5 K 4817/10.F



Verkündet am:
11.02.2011

[redacted]
Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Frau [redacted]

[redacted]rankfurt am Main

Klägerin,

Proz.-Bev.: Rechtsanwälte [redacted]

gegen

die Stadt Frankfurt am Main,
vertreten durch den Magistrat, - Rechtsamt -,
Sandgasse 6, 60311 Frankfurt am Main,
- 30.2 GWe-HSOG-Friedberger Platz -

Beklagte,

wegen Ordnungsrechts

Wi

hat die 5. Kammer des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main durch

Richter am VG [redacted] als Einzelrichter

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. Februar 2011 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens hat die Klägerin zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.
Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

TATBESTAND

Die Klägerin wohnt in der [redacted] in Frankfurt am Main. Nach Abschluss des Wochenmarktes kommt es in ihrer Nachbarschaft auf dem Friedberger Platz regelmäßig freitags abends bis in die Nachtstunden zu größeren Menschenansammlungen. Die Menschen treffen sich dort zwanglos, ohne dass ein Veranstalter dahinter steht, um sich zu unterhalten. Dabei entstehen an der Wohnung der Klägerin erhebliche Geräuschbelastungen, die nach dem von ihr in Auftrag gegebenen akustischen Gutachten des Institutes für Akustik und Bauphysik vom 03.09.2010 im Mittel über die gesamte Messzeit 74 dB (A) betragen und damit die Immissionsrichtwerte für ein Mischgebiet von 45 db (A) bzw. für ein Allgemeines Wohngebiet von 40 db (A) wesentlich, um mehr als 30 db (A), überschreiten.

Vor dem Hintergrund dieses Sachverhalts wandte die Klägerin sich über ihren Bevollmächtigten an die Beklagte – Ordnungsamt – und bat um eine verbindliche Erklärung, ob die Behörde gegen diese Lärmbeeinträchtigung einschreiten wolle und welche Maßnahmen beabsichtigt seien. Dieses Schreiben der Klägerin vom 20.09.2010 beantwortete die Beklagte – der Magistrat, Ordnungsamt – mit Schreiben vom 14.10.2010 dahin, dass die aufgezeigte Situation bekannt sei; insbesondere würden die verhaltensbezogenen Lärmbelästigungen an den Freitagen nach 22.00 Uhr durch die eigenen Schallpegelmessungen bestätigt. Die Nutzung des Friedberger Platzes als Kommunikationstreff entspreche aber einem urbanen Geschehen, dem sommerlichen Freizeitverhalten des überwiegenden Bevölkerungsteils der weltoffenen und liberalen Großstadt Frankfurt am Main. Die dort anzutref-

fenden Personen folgten in ihrem Tun weder dem Aufruf kommerzieller Veranstalter noch stünden sie in einem Zusammenhang mit den Gaststättenbetrieben im Umfeld. Das Kommunale Gefahrenabwehr- und Satzungsrecht verbiete an dieser Örtlichkeit weder das Zusammentreffen einer hohen Anzahl von Personen, noch das Niederlassen zum Verzehr alkoholischer Getränke. In Ermangelung eines verantwortlichen Veranstalters könne das jeweilige nächtliche Treffen auch nicht grundsätzlich untersagt werden. Die Lautstärke, die sich zwangsläufig aus den Unterhaltungen der Personen ergebe, werde von den Anwohnern erst mit Beginn der Nachtzeit (22.00 Uhr) als störend empfunden; dies sei nachvollziehbar. Ein Einschreiten sei der Stadtpolizei jedoch nur im Einzelfall bei auffällig lauten Störern möglich und erfolge dann auch.

Nachdem die Klägerin über ihren Bevollmächtigten gegen dieses Schreiben Widerspruch eingelegt hatte, teilte die Beklagte der Klägerin mit, dass dieses Schreiben nicht als Verwaltungsakt zu verstehen sei, sondern nur als allgemeine Information zur Sach- und Rechtslage. Das Verfahren sei damit abgeschlossen.

Am 22.12.2010 hat die Klägerin Klage erhoben. Zur Begründung bezieht sie sich auf das bereits erwähnte Gutachten des Instituts für Akustik und Bauphysik. Die erhebliche Lärmbeeinträchtigung führe zu einer nachhaltigen Störung ihrer Nachtruhe und beeinträchtige ihre verfassungsrechtlich geschützte körperliche Unversehrtheit. Die Beklagte sei deshalb zum Einschreiten verpflichtet, das Ermessen sei auf Null reduziert. Rechtsgrundlage für das Einschreiten sei die polizeiliche Generalklausel. Die Beklagte sei verpflichtet, Menschenansammlungen von mehr als 10 Personen auf dem Friedberger Platz nach 22.00 Uhr zu untersagen. Auch insoweit, hinsichtlich der zu treffenden Maßnahme, sei das Ermessen auf Null reduziert. Andere Maßnahmen seien nicht zielführend. Wegen der Einzelheiten der Begründung wird auf den Klageschriftsatz vom 22.12.2010 und die Erwiderung vom 08.02.2011 Bezug genommen.

Die Klägerin beantragt,

> die Beklagte zu verpflichten, Ansammlungen von mehr als 10 Personen auf dem Friedberger Platz in 60316 Frankfurt am Main an Freitagen zwischen 22.00 Uhr und 02.00 Uhr zu untersagen;
>
> hilfsweise,

die Beklagte zu verpflichten, den Antrag der Klägerin vom 20.09.2010 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gericht zu bescheiden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung trägt sie u. a. vor, dass die Handlungsform der Allgemeinverfügung vorliegend nicht zulässig sei, da allenfalls eine abstrakt generelle Regelung für eine Vielzahl von Gefahrenlagen und einen unbestimmten Personenkreis in Betracht komme. Die von der Klägerin beantragte konkrete Maßnahme, das Verbot einer Ansammlung von mehr als 10 Personen, sei ihrem Inhalt nach nicht vollstreckbar; diese Maßnahme sei nicht hinreichend bestimmt. Die Bürger, die sich auf dem Friedberger Platz friedlich träfen, seien ferner keine Störer und verursachten keine konkrete Gefahrenlage. Sie bewegten sich im Rahmen ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit und dem Gemeingebrauch an diesem Platz. Ein Einschreiten nach polizeirechtlichen Grundsätzen würde sich damit gegen die überwiegende Zahl von Nichtstörern richten, was unverhältnismäßig sei. Insgesamt liege keine Ermessensreduzierung vor, und zwar weder was die Frage des Einschreitens überhaupt betreffe, noch die konkret zu treffenden Maßnahmen. Wegen der Einzelheiten wird auf den Klageerwiderungsschriftsatz vom 26.01.2011 verwiesen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte Bezug genommen. Die Verwaltungsvorgänge (1 schmaler Hefter) haben vorgelegen und sind Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

Die Klage hat in der Sache keinen Erfolg, weil jedenfalls eine Ermessensreduzierung auf Null nicht vorliegt und das Gericht die Beklagte deshalb nicht verpflichten kann, überhaupt einzuschreiten oder gar konkrete polizeirechtliche Maßnahmen zu ergreifen, z. B. ein Verbot von Ansammlungen von mehr als 10 Personen auf dem Friedberger Platz an Freitagen zwischen 22.00 Uhr und 02.00 Uhr.

Allerdings dürften die Tatbestandsvoraussetzungen der Generalklausel (§ 11 HSOG) grundsätzlich erfüllt sein, auch wenn auf der Rechtsfolgenseite keine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt.

Zunächst dürfte eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit bestehen. Konkret steht zu befürchten, dass mit der Störung der Nachtruhe der Klägerin ihre körperliche Unversehrtheit beeinträchtigt werden kann. Aus dem von der Klägerin vorgelegten Lärmgutachten ergibt sich eine erhebliche und massive Überschreitung der für die Nachtzeit tolerablen Geräuschbelastung. Dies wird von der Beklagten im Grundsatz auch nicht bestritten. Im Schreiben vom 14.10.2010 heißt es vielmehr, die Lärmbelästigung an den Freitagen nach 22.00 Uhr werde durch eigene Schallpegelmessungen bestätigt.

Entgegen dem Vortrag der Beklagten bestehen auch keine grundsätzlichen Bedenken, vorliegend in der Form einer Allgemeinverfügung zu handeln. Insbesondere würde sich eine solche Allgemeinverfügung nicht auf eine Vielzahl von Gefahrenlagen oder einen unbestimmten Adressatenkreis beziehen, so dass eine abstrakt-generelle Regelung vorläge und nur eine Polizeiverordnung erlassen werden könnte. Die von der Beklagten zitierten Entscheidungen (VGH Mannheim, Beschl. v. 04.10.2002 – 1 S 1963/02 -; VG Osnabrück, Beschl. v. 11.02.2010 – 6 B 9/10 – Juris) treffen nicht den vorliegenden Fall. In diesen Entscheidungen sollte durch ein Alkoholverbot konkreten Störungen wie Vandalismus, Verunreinigungen, Körperverletzungen und Ruhestörungen entgegengewirkt werden; durch diese Maßnahme wäre unter Verzicht auf eine Einzelfallprüfung eine Vielzahl von Adressaten betroffen gewesen, die sich friedlich und unauffällig verhalten und keine Störer sind. Der vorliegende Sachverhalt ist jedoch konkret eingrenzbar; Adressaten einer Allgemeinverfügung wären die Personen, die sich zu einem konkreten Zeitpunkt an einem konkreten Ort, dem Friedberger Platz, treffen. Allein durch dieses Zusammentreffen und die Unterhaltung verursachen diese Personen – was der Klägerbevollmächtigte im Schriftsatz vom 08.02.2011 zutreffend darlegt – eine Geräuschbelastung, die die Nachtruhe und damit die körperliche Unversehrtheit der Klägerin möglicherweise gefährdet. Es geht damit nicht um eine Differenzierung zwischen Bürgern, die sich unauffällig verhalten und Störern. Die Frage der Vielgestaltigkeit von Lebenssachverhalten und der Verzicht auf eine Einzelfallprüfung spielen hier keine Rolle. Anknüpfungspunkt für die Allgemeinverfügung wäre allein, dass sich Frankfurter Bürger auf dem Friedberger Platz nach 22.00 Uhr treffen und durch

ihre normale Kommunikation Geräusche verursachen, die für Anwohner möglicherweise gesundheitsgefährdend sind.

Erhebliche Zweifel bestehen allerdings, ob die große Vielzahl der Bürger, die sich auf dem Friedberger Platz treffen und unterhalten, als Störer im polizeirechtlichen Sinne zu verstehen sind und damit in Anspruch genommen werden könnten. Hiergegen sprechen sicher die von der Beklagten angeführten vielen Erwägungen, dass diese Bürger sich im Rahmen ihres Grundrechts auf Handlungsfreiheit und im Rahmen des Gemeingebrauchs an diesem Platz bewegen dürften und jeder für sich genommen nichts Unerlaubtes tut. Allerdings stellt sich die Frage, ob diese Bürger allein durch ihre Vielzahl dadurch zu Störern werden, dass sie in dieser großen Menge zu Lärmbeeinträchtigungen führen, die für die Klägerin möglicherweise nicht mehr hinzunehmen sind. Der Klägerbevollmächtigte führt insoweit aus, dass diese Vielzahl von Menschen mit ihrer normalen Unterhaltung ohne jeden Zwischenschritt zwangsläufig zu einer nicht mehr hinnehmbaren Geräuschentwicklung beitragen und damit die Gefahrengrenze überschreiten.

Diese Frage und auch die damit verbundene Frage, ob die sich friedlich auf dem Friedberger Platz treffenden Bürger als Nichtstörer nach § 9 HSOG in Anspruch genommen werden können, kann letztlich dahinstehen. Denn jedenfalls ist das Ermessen der Beklagten hinsichtlich des „ob" des Einschreitens und vor allem auch des „wie" nicht auf Null reduziert. Das Gericht kann damit keine Verpflichtung aussprechen, dass die Beklagte überhaupt einschreiten muss noch sie gar zu konkreten polizeilichen Maßnahmen verpflichten.

Gegen eine Ermessensreduzierung auf Null spricht, dass die Lärmbelastung für die Klägerin nur an wenigen Tagen im Jahr besteht, und zwar nur freitags wohl überwiegend an Sommertagen während weniger Stunden. Aus dem von der Klägerin selbst vorgelegten Lärmgutachten ergibt sich zudem, dass die Geräuschentwicklung bei geschlossenem (!) Fenster in der Wohnung bei 42 db (A) liegt und damit den anzunehmenden Immissionsrichtwert für ein Mischgebiet von 45 db (A) nicht überschreitet. Das Gericht verkennt dabei nicht, dass es eine erhebliche Zumutung sein kann, gerade im Sommer abends die Fenster zu schließen. Damit ist aber jedenfalls insgesamt nicht zwingend davon auszugehen, dass für die Klägerin in Folge mangelnder Nachtruhe gar Schäden für die körperliche Unversehrtheit konkret drohen. Dies zumal – wie gesagt – die Belastung nur für wenige Stun-

den und wenige Tage im Jahr besteht. Dies spricht dafür, dass jedenfalls eine Ermessensreduzierung auf Null in Richtung eines Einschreitens nicht vorliegt. Hierfür spricht zudem, dass die Beklagte nicht gänzlich untätig geblieben ist. Aus ihrem Vortrag und dem Bericht des Ordnungsamtes vom 19.01.2011 ergibt sich vielmehr, dass in Einzelfällen sehr wohl immer wieder eingeschritten wird. Darüber hinaus ist bei einer Beurteilung, ob das Ermessen auf Null reduziert ist, von Bedeutung, dass dem Ruhebedürfnis der Klägerin und der Anwohnern das Interesse vieler Bürger gegenübersteht, sich auf dem Friedberger Platz zu treffen und zu kommunizieren. Die Beklagte hat in ihrem Schreiben vom 14.10.2010 diesen Sachverhalt dahin zusammengefasst, dass dieses urbane Geschehen dem sommerlichen Freizeitverhalten des überwiegenden Bevölkerungsteils der weltoffenen und liberalen Großstadt Frankfurt am Main entspreche. Zu berücksichtigen ist dabei schließlich, dass jedenfalls der einzelne Bürger, der sich auf den Friedberger Platz begibt, sich auf seine Handlungsfreiheit und den Gemeingebrauch an diesem Platz berufen kann und es für eine Großstadt wie Frankfurt sicher wünschenswert ist, wenn es derartige Plätze als Treffpunkt für die Bevölkerung gibt. Damit ist das Ermessen der Beklagten, ob sie überhaupt einschreitet, jedenfalls nicht auf Null reduziert.

Dies gilt in noch stärkerem Maße für die konkret zu ergreifenden Maßnahmen. Die meisten vorstellbaren und sinnvollen Maßnahmen entspringen ohnehin nicht dem Polizeirecht und lassen sich nicht mit einer Klage auf polizeirechtliches Einschreiten durch den Bürger erzwingen.

Um aus der Vielzahl der vorstellbaren Maßnahmen einige herauszugreifen, sei auf die Verlegung des Marktes hingewiesen, sei es auf einen anderen Wochentag oder auf eine frühere Tageszeit am Freitag. Denkbar wäre auch ein Alkoholverbot, was das nächtliche Treiben auf dem Friedberger Platz erheblich unattraktiver machen würde. Schließlich kämen bauliche Maßnahmen in Betracht, um die Attraktivität dieses Platzes zu senken. All diese Erwägungen, die in diesem Gerichtsverfahren nicht zu vertiefen sind, zeigen, dass weder hinsichtlich des „ob" des Einschreitens noch des „wie" eine Ermessensreduzierung auf Null in Betracht kommt. Es geht letztlich um Maßnahmen, die nur im politischen Raum getroffen werden können und auf die der einzelne Bürger keinen Rechtsanspruch – gar im Wege des polizeilichen Einschreitens – hat.

Die konkret beantragte Maßnahme, Ansammlungen von mehr als 10 Personen zu einer bestimmten Uhrzeit zu untersagen, wäre nicht hinreichend bestimmt und damit vollstreckbar. Zur Begründung wird auf die zutreffenden Erwägungen der Beklagten verwiesen.

Die Klägerin hat auch keinen Anspruch, dass sie von der Beklagten unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts beschieden wird.

Die Beklagte hat mit Schreiben vom 14.10.2010 ein Einschreiten bereits abgelehnt. Diese Ablehnung ist nicht zu beanstanden. Wie dargelegt ist das Ermessen, ob eingeschritten werden muss, nicht auf Null reduziert. Die von der Beklagten angestellten Erwägungen sind im Rahmen ihres Ermessens vertretbar.

Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen, weil sie unterliegt (§ 151 Abs. 1 VwGO). Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 11 und § 711 ZPO.

RECHTSMITTELBELEHRUNG

Die Beteiligten können die Zulassung der Berufung gegen dieses Urteil beantragen. Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main
Adalbertstraße 18
60486 Frankfurt am Main

zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt wird, bei dem

Hessischen Verwaltungsgerichtshof
Brüder-Grimm-Platz 1 -3
34117 Kassel

einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,

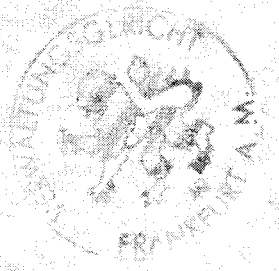
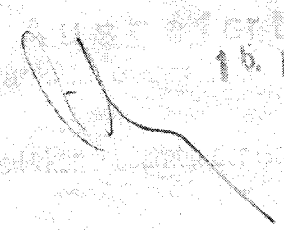
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,

3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,

4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder

5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof besteht gemäß § 67 Abs. 4 VwGO Vertretungszwang. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 5 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.
Bei den hessischen Verwaltungsgerichten und dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof können elektronische Dokumente nach Maßgabe der Verordnung der Landesregierung über den elektronischen Rechtsverkehr bei hessischen Gerichten und Staatsanwaltschaften vom 26. Oktober 2007 (GVBl. I, S. 699) eingereicht werden. Auf die Notwendigkeit der qualifizierten digitalen Signatur bei Dokumenten, die einem schriftlich zu unterzeichnenden Schriftstück gleichstehen, wird hingewiesen (§ 55a Abs. 1 Satz 3 VwGO).

[redacted]

R80.11