

Az.: 6 B 16/22
6 L 672/21



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. des
2. des

- Antragsteller -
- Beschwerdegegner -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Landeshauptstadt Dresden
vertreten durch den Oberbürgermeister
dieser vertreten durch das Rechtsamt
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Antragsgegnerin -
- Beschwerdeführerin -

beigeladen:
Freistaat Sachsen
vertreten durch die Polizeidirektion Dresden
Schießgasse 7, 01067 Dresden

wegen

Verpflichtung zum Ergreifen polizeilicher Maßnahmen; Antrag nach § 123 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 6. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Dehoust, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Drehwald und den Richter am Oberverwaltungsgericht Groschupp

am 25. Juli 2022

beschlossen:

Auf die Beschwerde der Antragsgegnerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 20. Dezember 2021 - 6 L 672/21 - mit Ausnahme der Streitwertfestsetzung geändert. Die Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, die Antragsteller unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts wegen ihres Begehrens auf Ergreifen geeigneter polizeilicher Maßnahmen zur Lärmreduktion im Kreuzungsbereich Louisenstraße und Görlitzer Straße/Rothenburger Straße während der in § 3 Abs. 1 Satz 2 ihrer Polizeiverordnung vom 25. Januar 2018 genannten Nachtruhezeiten zu bescheiden. Im Übrigen werden der Antrag abgelehnt und die Beschwerde zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser selbst trägt, tragen die Beteiligten je zur Hälfte.

Der Streitwert wird auch für das Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht auf 5.000,00 € festgesetzt.

Gründe

I.

- 1 Die Antragsteller bewohnen Wohnungen nahe der Kreuzung Louisenstraße und Görlitzer sowie Rothenburger Straße in der Äußeren Neustadt von Dresden. Das Viertel weist neben einem Park zumeist eine mehrstöckige Blockrandbebauung auf, die vorwiegend aus der Gründerzeit stammt. In den Straßen befinden sich überwiegend Wohnungen, aber auch (Außen-)Gastronomie, ein kleines Kino und ein Hotel sowie Einzelhandelsgeschäfte. Auf der umgangssprachlich als „Schiefe Ecke“ und zum Teil auch als „Assi-Eck“ bezeichneten Kreuzung halten sich von Frühjahr bis Herbst, insbesondere aber in den Sommermonaten und an den Abenden und in den Nächten an Freitagen und Samstagen, zum Teil Hunderte, in Extremfällen 1.500 oder 3.000 Menschen auf, die auf den Gehsteigen und Straßenflächen sitzen oder stehen. Viele davon konsumieren Alkohol. Durch Unterhalten, Rufen, Singen, Spielen von

Musikgeräten und die Verwendung von Musikboxen kommt es zu erheblichem Lärm. Zum Teil musste die Straßenbahn der Linie 13 umgeleitet werden, weil einer Durchfahrt Sicherheitsbedenken entgegenstanden. Die Antragsteller wohnen jeweils im zweiten Obergeschoss in unmittelbarer Nähe zur Kreuzung. Ihre Wohnungen haben Wohn- und Schlafräume ausschließlich zur Straße hin. Sie begehren von der Antragsgegnerin polizeiliche Maßnahmen zur Durchsetzung der den Schutz der Nachtruhe bezweckenden Vorschriften der Polizeiverordnung von 25. Januar 2018, die unter anderem die Erzeugung ruhestörenden Lärms untersagt. Die Antragsgegnerin soll geeignete Maßnahmen zum Schutz der Nachtruhe ergreifen, soweit und solange an den Wohnungen der Antragsteller zwischen 22 Uhr und 6 Uhr Beurteilungspegel von 62 dB(A) regelmäßig überschritten werden. Wegen der Lärmimmissionen an ihren Wohnungen drohten ihnen Gesundheitsgefahren.

- 2 Das Verwaltungsgericht hat der Antragsgegnerin daraufhin mit Beschluss vom 20. Dezember 2021 im Wege der einstweiligen Anordnung aufgegeben, geeignete polizeiliche Maßnahmen zum Schutze der Nachtruhe zu ergreifen, soweit und solange außen an den Wohnungen der Antragsteller zwischen 22 und 6 Uhr ein Beurteilungspegel von 62 dB(A) regelmäßig überschritten werde. Es bestehe ein Anspruch der Antragsteller gegen die Antragsgegnerin auf polizeiliches Einschreiten, der sich aus dem Sächsischen Polizeibehördengesetz und ihrer Polizeiverordnung ergebe. Die faktische Entscheidung der Antragsgegnerin, gegen die Verursacher des Lärms nicht einzuschreiten, überschreite die Grenzen ihres Ermessens. Messungen hätten ergeben, dass in Nächten durchschnittliche Schallimmissions-Beurteilungspegel von 77 bis 81 dB(A) an den Wohnungen der Antragsteller gemessen werden konnten, wobei die Geräuschspitzen regelmäßig über 90 dB(A) gelegen hätten. Schon bei einem regelmäßigen Außenpegel von mehr als 60 oder 62 dB(A) werde bei geschlossenen Fenstern innen die „Aufweck“-Grenze erreicht und seien Gesundheitsgefahren für die Betroffenen zu besorgen. Die Entscheidung der Antragsgegnerin, auf der schon eine erhebliche Zeit andauernden Suche nach einem angemessenen Gesamtkonzept gegen nächtliche Lärmstörungen nur spärlich mit eigenen Mitteln weiter vorzugehen, erweise sich als strukturelles Vollzugsdefizit. Die Möglichkeiten der Antragsgegnerin, weitere geeignete Maßnahmen zu ergreifen, sei auch nicht erschöpft. So seien Maßnahmen, wie die Verbesserung der Müllentsorgung, der Entzerrung der Menschenansammlungen und eine Alkoholkonsumverbotsverordnung für das Gebiet möglich.

- 3 Hiergegen richtet sich die Landeshauptstadt mit ihrer Beschwerde zum Oberverwaltungsgericht. Der Antrag der Antragsteller sei zu unbestimmt, weil unklar bleibe, was genau ihre Handlungspflicht sein solle. Es bestehe aber auch kein Anspruch der Antragsteller auf das gewünschte Einschreiten. Sie bestreite zwar nicht die Gefahr einer auf Dauer gesundheitsgefährdenden Lärmbelastung der Antragsteller. Sie müsse ihr Ermessen aber jede Nacht und je nach Einsatzlage neu ausüben. Sie sei auch gegen Lärmbelästigungen in vielen Fällen polizeilich eingeschritten, wie sich aus den Einsatzberichten ihrer Beamten sowie des Polizeivollzugsdiensts ergebe. Auch das Nichteinschreiten könne im Einzelfall aber eine rechtlich zulässige Handlungsoption sein. Die Antragsteller hätten keinen Anspruch auf einen „Dauererfolg“. Sie habe nur im Rahmen des ihr Möglichen und Zumutbaren alle zulässigen, erforderlichen und geeignet sowie angemessen erscheinenden polizeilichen Mittel zu ergreifen, um Lärmbelästigungen an der „Schiefen Ecke“ zu unterbinden. Aus den Lärmessprotokollen ergebe sich, dass der erst in der Summe über 62 dB(A) liegende Lärm auch durch den wohl straßenrechtlich noch zulässigen kommunikativen Gemeingebrauch und Lärm aus Gaststätten verursacht werde, gegen den sie grundsätzlich nicht einschreiten könne. Nach ihren Berechnungen könne der Lärmwert zudem schon durch nächtlichen Straßenverkehrs- und Schienenlärm überschritten werden. Mit ihren Kräften des gemeindlichen Vollzugsdienstes könne sie die Nachtruhe durch Platzverweise und Ordnungswidrigkeitsverfahren auch nicht durchsetzen. Wenn ihr aufgrund der Größe der Personengruppe und von Solidarisierungsverhalten ein eigenes Handeln nicht möglich sei, könne ihr kein strukturelles Durchsetzungsdefizit vorgehalten werden. Ein Einschreiten könne dann unverhältnismäßig oder wegen zu erwartender Verdrängungseffekte ungeeignet sein. In Situationen, in denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestünden, dass etwa zur Ermöglichung von Identitätsfeststellungen, zur Durchsetzung von Platzverweisen oder von Ordnungswidrigkeitsverfahren polizeilicher Zwang anzuwenden sein werde, sei die vorrangige Zuständigkeit des Polizeivollzugsdiensts eröffnet. Sie habe kein Weisungsrecht gegenüber dem Polizeivollzugsdienst mehr. Nach Einschätzung des Dresdner Polizeivollzugsdiensts widerspreche es dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wenn zur Abwendung potentieller Dauergesundheitsgefahren unmittelbarer Zwang gegen Personen angewendet werde, die erst aufgrund ihrer Masse in ihrer Gesamtheit einen erheblichen Grundlärm verursachten. Diese Einschätzung könne nicht zu ihren Lasten gehen. Sie plane zudem den Erlass von Polizeiverordnungen, die an Freitagabenden und Samstagabenden ein Alkoholkonsum- und -mitführverbot an der „Schiefen Ecke“ und ein Alkoholabgabeverbot in der Äußeren Neustadt vorsehe.

- 4 Der Senat hat den Freistaat Sachsen als Träger des Polizeivollzugsdiensts zum Verfahren beigeladen und am 9. Mai 2022 einen Erörterungstermin mit den Beteiligtenvertretern durchgeführt. Vor dem Hintergrund der Beratungen über den Erlass der Polizeiverordnungen hat der Senat auf Bitten der Vertreter der Beteiligten zunächst auf eine Entscheidung verzichtet. Am 23. Juni 2022 hat der Stadtrat der Antragsgegnerin den Erlass der von der Stadtverwaltung vorgeschlagenen Verordnungen, die ein Alkoholkonsum- und -mitführverbot an der „Schiefen Ecke“ und ein Alkoholabgabeverbot in der Äußeren Neustadt an Freitagabenden und Samstagabenden beinhalteten, abgelehnt.

II.

- 5 Die Beschwerde der Antragsgegnerin hat teilweise Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu Unrecht in vollem Umfang stattgegeben und der Antragsgegnerin aufgegeben, geeignete polizeiliche Maßnahmen zur Durchsetzung der den Schutz der Nachtruhe bezweckenden Verbote ihrer Polizeiverordnung vom 25. Januar 2018 (PoIVO) zu ergreifen, soweit und solange an den im streitgegenständlichen Kreuzungsbereich gelegenen Wohnungen der Antragsteller zwischen 22:00 Uhr und 6:00 Uhr Beurteilungspegel von 62 dB(A) regelmäßig überschritten werden. Die dagegen mit der Beschwerde vorgebrachten Gründe, auf deren Prüfung der Senat im vorläufigen Rechtsschutzverfahren gemäß § 146 Abs. 4 Sätze 3 und 6 VwGO grundsätzlich beschränkt ist, rechtfertigen die Abänderung des angefochtenen Beschlusses im tenorierten Umfang.
- 6 1. Allerdings ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin in vollem Umfang zulässig. Der Antrag, der dem Tenor des angegriffenen Beschlusses entspricht, ist hinreichend bestimmt. Unmittelbares Ziel der in der Hauptsache bereits erhobenen Leistungsklage ist nicht der Erlass eines bestimmten Verwaltungsakts, sondern die Durchführung einer Vielzahl von dem Auswahlermessen der Antragsgegnerin überlassener tatsächlicher Maßnahmen, um im streitgegenständlichen Kreuzungsbereich die in der Antragsbegründung zitierten Verbote der Polizeiverordnung, die (Nacht-)Ruhe anderer mehr als unvermeidbar zu stören (§ 3 Abs. 1 PoIVO), akustische Geräte und Musikinstrumente so zu benutzen, dass andere unzumutbar belästigt werden (§ 4 Abs. 1 PoIVO) und im öffentlichen Bereich zu lagern, andere durch Lärm, Aufdringlichkeit, trunkenheits- oder rauschbedingtes Verhalten unzumutbar zu belästigen oder zu behindern (§ 12 Buchst. a und d PoIVO), durchzusetzen. Diese Verbote haben, soweit sie andere in ihrer Ruhe

und zumindest auch vor Lärm schützen sollen, drittschützenden Charakter, auf den sich die Antragsteller als Anwohner berufen können. Darüber hinaus ergibt die Auslegung des Antrags unter Heranziehung der Antragsbegründung, die unter anderem als geeignete normative Maßnahmen auch den Erlass von Alkoholabgabe- und Alkoholkonsumverboten mittels Polizeiverordnung benennt, dass der Antrag auch sonstige polizeiliche Maßnahmen zur Lärmreduktion bis zur Sicherstellung der Einhaltung von 62 dB(A) an den Wohnungen der Antragsteller umfasst, allerdings nicht über das Klageziel hinausgehen soll, das sich ausdrücklich „nicht auf eine nächtliche Sperrung der Kreuzung (oder auf längere Sperrzeiten für Gaststätten), sondern darauf [richtet], dass die Beklagte ausschließlich gegen diejenigen Platzbenutzer, die zu einem unzumutbaren Lärmpegel wesentlich beitragen und dabei Ordnungswidrigkeiten begehen, wirkungsvoll einschreitet“. Insoweit kann den Antragstellern auch ein Anspruch unmittelbar aus dem Grundrecht auf Schutz der Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zustehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. März 1996 - 4 C 9.95 -, juris Rn. 36). Für den so verstandenen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist das Rechtsschutzbedürfnis nicht zweifelhaft, nachdem die Antragsgegnerin dem Begehren umfassend entgegengetreten ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 1. Juni 2017 - 9 C 2.16 -, juris Rn. 19).

- 7 2. Einstweilige Anordnungen ergehen gemäß § 123 Abs. 1 und 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2, § 294 ZPO, wenn bei der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren grundsätzlich gebotenen summarischen Prüfung der mit der Anordnung zu sichernde Anspruch in der Hauptsache, der sog. Anordnungsanspruch, und die Dringlichkeit einer vorläufigen Regelung, der sog. Anordnungsgrund, glaubhaft gemacht wurden und deshalb hinreichend wahrscheinlich vorliegen. Soweit die Erfolgsaussichten in der Hauptsache offen bleiben, ist über die Dringlichkeit der einstweiligen Anordnung aufgrund einer Folgenabwägung zu entscheiden. Drohen ohne die einstweilige Anordnung schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile, insbesondere wenn das Eilverfahren vollständig die Bedeutung des Hauptsacheverfahrens übernimmt, sind dessen Erfolgsaussichten nicht nur summarisch, sondern abschließend zu prüfen oder - falls dies unmöglich ist - die berührten grundrechtlichen Belange umfassend abzuwägen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12. Mai 2005 - 1 BvR 569/05 -, juris Rn. 23 bis 27; und v. 25. Juli 1996 - 1 BvR 638/96 -, juris Rn. 15/16; BVerwG, Beschl. v. 25. Februar 2015 - 6 C 33.13 -, juris Rn. 47/48, und v. 13. August 1999 - 2 VR 1.99 -, juris Rn. 24 f.; SächsOVG, Beschl. v. 9. März 2017 - 5 B 50/17-, juris Rn. 3 m. w. N.).

- 8 Dies zugrunde gelegt haben die Antragsteller bei summarischer Prüfung einen Anordnungsanspruch insoweit nicht im Sinne überwiegender Erfolgsaussichten glaubhaft gemacht, als der Antrag auf Erreichung eines bestimmten Immissionswerts (a) und auf eine strikte Verpflichtung der Antragsgegnerin zum Ergreifen von weiteren in ihr Auswahlermessen gestellten Maßnahmen abzielt (b). Den Antragstellern dürfte nur ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung zustehen (c). Insoweit ist auch ein Anordnungsgrund glaubhaft gemacht (d).
- 9 a) Soweit die Antragsteller die Durchsetzung der Polizeiverordnung durch weitere Maßnahmen der Antragsgegner bis zur regelmäßigen Unterschreitung eines Immissionsgrenzwerts von 62 dB(A) während der Nachtruhe einfordern, sind die Erfolgsaussichten des Antrags allenfalls offen. Grund hierfür ist, dass der Senat im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes keine Möglichkeit zur Aufklärung sieht, ob dieser Beurteilungspegel im streitgegenständlichen Kreuzungsbereich angesichts der Vorbelastung des Straßenraums und der Vielzahl der Lärmquellen, denen die Antragsteller als Anlieger ausgesetzt sind, in absehbarer Zeit regelmäßig erreicht werden kann. Bei dem betroffenen Kreuzungsbereich der sog. „Schiefen Ecke“ in der Dresdner Neustadt dürfte es sich baurechtlich eher um eine Gemengelage mit Tendenz zum faktischen Mischgebiet (§ 6 BauNVO) als um ein allgemeines Wohngebiet handeln, da die das Gebiet prägenden zahlreichen Gaststätten nicht vorwiegend nur der Versorgung des Gebiets dienen und auch ein Kino und ein Hotel in der Nähe vorhanden sind. Nach der Lärmkartierung der Antragsgegnerin führt die durch Straßenverkehrslärm nach dem Nacht-Lärmindex verursachte Lärmbelastung bereits zu einem Pegel zwischen 55 dB(A) und 60 dB(A). Würde die Grundlärmsituation durch Straßen- und Schienenverkehrslärm, zulässigen Gaststätten- und Außengastronomielärm sowie sozialadäquaten Freizeitverhaltenslärm bereits einen Beurteilungspegel von 62 dB(A) erreichen, wäre dessen Unterschreitung durch polizeiliche Maßnahmen gegenüber Störern objektiv nicht möglich.
- 10 Hinzukommt der grundlegende Unterschied zwischen einem auf striktes Unterlassen gerichteten Störungsabwehranspruch gegen die öffentliche Hand (analog §§ 1004, 906 BGB) bei einer von dieser betriebenen Einrichtung und einem Anspruch auf Einschreiten der Behörde zur Unterbindung von ihr nicht als Betreiberin zuzurechnenden Störungen (vgl. näher OVG Rh.-Pf., Urt v. 12. September 2007- 7 A 10789/07 -, juris Rn. 24 und 34 - Quasi-Bolzplatz). Selbst dann, wenn die Störungen der öffentlichen Hand zuzurechnen wären, weil sie von einem von ihr geduldeten Missbrauch des Gemeingebrauchs bzw. von einer faktischen Umwidmung des

Straßenplatzes zu einer Freizeitanlage ausgingen, ist die von den Antragstellern gewünschte Tenorierung im Hinblick auf die Sicherstellung der Einhaltung eines bestimmten Immissionsgrenzwerts im Rahmen eines Anspruchs auf behördliches Einschreiten in der Rechtsprechung umstritten (vgl. wie die Vorinstanz: VG Freiburg, Urt. v. 10. Oktober - 4 K 805/16 -, juris; a. A. OVG Rh.-Pf. a. a. O.). Eine Klärung muss auch insoweit dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben.

- 11 b) Die Erfolgsaussichten lassen sich im einstweiligen Rechtsschutzverfahren auch insoweit nicht abschließend beurteilen, als die Antragsteller die strikte Verpflichtung der Antragsgegnerin zum Ergreifen weiterer Maßnahmen zur Durchsetzung der Verbote der Polizeiverordnung zum Schutz der Nachtruhe beanspruchen. Das Verwaltungsgericht hat den Anspruch aus dem Grundrecht auf Schutz der Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) i. V. m. der polizeilichen Generalklausel hergeleitet und der Sache nach im Sinne einer Ermessensreduzierung auf null angenommen, dass das der Antragsgegnerin nach §§ 12 und 13 SächsPBG eingeräumte Ermessen, gegen Personen einzuschreiten, die gegen die dem nächtlichen Lärmschutz dienenden Verbote der Polizeiverordnung verstießen, angesichts der außerordentlichen Überschreitung der Immissionswerte, denen die Antragsteller ausgesetzt seien, und der Häufigkeit von Verstößen gegen Ordnungswidrigkeitentatbestände zu einer Pflicht zum Einschreiten führe. Dabei hat es die bisher von der Antragsgegnerin ergriffenen Maßnahmen als nicht ausreichend angesehen und als „faktische Entscheidung“ gewertet, gegen die Verursacher des Lärms nicht einzuschreiten. Dagegen wendet sich die Antragsgegnerin mit Recht.
- 12 Der aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf folgenden Schutzpflicht des Staates zum Schutz vor Gesundheitsgefahren entspricht ein Schutzanspruch des betroffenen Grundrechtsträgers. Dem Staat steht bei der Erfüllung seiner grundrechtlichen Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Kommt der Normgeber der Schutzpflicht - wie hier durch § 12 SächsPBG und durch die noch aufgrund von § 9 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1, § 14 und § 17 Abs. 1 SächsPolG (§ 32 i. V. m. § 2 Abs. 1, § 35, § 39 Abs. 1 SächsPBG) erlassenen Verbote der Polizeiverordnung - im Rahmen dieses Spielraums durch Regelungen nach, die ihrerseits noch umsetzungsbedürftig sind, so tritt an die Stelle des zunächst grundrechtsunmittelbaren Anspruchs ein Schutzanspruch aus der konkretisierenden einfachrechtlichen Regelung (BVerfG, Beschl. v. 26. Januar 1988 - 1 BvR 1561/82 -, juris Rn. 75; BVerwG, Urt. v. 14. März 2013 - 7 C 34.11 -, juris Rn. 37).

- 13 Im Ansatz zutreffend und von der Antragsgegnerin auch nicht bestritten ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die polizeirechtliche Generalklausel des § 12 SächsPBG Grundlage für einen Anspruch der Antragsteller auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein Einschreiten der Antragsgegnerin als Kreispolizeibehörde sein kann. Die tatbestandlichen Voraussetzungen liegen vor. Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit in Form von gehäuften Verstößen gegen die nach § 39 Abs. 1 SächsPBG i. V. m. § 17 Abs. 1 Nrn. 1, 2 und 17, Abs. 2 PoIVO bußgeldbewehrten Verbote der § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 und § 12 Buchst. a und d PoIVO ist durch das lärmende Freizeitgebaren zahlreicher Personen im streitgegenständlichen Kreuzungsbereich gegeben. Das Schutzgut der Gesundheit der Anwohner ist auf Dauer ebenfalls bedroht, da der Lärm während der Nachtruhezeiten nicht nur erhebliche Belästigungen hervorruft, was in dem Gebiet nach den Immissionsrichtwerten der entsprechend heranzuziehenden Richtlinien (Freizeitlärmrichtlinie und TA-Lärm) bei Beurteilungspegeln außen über 45 dB(A) der Fall ist, sondern häufig gesundheitsgefährdende Pegelwerte von weit über 62 dB(A) erreicht und damit die grundrechtliche Zumutbarkeitsschwelle nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG überschreitet, was zwischen den Beteiligten auch unstreitig ist (vgl. zum Schwellenwert für gesundheitsgefährdendem Lärm von nachts 60 dB[A] in allgemeinen Wohngebieten: BVerwG, Urt. v. 10. Oktober 2012 - 9 A 19.11 -, juris Rn. 57 und Urt. v. 10. Oktober 2012 - 9 A 20.11 -, juris Rn. 28 m. w. N.; VGH BW, Urt. v. 6. März 2018 - 6 S 1168/17 -, juris Rn. 44 m. w. N.). Bei der Verletzung privater Rechte, in der zugleich eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit nach § 2 Abs. 1 Satz 1 SächsPBG liegt, ist die Aufgabe der Gefahrenabwehr auch nicht im Sinne von § 2 Abs. 2 SächsPBG subsidiär, so dass die Antragsteller insbesondere nicht auf gerichtlichen Rechtsschutz verwiesen werden können (vgl. OVG Rh.-Pf., Urt. v. 12. September 2007 - 7 A 10789/07 -, juris 31).
- 14 Die polizeiliche Generalklausel vermittelt jedoch grundsätzlich nur einen Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung. Das Entschließungsermessen der Polizeibehörde über das „Ob“ des Einschreitens kann in pflichtgemäßer Weise dahin ausgeübt werden, dass ein Einschreiten aus sachgerechten Gründen versagt wird. Zwar kann unter besonderen Voraussetzungen, insbesondere bei hoher Intensität der Störung oder Gefährdung, der an sich nur auf ermessensfehlerfreie Entschließung der Behörde gehende Rechtsanspruch im praktischen Ergebnis einem strikten Rechtsanspruch auf ein Verwaltungshandeln gleichkommen, weil nur eine einzige ermessensfehlerfreie Entschließung, nämlich die zum Einschreiten, denkbar ist und höchstens für das „Wie“ des Einschreitens noch ein ausnutzbarer Ermessensspielraum der Behörde verbleibt.

In diesen Ausnahmefällen kann das Erschließungsermessen auf null schrumpfen und sich der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung zu einem Anspruch auf Einschreiten verdichten (BVerwG, Urt. v. 4. Oktober 1990 - 4 B 44.90 -, juris Rn. 4 und v. 18. August 1960 - 1 C 42.59 -, juris Rn. 10 zum Anspruch auf baupolizeiliches Einschreiten). Im Baurecht wird überwiegend davon ausgegangen, dass bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des polizeilichen Einschreitens und spürbarer Beeinträchtigung Dritter ein Einschreiten im Regelfall geboten ist (sog. intendiertes Ermessen, SächOVG, Urt. v. 30. August 2013 - 1 A 823/10 -, juris Rn. 60; Beschl. v. 9. Oktober 2009 - 1 A 225/09 -, juris Rn. 6; Urt. v. 19. Februar 2008 - 1 B 182/07 -, LKV 2009, Ls. u. Rn. 26; st. Rspr.). Je hochwertiger die schützenswerten Rechtsgüter, je intensiver die Rechtsgutsgefährdung und je geringer die mit dem Eingriff verbundenen Risiken für Beteiligte und Unbeteiligte, desto mehr spricht dies im allgemeinen Polizeirecht für eine Ermessensreduzierung auf null (Elzermann, SächsPBG, § 13 Rn. 14; vgl. zur Ermessensreduzierung bei besonders wichtigen Rechtsgütern auch Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Rn. 114).

- 15 Für das Straßenverkehrsrecht ist allerdings anerkannt, dass der einzelne grundsätzlich nur einen - auf die ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörde begrenzten - Anspruch auf Schutz seiner Individualinteressen besitzt, auch wenn grundrechtsgefährdende oder billigerweise nicht mehr zuzumutende Verkehrslärmeinwirkungen im Sinne des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO zu befürchten sind (BVerwG, Urt. v. 22. Dezember 1993 - 11 C 45.92 -, juris Rn. 18 m. w. N.). Dies gilt auch dann, wenn die Lärmbeeinträchtigungen so intensiv sind, dass sie im Rahmen des Fachplanungsrechts Schutzauflagen auslösen würden. Grund hierfür ist, dass anders als im Straßenrecht kein bestimmter Lärmpegel die Grenze der Zumutbarkeit bestimmt, bei dessen Überschreitung die zuständige Behörde zu verkehrsrechtlichen Maßnahmen verpflichtet ist und der einzelne einen Anspruch auf behördliche Schutzmaßnahmen besitzt. Vielmehr hat die Behörde bei der in ihr Ermessen gestellten Entscheidung nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO den Belangen der von der Maßnahme Betroffenen das mit ihr verfolgte öffentliche Interesse unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegenüberzustellen; dabei können auch grundrechtlich geschützte Belange von einem vorrangigen öffentlichen Interesse verdrängt werden (BVerwG, Urt. v. 22. Dezember 1993 a. a. O. Rn. 25 f., Urt. v. 4. Juni 1986 - 7 C 76.84 -, juris Rn. 12 ff.). Selbst wenn die Immissionsgrenzwerte der als Orientierungshilfe heranzuziehenden Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm, die nach Nr. 2.1 für allgemeine

Wohngebiete 60 dB(A) und für Dorf-/Kern- und Mischgebiete 62 dB(A) betragen, überschritten werden, wird daher im Straßenverkehrsrecht allgemein angenommen, dass sich das Ermessen der Behörde zwar zu einer Pflicht zum Einschreiten verdichten kann; eine Ermessensreduzierung auf null ist aber auch dann nicht zwangsläufig gegeben, weil maßgeblich die Besonderheiten des Einzelfalls bleiben (vgl. BVerwG, Urt. . 4. Juni 1986 a. a. O. Rn. 14; SächsOVG, Urt. v. 19. März 2020 - 1 A 655/17 -, juris Rn. Rn. 36; BayVGH, Beschl. v. 19. April 2022 - 11 ZB 21.1079 -, juris Rn. 12; OVG NRW, Beschl. v. 28. März 2018 - 8 A 1247/16 -, juris Rn. 32; st. Rspr.). Ob diese Grundsätze mutatis mutandis auch auf das allgemeine Gefahrenabwehrrecht übertragbar sind, weil auch hier die Grenze der Zumutbarkeit durch keinen unmittelbar normativ bestimmten Lärmpegel festgelegt ist, bei dessen Überschreitung die zuständige Behörde zur Gefahrenabwehr strikt verpflichtet ist, oder ob im allgemeinen Polizeirecht eine andere Beurteilung deshalb geboten ist, weil es sich im Gegensatz zu Maßnahmen gegen den grundsätzlich erlaubten Verkehr um Maßnahmen gegen polizeirechtswidriges und damit verbotenes Verhalten handelt, muss hier nicht entschieden werden, weil die Antragsgegnerin Maßnahmen zur Gefahrabwehr ergriffen hat.

- 16 Angesichts des Umfangs der bisher von der Antragsgegnerin ergriffenen Maßnahmen zur Durchsetzung der dem Lärmschutz dienenden Verbote der Polizeiverordnung, insbesondere der auf Konfliktmanagement basierenden Tätigkeit der seit Juli 2021 eingesetzten sog. „NachtschLichter“ sowie der zahlreichen in den Verwaltungsakten (Bd. I Teil 1) und im Beschwerdeverfahren (vgl. Bl. 172-183 der Senatsakte) seit Februar 2022 weiter dokumentierten Einsätze ihres Gemeindevollzugsdienstes in Zusammenarbeit mit dem Polizeivollzugsdienst des Beigeladenen, kann keine Rede davon sein, dass die Antragsgegnerin bis dato jegliches polizeiliche Einschreiten oder die Fortführung ihrer bisherigen Praxis vollständig ablehnt. Die Antragsgegnerin stellt weder ihre Verpflichtung zur Überwachung der Einhaltung und der Durchsetzung ihrer Polizeiverordnung generell infrage, noch bestreitet sie, dass die bisherigen Maßnahmen noch nicht dazu geführt haben, dass die Antragsteller in ihrer Nachtruhe durch die häufige Überschreitung des Schwellenwerts für gesundheitsgefährdendem Lärm von 62 dB(A) an ihren Wohnungen nicht mehr „unzumutbar“ im Sinne von § 4 Abs. 1 und § 12 Buchst. d PolVO bzw. „mehr als unvermeidbar“ im Sinne von § 3 Abs. 1 PolVO in einer Weise gestört werden, dass sie langfristig Schäden an ihrer Gesundheit erleiden können. Da aber schon die in Rede stehenden Verbote der Polizeiverordnung und die bisherigen Maßnahmen der Antragsgegnerin zu ihrer Kontrolle dem konkretisierten Grundrechtsschutz aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 16

Abs. 1 SächsVerf in Gestalt des Schutzes der Antragsteller vor gesundheitsgefährdendem Lärm dienen, stellt sich nicht die Frage, ob Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen wurden, sondern nur ob die bisher getroffenen Maßnahmen ausreichen, um das gebotene Schutzziel zu erfüllen. Da der Exekutive wie dem Normgeber bei den in Betracht kommenden Maßnahmen ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, der es auch zulässt, etwa konkurrierende öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen, kann diese weite Gestaltungsfreiheit von den Gerichten je nach Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden und der Bedeutung der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter nur in begrenztem Umfang darauf überprüft werden, ob Vorkehrungen getroffen werden, die nicht gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, weil sie hinter dem Schutzziel erheblich zurückbleiben (vgl. zu Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG: BVerfG, Beschl. v. 16. Dezember 2021 - 1 BvR 1541/20 -, juris Rn. 98 f.; Beschl. v. 29. Oktober 1987 - 2 BvR 624/83 -, juris Rn. 101). Nur wenn das der Fall ist, könnte die Antragsgegnerin dem von den Antragstellern geltend gemachten Anspruch auf umfangreichere Maßnahmen ihr bisheriges Einschreiten nicht entgegenhalten und käme ein auf das Ergreifen geeigneter Maßnahmen geschrumpftes Ermessen überhaupt in Betracht. Von einem offensichtlichen Eignungsmangel kann hier nicht ausgegangen werden. Die Maßnahmen, die bei Bejahung einer offensichtlichen Unzulänglichkeit in Erwägung zu ziehen sind, um den Abstand zum gebotenen Schutzziel ausreichend zu verringern, erfordern die umfassende Abwägung mit gegenläufigen Interessen, die nur im Rahmen fehlerfreier Ermessensausübung zu leisten ist.

- 17 Die Antragsgegnerin hat den Umfang ihrer bisherigen Maßnahmen wie folgt dargestellt: Der Gemeindliche Vollzugsdienst (GVD) habe - unter Zurückstellung anderer Aufgaben - zusätzlich zur üblichen Präsenz seit November 2015 in der Sommersaison 2021 an den Wochenenden gemeinsame Streifen mit dem Polizeivollzugsdienst (PVD) in der Äußeren Neustadt durchgeführt. In dem Zeitraum von Ende Mai bis Ende Oktober 2021 seien gemeinsame Einsätze von PVD und GVD vorwiegend, aber nicht nur jeden Freitag und Samstag durchgeführt worden. An den Wochenenden hätten sich größtenteils ein bis drei Streifenteams des GVD mit jeweils drei Beschäftigten der Besonderen Einsatzgruppe und Teams der Polizeidirektion Dresden, in der Regel Bereitschaftspolizei oder Beamte der Inspektion Zentrale Dienste an der streitgegenständlichen Kreuzung im Einsatz befunden. Die Teams der Besonderen Einsatzgruppe seien in der Regel von 21 Uhr bis 2:15 Uhr, in den Monaten August und September 2021 bis 3:15 Uhr, eingesetzt worden. Der GVD habe dabei zumeist die

Ansprache der Verursacher von ruhestörendem Lärm unternommen und der PVD die Freihaltung der Kreuzung zur Gewährleistung des Straßenbahnverkehrs sowie das Einschreiten gegen Straftatverdächtige, die zu einem erheblichen Anteil wie auch die Geschädigten unter der Einwirkung von Alkohol stünden. Seit 2. Juli 2021 seien zusätzlich vor allem am Wochenende abends und nachts die sog. „Nachtschlichter“ eingesetzt worden, die einen dialogischen Ansatz in Form eines allparteilichen Konfliktmanagements verfolgten. Insgesamt seien im Zeitraum von Mai 2020 bis August 2021 99 Ordnungsstörungen, darunter in den Monaten Juni und Juli 2021 18 Verfahren wegen ruhestörenden Lärms und 16 wegen Urinierens in der Öffentlichkeit, gezählt worden, wobei in der Statistik neben eigenen Feststellungen der GVD-Bediensteten auch Aufträge der Funk-Einsatz-Zentrale und der Polizei erfasst würden, ohne dass damit eine Aussage getroffen werde, ob die gemeldeten Störungen im Einzelfall tatsächlich hätten festgestellt werden können. Das Polizeirevier Dresden-Nord habe im Zeitraum vom 1. Juli 2021 bis 30. August 2021 28 Polizeieinsätze mit insgesamt 2020 Polizeibeamten durchgeführt, in deren Rahmen insgesamt 286 Straftaten in der Äußeren Neustadt festgestellt worden seien; den größten Anteil bildeten Raubdelikte, Körperverletzungen, Diebstahlshandlungen und Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz. Aufgrund der erhöhten Präsenz der Polizeibeamten habe zwar ein Rückgang von Straftaten im Vergleich zum Vorjahr festgestellt werden können. Gleichwohl sei die Summe an Körperverletzungen und Raubdelikten am Einsatzschwerpunkt im streitgegenständlichen Kreuzungsbereich konstant geblieben (vgl. nähere Einzelheiten Bl. 273 ff der Gerichtsakten). Seit ca. Februar 2022 bestehe der Auftrag, den Kreuzungsbereich ca. stündlich ab 21 Uhr zu prüfen, Fuß- und Präsenzstreifen durchzuführen und den Lärmmesspegel zu dokumentieren, Störungen gegen die Öffentliche Sicherheit nach Möglichkeit zu unterbinden und nach pflichtgemäßem Ermessen zu ahnden. Der Kräfteinsatz binde in Summe stündlich zwei Streifenteams (ca. 5 Bedienstete). Zum Beleg für die Notwendigkeit der Kräftestärke verweist die Antragsgegnerin auf die mit Schriftsatz vom 24. März 2022 vorgelegten einzelnen Tagesberichte. Störungen durch Musikboxen würden bei Feststellung unmittelbar, ggf. durch Einziehung unterbunden. Aufgrund des kommunikativen Ansatzes und der Sensibilisierung würden die Boxen in der Regel aber freiwillig ausgestellt. Wenn Platzverweise gegen identifizierbare Störer ausgesprochen würden, seien spätestens dann, wenn der Betroffene immer wieder zurückkehre, die Möglichkeiten des GVD erschöpft. In diesen Fällen werde der PVD, wie generell üblich bei derartigen Maßnahmen im gesamten Stadtgebiet, mündlich um Vollzugshilfe gebeten. Die Entscheidung über einen zumindest für eine Nacht

effektiven Gewahrsam treffe der PVD, was im Einzelfall auch zu einer gegenteiligen Bewertung führen könne.

- 18 Vor diesem Hintergrund erscheint die Annahme, dass das Einschreiten der Antragsgegnerin gegen ruhestörenden Lärm völlig ungeeignet sei, fernliegend. Soweit die Maßnahmen des GVD und PVD zur erfolgreichen Unterbindung von festgestellten Ruhestörungen führen, sind diese zweifellos geeignet und allenfalls - wie die bislang nicht systematisch, sondern über vereinzelte Zeiträume von den Antragstellern und der Antragsgegnerin veranlassten Messergebnisse in der Tendenz übereinstimmend indizieren - nicht ausreichend, weil sie bislang hinter dem Ziel, den Schwellenwert für gesundheitsschädlichem Lärm dauerhaft zu unterschreiten, noch erheblich zurückbleiben dürften. Hierzu trägt jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit auch der von der Antragsgegnerin hervorgehobene Umstand bei, dass sich die Situation im Kreuzungsbereich zur Nachtruhezeit als Gemengelage mit unterschiedlichen Lärmursachen (27 % Bassboxen, 26 % Gastronomie/Bar/Club, 19 % Menschenansammlung im öffentlichen Raum, 14 % Straßenmusik, 14 % Wohnhaus/Party) darstellt. Insoweit sind den Lärmschutzinteressen der gegenwärtig und der von einer etwaigen Verlagerung des Geschehens zukünftig betroffenen Anwohner die ebenfalls grundrechtlich durch Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Interessen der Nichtstörer, die sich im Rahmen zulässigen kommunikativen Gemeingebrauchs im streitgegenständlichen Straßenbereich aufhalten, sowie der Gastronomen zu beachten. Dies erfordert eine umfassende Ermessensausübung, auf die die Antragsteller Anspruch haben.
- 19 c) Die Entscheidung der Antragsgegnerin, weitere als die oben geschilderten Maßnahmen zur Durchsetzung der auch der Nachtruhe der Antragsteller dienenden Verbote der Polizeiverordnung nicht zu ergreifen, erweist sich im maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt der Senatsentscheidung als ermessensfehlerhaft. Der Entscheidung liegen in tatsächlicher und/oder rechtlicher Hinsicht teilweise unzutreffende Annahmen zugrunde, die dazu führen, dass die Antragsgegnerin die ihr zu Gebote stehenden Handlungsmöglichkeiten nicht vollständig erkannt und erwogen hat.
- 20 aa) Die Antragsgegnerin geht davon aus, dass sie keine wirkungsvolle und rechtlich zweifelsfreie Handhabe habe, wenn die Ordnungsstörung nicht lediglich von einzelnen Störern durch exzessive Geräusche (Grölen, Trommeln, Musikboxen) verursacht werde, sondern aus der dauerhaften Überschreitung von Lärmwerten durch eine

Menschenansammlung im Sinne von § 2 Abs. 4 PolVO resultiere, bei der der Gesamtlärm keinen Einzelpersonen zugerechnet werden könne. Auch bestehe ab einer bestimmten Menschenmenge keine Möglichkeit mehr, zwischen Störern und Nichtstörern zu unterscheiden.

21 Daran ist richtig, dass die Auffassung vertreten wird, dass Einzelpersonen, deren Verhalten sich im Rahmen zulässigen kommunikativen Gemeingebrauchs hält und erst in der Summe des Kollektivs Lärm erzeugt, bei wertender Betrachtungsweise polizeirechtlich weder als Störer in Anspruch genommen werden können, weil und soweit ihr Mitverursachungsbeitrag jeweils für sich genommen erlaubt ist, noch gegen sie als Nichtstörer vorgegangen werden kann (vgl. VG Köln, Urt. v. 17. Mai 2018 - 13 K 5410/15 -, juris Rn. 30 ff.). Selbst wenn man dieser Auffassung folgt (tendenziell kritisch: Jaschke, NWVBl. 2018, 459), gilt dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass ihnen der kollektiv verursachte Lärm nicht anderweit normativ zugerechnet wird. Den Erwägungen der Antragsgegnerin ist nicht zu entnehmen, dass sie die Möglichkeit erkannt und geprüft hat, die Lärmschutzbestimmungen der Polizeiverordnung um eine Regelung zu erweitern, die einzelnen Personen die Verhaltenspflicht auferlegt, sich aus einer Menschenansammlung zu entfernen oder sich von ihr fernzuhalten, wenn und solange von ihr unzumutbarer Lärm während der Nachtruhezeiten ausgeht. Jeder, der entgegen dieser Pflicht in der Menschenansammlung verbleibt und damit rechtswidrig handelt, könnte sodann als Verhaltensstörer nach § 14 Abs. 1 SächsPBG in Anspruch genommen werden (vgl. Thiel, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Aufl. 2016, § 8 Rn. 95). Es erscheint auch nicht ausgeschlossen, dass die Antragsgegnerin bei Schaffung einer derartigen Zurechnungsnorm zu einer anderen Abwägung gelangen würde als der Polizeivollzugsdienst des Beigeladenen, der es ihrer Darstellung nach bislang als unverhältnismäßig ablehnt, zur Abwendung potentieller Dauergesundheitsgefahren unmittelbaren Zwang gegen Personen anzuwenden, die erst in der Masse erheblichen Grundlärm erzeugen. Denn soweit nicht andere gewichtige Belange, wie sonstige Aufgaben der Gefahrenabwehr, die Polizeibehörde von einem Einschreiten nach pflichtgemäßem Ermessen absehen lassen können, kann jedenfalls in der Abwägung mit dem grundrechtlich geschützten Interesse der Antragsteller an der Abwehr gesundheitsgefährdender Störungen ihrer Nachtruhe dem entgegenstehenden Interesse von Verhaltensstörern kein höheres Gewicht eingeräumt werden.

22 bb) Ein Recht zum Einschreiten besteht erst recht, wenn der „Summenlärm“ wie regelmäßig im streitgegenständlichen Kreuzungsbereich, insbesondere an

Wochenenden in der Sommersaison, von zahlreichen Personen erzeugt wird, deren rechtswidriges Verhalten schon bislang - und wohl entgegen der Annahme der Antragsgegnerin - nicht vom (kommunikativen) Gemeingebrauch gedeckt ist. Das Straßenrecht dient zwar nicht spezifisch dem Schutz vor Lärm, gleichwohl ist es als Belang bei der Entscheidung über das Konzept und die Entscheidung über das Einschreiten gegen die Verursacher von Lärm zu berücksichtigen, weil es für die Frage, ob das Verhalten, gegen das eingeschritten werden soll, rechtswidrig oder rechtmäßig ist, und damit für die Möglichkeiten zum Einschreiten und den Abwägungsmaßstab, von Bedeutung ist. Nicht vom Gemeingebrauch gedeckt sind insbesondere das Phänomen des Lagerns entgegen § 12 Buchst. d PolVO, aber auch eine sonstige ohne Erlaubnis nach § 18 Abs. 2 SächsStrG unzulässige Sondernutzung der Straße durch Herumstehen auf der Fahrbahn und/oder das Blockieren der Gehwege durch sog. „Partygäste“. Die Grenzen des zulässigen Gemeingebrauchs sind jedenfalls überschritten, wenn die gemeingebrauchliche Mitnutzung des Gehwegs, der Straße oder des Platzes durch andere unzumutbar behindert wird. Werden eine Straße, ein Gehweg und ein dem Fuß- und Autoverkehr gewidmeter Platz zum „Platz zum öffentlichen Feiern“ umfunktioniert und ist kein Durchkommen mehr, liegt keine gemeinverträgliche Inanspruchnahme der Straße durch die dort Verweilenden mehr vor, weil die tatsächliche Benutzung des öffentlichen Verkehrsraums durch andere Verkehrsteilnehmer ausgeschlossen oder erheblich erschwert wird (vgl. VG Karlsruhe, Urf. v. 20. September 2011 - 4 K 2211/10 -, juris Rn. 24 sowie BayVGH, Beschl. v. 15. Dezember 2017 - 8 ZB 16.1806 -, juris Rn. 19). Insoweit kann die Entscheidung, dagegen nicht oder nur zwecks Freihaltung der Straßenbahnschienen einzuschreiten, nicht auf ein schützenswertes Interesse der Störer gestützt werden. Vielmehr legen die Aufgabe der Polizei, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwenden, und die grundrechtliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gegenüber den Anwohnern ein Einschreiten nahe, es sei denn, dies wäre faktisch im Einzelfall nicht möglich oder zumutbar.

- 23 Der von der Antragsgegnerin angeführte Grund, gegen eine Menschenansammlung in der Größe von hunderten, im Extremfall bis zu 3.000 zu einem Großteil alkoholierter Personen könne - zumal bei sehr hoher Alkoholisierung und Aggressivität eines Teils und Solidarisierungseffekten eines anderen Teils - mit den verfügbaren Einsatzkräften vor Ort nicht mehr ohne Eskalationsgefahren eingeschritten werden, bezieht sich auf Risiken, die mit dem polizeilichem Handeln in einer Lage verbunden sind, die vermeidbar wäre, wenn konsequent zu einem früheren Zeitpunkt vor Anwachsen der Menschenmenge mittels Platzverweisen und deren Durchsetzung bei Fruchtlosigkeit

des kommunikativen Ansatzes eingeschritten würde. Dieser Umstand erlangt umso mehr Bedeutung, nachdem der Erlass von zwei Polizeiverordnungen über ein Alkoholkonsum-, Alkoholmitführ- und Alkoholabgabeverbot, mit denen die Antragsgegnerin noch während des Beschwerdeverfahrens diesem Problem bereits im Zeitpunkt der Gefahrerzeugung zu begegnen beabsichtigte, durch Stadtratsbeschluss vom 23. Juni 2022 abgelehnt worden ist.

- 24 Die irriige Annahme, es liege trotz Blockade und sachfremder Verwendung des Platzes zu einem Großteil zulässiger Gemeingebrauch vor, kann für das Abwägungsergebnis auch von Bedeutung und der Grund dafür sein, dass das Schutzkonzept der Antragsgegnerin bislang keine nur zu einem früheren Zeitpunkt vor Anwachsen der Menschenmenge noch erfolgversprechende Strategie zur Unterbindung des rechtswidrigen Verhaltens durch Lagern und unzulässige Sondernutzung erfasst. Soweit erkennbar scheint das Konzept in der Zusammenarbeit mit dem Polizeivollzugsdienst darauf ausgerichtet, dass der Gemeindevollzugsdienst der Antragsgegnerin versucht, bei Verstößen gegen § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 PolVO gegen einzelne Verursacher ruhestörenden Lärms mittels Ansprachen oder Platzverweise vorzugehen und ggf. auf deren Durchsetzung mittels mündlicher Vollzugshilfeersuchen an den Polizeivollzugsdienst hinzuwirken, während dieser den Schwerpunkt neben der Bekämpfung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten auf die Freihaltung der Fahrbahn für den Schienenverkehr legt. Ob das Konzept überhaupt kommunikative Ansprachen und ggf. Platzverweise und deren Durchsetzung zur Abwehr von Störungen der öffentlichen Sicherheit durch Verstöße gegen § 52 Abs. 1 Nr. 3 SächsStrG bei unzulässiger Sondernutzung der Gehwege und des Straßenrands enthält, bleibt unklar.
- 25 Unzutreffend wäre es auch, sollte die Antragsgegnerin, die wiederholt eine „vorrangige“ Zuständigkeit des Polizeivollzugsdiensts anspricht, damit mehr als dessen Zuständigkeit bei Gefahr im Verzug (§ 3 SächsPVDG) meinen. Unbeschadet vieler paralleler Eingriffsbefugnisse ist die Antragsgegnerin als Kreispolizeibehörde für die präventive Gefahrenabwehr, insbesondere auch die Abwehr von Dauergefahren und sich wiederholenden Gefahren nach § 1 Abs. 1 Nr. 3, § 2 Abs. 1 SächsPBG primär und der Polizeivollzugsdienst nach § 2 Abs. 3 SächsPVDG nur subsidiär zuständig. Hat die Kreispolizeibehörde, wie die Antragsgegnerin, einen eigenen Vollzugsdienst eingerichtet und verfügt dieser nicht über ausreichende eigene Vollzugskräfte oder stehen diesen rechtlich bestimmte, dem Polizeivollzugsdienst vorbehaltene Befugnisse nicht zu, so kann sie von dem an die Stelle des im früheren Polizeirecht vorgesehenen

Weisungsrechts (vgl. § 75 SächsPolG) getretenen Mittel des Vollzugshilfeersuchens (§ 4 Abs. 2 SächsPBG, § 37 SächsPVDG) Gebrauch machen. Die Regelungen über die Vollzugshilfe stellen sicher, dass - soweit Bedarf für die Anwendung unmittelbaren Zwangs im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung der Polizeibehörden besteht - dieser wie bisher durch den Polizeivollzugsdienst gewährleistet wird (vgl. Elzermann, SächsPBG, § 4 Rn. 6). Auch dann, wenn der Polizeivollzugsdienst Vollzugshilfe leistet, bestimmt aber die Polizeibehörde über das Einschreiten und das Handlungsziel; der Polizeivollzugsdienst ist nur für die Art und Weise der Durchführung verantwortlich (§ 37 Abs. 3 Satz 1 SächsPVDG).

- 26 Die Antragsgegnerin hat nicht vorgetragen, dass sie gegenüber dem Polizeivollzugsdienst auf ein Einschreiten gegen die unzulässige Sondernutzung in größerem Umfang gedungen und hierzu auch schriftliche Vollzugshilfeersuchen gestellt hätte. Bei richtiger Erkenntnis und Bewertung der Möglichkeit, Vollzugshilfe in Anspruch zu nehmen, und der Möglichkeit, gegen einen Großteil der „Partygäste“ einzuschreiten, ist nicht auszuschließen, dass sich die Antragsgegnerin in größerem Maße zum Einschreiten mit Hilfe des Polizeivollzugsdienstes entschlossen hätte und dies zur Verringerung der Personenzahl und damit auch zur Beseitigung einer wesentlichen Ursache für den nächtlichen Lärm geführt hätte.
- 27 d) Auch ein Anordnungsgrund liegt vor. Es ist den Antragstellern nicht zuzumuten, auf das Hauptsacheverfahren verwiesen zu werden. Die inzwischen begonnene Sommersaison lässt nach den Erfahrungen der Vorjahre befürchten, dass der Nachtlärm im streitgegenständlichen Bereich bei ungehindertem Geschehensablauf wieder gehäuft unzumutbare Pegelwerte erreicht und für die Antragsteller zu auf Dauer gesundheitsgefährdenden Störungen ihrer Nachtruhe führt. Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin ist es den Antragstellern insbesondere auch nicht zumutbar, selbst häufige jährliche Störungen der Nachtruhe jeweils durch Inanspruchnahme der Hilfe des Polizeivollzugsdienstes unterbinden zu lassen.
- 28 Der in der Hauptsache voraussichtlich bestehende Neubescheidungsanspruch der Antragsteller, der im weitergehenden Verpflichtungsantrag als Minus enthalten ist, kann wegen der Eilbedürftigkeit im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens nach § 123 VwGO auch durch Verpflichtung der Antragsgegnerin zur Neubescheidung gesichert werden. Art. 19 Abs. 4 GG verlangt nicht nur bei Anfechtungs-, sondern auch bei Vornahmesachen jedenfalls dann vorläufigen Rechtsschutz, wenn ohne ihn schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile entstünden, die eine

Entscheidung in der Hauptsache nachträglich nicht mehr beseitigen könnte. Deswegen sind die Gerichte bei Auslegung und Anwendung des § 123 VwGO gehalten, der besonderen Bedeutung der jeweils betroffenen Grundrechte (hier Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf) und den Erfordernissen eines effektiven Rechtsschutzes Rechnung zu tragen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 25. Oktober 1988 - 2 BvR 745/88 -, juris Rn. 17). Dem widerspräche es, sähe man die Sicherung eines subjektiven Rechts auf fehlerfreie Ermessensentscheidung bei voraussichtlichem Erfolg der Hauptsache generell als unzulässig an (vgl. Schoch, in: Schoch/Schneider, VwGO, Werkstand: 42. EL Februar 2022, § 123 Rn. 159 f.; a. A.: SächsOVG, Beschl. v. 13. August 2010 - 1 B 152/10 -, juris Rn. 4 und 6; BayVGH, Beschl. v. 3. Juni 2002 - 7 CE 02.637 -, juris Rn. 22;). Die Gerichte sind daher bei Annahme schwerer und unzumutbarer Nachteile für den Interimszeitraum bis zur Hauptsache ausnahmsweise auch zur Vorwegnahme der Hauptsache und zur Verpflichtung der Behörde zur Neubescheidung befugt (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 11. September 2002 - 4 BS 228/02 -, juris Rn. 21 und v. 24. November 2008 - 2 B 370/08 -, juris Rn. 7; OVG NRW, Beschl. v. 28. Januar 2019 - 15 B 624/18 -, juris Rn. 47 ff.; OVG Saarland, Beschl. v. 14. September 2010 - 3 B 268/10 -, juris Rn. 19; Schoch a. a. O. Rn. 162). Eine weitergehende Sicherung, etwa durch vorläufigen Zuspruch der von den Antragstellern begehrten Rechtsposition, hält der Senat hingegen jedenfalls gegenwärtig nicht für geboten. Die tenorierte Anordnung trägt den von der Antragsgegnerin geltend gemachten öffentlichen Interessen besser Rechnung, indem sie dem behördlichen Ermessen auch nicht vorläufig bis zu deren Entscheidung durch eine im gerichtlichen Ermessen stehende Regelung nach § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 938 Abs. 1 ZPO vorgreift.

29 Vielmehr ist es Sache der Antragsgegnerin, unter Beachtung der dargelegten Rechtsauffassung des Senats in Zusammenwirken mit dem Beigeladenen (§ 4 Abs. 1 SächsPBG) erneut über ein Schutzkonzept zum Lärmschutz an der „Schiefen Ecke“ und Maßnahmen normativer und/oder tatsächlicher Art zu entscheiden, die dazu führen, dass ein - ggf. unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter - verbesserter und wirksamerer Lärmschutz erreicht wird (vgl. für den Gesetzgeber: BVerfG, Urte. v. 28. Mai 1993 - 2 BvF 2/90 -, juris Rn. 186 f. - Schwangerschaftsabbruch II). Dabei kommt ihr ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu (vgl. BVerfG, Urte. v. 28. Mai 1993 a. a. O. Rn. 188).

30 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1, § 162 Abs. 3 VwGO.

31 Die Streitwertfestsetzung findet ihre Grundlage in den §§ 47, 52, 53 Abs. 3 Nr. 1, § 63 Abs. 2 GKG und folgt der Festsetzung der Vorinstanz.

32 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Dehoust

Drehwald

Groschupp