Entwurf

Begründung der ordnungsbehördlichen Verordnung über ein nächtliches Verbot des Alkoholkonsums und des Mitführens von offenen alkoholischen Getränken auf dem Brüsseler Platz

Zugrundeliegender Sachverhalt

An den im Belgischen Viertel gelegenen Brüsseler Platz grenzen lediglich unterbrochen durch die Brüsseler Straße in geschlossener Bauweise errichtete, mehrgeschossige und zum großen Teil zu Wohnzwecken genutzte Gebäude an. Die im Erdgeschoss der Gebäude gelegenen Räumlichkeiten werden unter anderem für gastronomische Zwecke auch mit außengastronomischem Angebot, für den Betrieb eines Kioskes, sonstiger Geschäfte und einer Apotheke genutzt. Die Gebäude befinden sich nicht innerhalb eines Bebauungsplanes. Der Flächennutzungsplan weist den gesamten Bereich unmittelbar um den Brüsseler Platz als Wohnbaufläche aus. Faktisch stellt sich das Gebiet rund um den Brüsseler Platz wegen seiner Mischung von Wohngebäuden mit Einzelhandelsbetrieben und Schank- und Speisewirtschaften als urbanes Gebiet im Sinne des § 6a Baunutzungsverordnung (BauNVO) dar. Hier ist nach der Technischen Anweisung Lärm grundsätzlich von einem anzustrebenden Wert von 45 dB(A) zur Nachtzeit auszugehen.

Die Zumutbarkeitsschwelle bezüglich der grundrechtlichen Schutzpflicht der Stadt Köln, Lärmbelästigungen zwingend zu unterbinden, liegt bei hier anzunehmender überwiegender Wohnbebauung in diesem Viertel bei 60 dB(A), die in der Nachtzeit nicht überschritten werden dürfen.

Durch das vielseitige Einzelhandels-, Gastronomie- und Kulturangebot entfaltet das Belgische Viertel eine gesamtstädtische bzw. überregionale Anziehungskraft. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und ein verändertes Freizeitverhalten haben seit 2005 sukzessive dazu geführt, dass viele Menschen abends und auch bis spät in die Nacht den öffentlichen Raum vermehrt als Treffpunkt und für ein geselliges Beisammensein intensiv nutzten. Mit teilweise über 1.000 Besucher*innen hat sich dieser Konflikt insbesondere im Umfeld des Brüsseler Platzes zugespitzt. Seit Jahrzehnten werden die dortigen Anwohnenden durch nächtlichen Lärm, Alkoholkonsum und Verschmutzung gestört.

Im Bereich des Brüsseler Platzes und der unmittelbar umgebenden Anliegerbereiche sammeln sich immer wieder Menschenmengen, von denen erhebliche Lärmimmissionen ausgehen. Die Lärmimmissionen überschreiten nach den vorgenommenen Messungen regelmäßig Werte um 60 dB(A) in der Nachtzeit und stellen eine Gefahr für die Gesundheit der dortigen Anwohner*innen dar.

Um die Anwohner*innen des Brüsseler Platzes vor gesundheitsgefährdenden Belastungen zur Nachtzeit zu schützen, war es notwendig, mit sofortiger Wirkung Maßnahmen zu treffen. Daher wurde mit Allgemeinverfügung vom 14.05.2025 ein Alkoholkonsumverbot und ein Verbot des Mitführens von offenen alkoholischen Getränken für den betroffenen Bereich in der Zeit von 22 Uhr bis 6 Uhr bis zum 31.10.2025 angeordnet. Vom Mitführverbot erfasst sind auch alle nicht original verschlossenen alkoholischen Getränke.

Das VG Köln hat im Eilverfahren gegen die Allgemeinverfügung vom 14.05.2025 (9 L 1609/25) festgestellt, dass die Voraussetzung dafür vorliegen und nach summarischer Prüfung keine rechtlichen Bedenken bestehen. Die komplexe Rechtsfrage, ob die Regelung auf der Basis des § 15 Abs. 1 Landesimmissionsschutzgesetz (LImSchG NRW) getroffen werden kann, bleibt dem Hauptsacheverfahren vorbehalten.

Auf der Basis der Ergebnisse einer begleiteten Lärmmessung durch eine notifizierte Messstelle nach § 29 b Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) im Mai und Juli 2025 wurde die Allgemeinverfügung am 29.10.2025 angepasst. Der Beginn des Alkoholverbots wurde auf 21 Uhr vorgezogen und es gilt seitdem ganzjährig befristet bis zum 31.03.2026.

Die Messungen wurden vom 21. bis 23.05.2025, am 11. und 12.07.2025 und am 18.07.2025 durchgeführt. Die geplanten Messungen am 24.05. und 19.07.2025 mussten aufgrund des Regenwetters abgesagt werden. Die Messungen waren von 20 Uhr bis 1 Uhr des Folgetages beauftragt. Tatsächlich durchgeführt wurden sie, bis auf den 18.07.2025, an allen Tagen bis 24 Uhr. An den anderen Messtagen hielten sich für die messenden Personen erkennbar nach 24 Uhr keine Personengruppen mehr am Brüsseler Platz auf. Nach Einschätzung des Gutachterbüros hätte eine Messung bis 1 Uhr keine weiteren verwertbaren Messdaten generiert. Der Brüsseler Platz wurde an allen Messtagen mit einer Besucherzahl von ca. 80 bis ca. 450 Personen frequentiert. Das Gutachten kommt zu folgenden Einschätzungen:

„In der Messzeit von 20 Uhr bis 22 Uhr stellte sich durch die Kommunikationsgeräusche der Besucher am Brüsseler Platz an allen Messtagen subjektiv ein relativ gleichmäßiger „Lärmteppich“ mit einer Pegelschwankungsbreite von +/- 3 dB ein. Einzelne kurzzeitige Geräuschereignisse wie Rufen, Schreien und Lachen, Gläser- und Flaschenklirren, Hundegebell, Martinshorn, Kfz-Vorbeifahrten etc. waren am Messort bei Messwerten bis zu 75 dB(A) zwar eindeutig wahrnehmbar, aber insgesamt aufgrund des im Vergleich zu den auftretenden Maximalpegeln relativ hohen Lärmteppichs (Hintergrundgeräusche) weniger lästig. Mit Schließung der Außengastronomie um 22 Uhr veränderte sich das Geschehen am Brüsseler Platz innerhalb eines Zeitraumes von ca. 20 Minuten spürbar. An allen Messtagen verringerte sich die Besucherzahl deutlich. Es bildeten sich einzelne Gruppen von bis zu 25 Personen, die insbesondere die öffentlichen Freiflächen unter den Platanen am Brüsseler Platz nutzten. Auffällig waren auch sich immer wieder neu bildende Personengruppen vor der Gaststätte „Rosa“ sowie vor dem Kiosk „Le Kiosk“. Im Gegensatz zum eher „gemächlichen“ weniger auffälligen Kommunikationsverhalten der Personen im Bereich der Außengastronomie bis 22 Uhr waren die Kommunikationsgeräusche nach 22 Uhr durch die vereinzelten Personengruppen teilweise sehr „dynamisch“ mit starken Pegelschwankungen von bis zu 8 dB(A).

Je nach Standort, Größe und Art der Kommunikation der Personengruppen, waren diese am Messort eindeutig wahrnehmbar und pegelbestimmend. Dies gilt wie zuvor beschrieben insbesondere für Personengruppen vor der Gaststätte „Rosa“. Aber auch die Personengruppen im Fußgänger und Straßenbereich vor dem „Le Kiosk“ hatten am Messort stellenweise eine schalltechnisch störende Präsenz. Als auffällig

sind auch die „Aufräumarbeiten“ im Bereich der Außengastronomie durch Tisch- und Stühlerücken in der Zeit von ca. 21:45 Uhr bis 22:30 Uhr zu bewerten.

Mit Rückgang bzw. Wegfalls des Lärmteppichs durch die Kommunikationsgeräusche der Besucher in der Zeit von 20 Uhr bis 22 Uhr sind die teilweise sehr „dynamisch“ mit starken Pegelschwankungen einhergehenden Kommunikationsgeräusche der einzelnen Personengruppen nach 22:20 Uhr deutlich herauszuhören. Sie liegen mitunter um bis zu 15 dB(A) über dem allgemeinen Hintergrundgeräusch und sind entsprechend als sehr lästig einzustufen.“

Die begleiteten Messungen zeigen deutlich, dass die Messwerte an den Messtagen trotz Besucherrückgangs an fast allen Tagen nach 22 Uhr weiterhin noch über dem kritischen Wert von 60 dB(A) lagen und diesen sogar um bis zu 8 dB(A) überschreiten. Der ermittelte Beurteilungspegel lag am Mittwoch, 21.05.2025, und Donnerstag, 22.05.2025, in der Zeit zwischen 22 und 24 Uhr zwischen 55 und 60 dB(A). An allen anderen Tagen (Freitagen und Samstagen) lag der Beurteilungspegel zwischen 61 und 68 dB(A).

Tatsächlich haben zunächst das Verweilverbot und nunmehr das aktuelle Alkoholkonsum- und Mitführverbot samt den begleitenden Kontrollen des Kommunalen Ordnungsdienstes dazu beigetragen, dass die Anzahl der Besucher*innen auf dem Brüsseler Platz seit Anfang des Jahres 2025 deutlich zurückgegangen ist. Die Besucherzahlen von mehreren hundert Leuten bis 22 Uhr haben sich nach Beginn des Alkoholkonsumverbotes und dessen Durchsetzung durch den Kommunalen Ordnungsdienst bis 23 Uhr reduziert. Dies zeigen auch die vom Kommunalen Ordnungsdienst parallel zu den begleiteten Lärmmessungen durchgeführten Zählungen der Personen auf dem Platz. Im Vergleich zu den Vorjahren frequentieren weniger Menschen den Brüsseler Platz. Damit ist es entsprechend ruhiger geworden als in den Vorjahren und die Anzahl der Beschwerden ist zurückgegangen.

Gleichzeitig belegt das Lärmgutachten jedoch eindrucksvoll, dass auch die Durchsetzung des Alkoholkonsum- und -mitführverbots ab 22 Uhr nicht ausreichte, um den notwendigen Lärmschutz rechtswahrend, konsequent und dauerhaft mit Beginn der Nachtruhezeit zu gewährleisten. Der ermittelte Beurteilungspegel liegt an der Mehrzahl der Messtage erheblich über den maßgeblichen 60 dB(A).

Die Nachtruhe für die Anwohnenden kann nur mit einem Zusammenwirken von mehreren Maßnahmen sichergestellt werden. Diese wurden einzeln und im Zusammenwirken eines Gesamtkonzepts sorgfältig abgewogen:

- Die Sperrzeitverlängerung der Außengastronomie auf 22 Uhr einschließlich Gesprächen, den Lärm der Aufräumarbeiten ab 22 Uhr deutlich zu reduzieren.

- An den Verursachungsbeitrag zum Lärmgeschehen angepasste Abstimmungen und Maßnahmen gegenüber den Gastronomiebetrieben, insbesondere im Hinblick auf am Platz rauchende Gäste der Innengastronomie und gegenüber dem Kiosk (im Ergebnis Alkoholverkaufsverbot).

- Der Einsatz des Kommunalen Ordnungsdienstes, der im Hinblick auf Ansprachen der Menschen am Wochenende durch Vermittler*innen unterstützt wird.

- Die Anpassung der Allgemeinverfügung Alkoholkonsum- und Mitführverbot im Hinblick auf den Geltungsbeginn ab 21 Uhr.

- Die Fortführung der Regelungen der Allgemeinverfügung durch eine ordnungsbehördliche Verordnung.

Das Lärmgutachten zeigt einerseits, dass die bereits getroffenen Maßnahmen Wirkung zeigen, da die Messwerte anders als in Vorjahren auch nach 22 Uhr nicht mehr dauerhaft weit über 60 dB(A) liegen, und andererseits, dass die Maßnahmen noch nicht ausreichen. Deshalb wurden das Alkoholverbot der Allgemeinverfügung auf 21 Uhr vorgezogen und ganzjährig, auch in der kälteren Jahreszeit, angeordnet.

Das VG Köln hatte die Sperrzeitverlängerung für die Außengastronomiebetriebe auf 22 Uhr im Eilverfahren zunächst bestätigt (Beschluss vom 25.07.2025, 21 L 1617/25). Das OVG Münster hat die Sperrzeitverlängerung im Eilverfahren hingegen nicht bestätigt (Beschluss vom 18.09.2025, 11 B 892/25). Dies hatte zur Folge, dass die Gastronomiebetriebe am und um den Brüsseler Platz die Außengastronomie wie in der Vergangenheit wieder bis 24 Uhr (im Fall der Klägerin) bzw. 23:30 Uhr in allen übrigen Fällen fortsetzen können. Daher bedarf es im Rahmen dieser ordnungsbehördlichen Verordnung einer Ausnahmeregelung für die auf dem und um den Brüsseler Platz befindlichen Gastronomiebetriebe. Das Lärmgutachten 2025 konnte in dem Eilrechtsschutzverfahren um die Sperrzeitverlängerung für die Gastronomiebetriebe auf 22 Uhr noch nicht vorgelegt werden. Nach zwischenzeitlicher Fertigstellung des Lärmgutachtens strebt die Stadt Köln im Rahmen eines Abänderungsantrages nach § 80 Abs. 7 VwGO die Aufhebung der Entscheidung des OVG Münster an. Der entsprechende Antrag ist bereits gestellt und liegt dem zuständigen Gericht vor.

Um für die Dauer des Verfahrens zum Erlass einer ordnungsbehördlichen Verordnung einen sofortigen Schutz zu erlangen, wurde zunächst am 14.05.2025 ein Alkoholkonsum und -mitführverbot auf dem Brüsseler Platz mit einer Allgemeinverfügung erlassen, das am 29.10.2025 geändert wurde. Die ordnungsbehördliche Verordnung löst diese Regelung ab. Die Allgemeinverfügung wird mit dem Inkrafttreten der ordnungsbehördlichen Verordnung aufgehoben.

Der Entwurf der ordnungsbehördlichen Verordnung wird zunächst den Trägern öffentlicher Belange mit der Bitte um Stellungnahme übersendet. Anschließend wird er zusammen mit diesen Stellungnahmen öffentlich ausgelegt und auf den städtischen Internetseiten sowie auf dem Beteiligungsportal des Landes NRW veröffentlicht. Die eingehenden Stellungnahmen werden berücksichtigt und in die Abwägung einbezogen.

Gesetzliche Voraussetzungen

Die gesetzlichen Voraussetzungen für den Erlass eines Verbots des Alkoholkonsums und des Mitführens von offenen alkoholischen Getränken durch eine ordnungsbehördliche Verordnung liegen vor.

Gemäß § 5 Abs. 1 Buchstabe c) des LImSchG NRW kann die Gemeinde unter Beachtung der Ziele und Erfordernisse von Raumordnung und Landesplanung durch ordnungsbehördliche Verordnung vorschreiben, dass im Gemeindegebiet oder in Teilen des Gemeindegebietes im Hinblick auf die besondere Schutzbedürftigkeit des Gebietes bestimmte Tätigkeiten nicht oder nur beschränkt ausgeübt werden dürfen, soweit und solange das zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen geboten ist.

Diese Regelung ermöglicht der Stadt Köln als nach § 5 Abs. 1 LImSchG NRW zuständiger Gemeinde zum Schutz der Anwohner*innen vor unzumutbaren Lärmbelästigungen bestimmte Tätigkeiten auf dem Brüsseler Platz räumlich und zeitlich zu begrenzen oder zu verbieten.

Besondere Schutzwürdigkeit des Gebietes

Der Brüsseler Platz und die unmittelbar umgebenden Anliegerbereiche weisen die erforderliche Schutzbedürftigkeit auf. Sie kann verschiedene Ursachen haben und sich zum einen aus der bereits bestehenden besonderen Belastung des Gebietes oder dessen besonderer Empfindlichkeit gegenüber schädlichen Umwelteinwirkungen ergeben oder zum anderen auf der Art ihrer tatsächlichen oder geplanten Nutzung beruhen.

Danach ergibt sich die besondere Schutzbedürftigkeit des Brüsseler Platzes und der unmittelbar umliegenden Anliegerbereiche nicht allein mit Blick auf die den Platz flankierende Wohnbebauung. Mangels Vorliegens eines reinen Wohngebietes im Sinne des § 3 BauNVO oder eines sonstigen, in Bezug auf Lärm noch schutzwürdigeren Gebietes (z. B. Kurgebiet, Krankenhaus) besteht eine, die besondere Schutzbedürftigkeit begründende Empfindlichkeit des Gebietes nicht.

Die besondere Schutzbedürftigkeit des Gebietes liegt hier in der besonderen Belastung der zahlreichen Wohnnutzungen mit Geräuschimmissionen zur Nachtzeit, die zum einen aus der Vielzahl der am Brüsseler Platz gelegenen außengastronomischen und gewerblichen Angebote resultieren und zum anderen insbesondere aus dem Umstand, dass der Platz auch außerhalb dieser Angebote zum Verweilen durch zum Teil mehrere hundert Menschen genutzt wird.

Alkoholkonsum und Mitführen offener alkoholischer Getränke als abstrakte Gefahr für schädliche Umwelteinwirkungen

Der Erlass einer Verordnung auf der Grundlage des § 5 Abs. 1 Buchstabe c) LImSchG NRW setzt voraus, dass die beschränkte oder verbotene Tätigkeit eine abstrakte Gefahr im Hinblick auf das Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen bildet.

Als ordnungsbehördliche Verordnung bezweckt sie die Abwehr von Gefahren, die von schädlichen Umwelteinwirkungen ausgehen.

Die vom Brüsseler Platz und den unmittelbar umliegenden Anliegerbereichen ausgehenden und dort festgestellten Geräuschimmissionen der anwesenden Besucher*innen sind schädliche Umwelteinwirkungen i. S. d. § 5 Abs. 1 Buchstabe c) LImSchG NRW. Die festgestellten Geräuschimmissionen zur Nachtzeit stellen nach dem umzusetzenden Urteil des Oberverwaltungsgerichts NRW eine gesundheitsgefährdende Belastung der Anwohner*innen des Brüsseler Platzes dar.

Die auf dem Brüsseler Platz und den umliegenden Anliegerbereichen verweilenden Personen lösen auf dem Platz und in der unmittelbaren Umgebung schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 5 Abs. 1 Buchstabe c) LImSchG NRW aus.

Schädliche Umwelteinwirkungen sind Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen (§ 3 BImSchG).

Das Gebiet rund um den Brüsseler Platz stellt sich wegen seiner Mischung von Wohngebäuden mit Einzelhandelsbetrieben und Schank- und Speisewirtschaften faktisch als urbanes Gebiet im Sinne des § 6a BauNVO dar. Hier ist nach der Technischen Anweisung Lärm grundsätzlich von einem anzustrebenden Wert von 45 dB(A) zur Nachtzeit auszugehen.

Die Zumutbarkeitsschwelle bezüglich der grundrechtlichen Schutzpflicht der Stadt Köln, Lärmbelästigungen zwingend zu unterbinden, liegt bei hier anzunehmender überwiegender Wohnbebauung in diesem Viertel bei 60 dB(A), die in der Nachtzeit nicht überschritten werden dürfen. Die vorgenommenen Messungen zeigen im Schnitt eine über 60 dB(A) liegende Lärmbelastung. Die festgestellten Richtwertüberschreitungen zur Nachtzeit sind so erheblich, dass sie als unzumutbar anzusehen sind.

Damit liegen erhebliche gesundheitsgefährdende Nachteile und Belastungen für die Nachbarschaft und damit schädliche Umwelteinwirkungen durch die Personen auf dem Brüsseler Platz vor.

Die vom Brüsseler Platz ausgehenden und dort festgestellten Geräuschimmissionen stören die Nachtruhe der Anwohner*innen.

Der Aufenthalt einer Vielzahl von Menschen auf dem Brüsseler Platz in Verbindung mit Alkoholkonsum und dem Mitführen offener alkoholischer Getränke verursacht regelmäßig Lärm, insbesondere durch enthemmtes Verhalten und stellt damit eine abstrakte Gefahr für die Nachtruhe der Anwohner*innen des Brüsseler Platzes dar.

Die vorgenannten Verbote werden angeordnet, um eine deutliche Reduzierung der vom Brüsseler Platz ausgehenden Geräuschimmissionen zu erreichen, indem die Anzahl der sich enthemmt verhaltenden Personen reduziert wird und der Brüsseler Platz für diejenigen an Attraktivität verliert, die diesen allein zum Zweck einer öffentlichen Feier mit Alkohol aufsuchen. Dies wird voraussichtlich insgesamt dazu führen, dass die „Partyszene“ den Brüsseler Platz in Zukunft meidet.

Dabei ist ausreichend, dass ein Kausalzusammenhang zwischen der beschränkten/verbotenen Tätigkeit und dem Eintritt schädlicher Umwelteinwirkungen besteht,

wie es bei einem Aufenthalt von Personen auf dem Brüsseler Platz und den dort auftretenden, von Personen verursachten Lärmimmissionen der Fall ist. Dabei kann auch auf die Ursache zurückgegriffen werden, aus der heraus sich Störungen entwickeln können.

Der mit dem Erlass einer Verordnung bezweckte Schutz solcher ordnungsrechtlichen Belange erfordert die Prognose, dass das betroffene Verhalten (hier der Konsum alkoholischer Getränke und das Mitführen von offenen alkoholischen Getränken auf und am Brüsseler Platz) in hinreichender Weise die abstrakte Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Schutzgüter (hier Verursachung schädlicher Umwelteinwirkungen) begründet.

Die Voraussetzungen der erforderlichen Gefahrenprognose liegen vor. Aufgrund der hohen Anziehungskraft des Brüsseler Platzes sowie der unmittelbar umliegenden Anliegerbereiche und der Etablierung als Treffpunkt für geselliges Beisammensein bis in die späten Nachtstunden steht zu erwarten, dass sich in diesem Bereich ohne Alkoholverbot auch weiterhin Menschenmassen ansammeln, von denen eine erhebliche Lärmbelästigung für die Anwohnenden ausgeht, die die Grenze zur Gesundheitsgefährdung überschreiten.

Keine entgegenstehenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Es ist auch nicht zu erkennen, dass dem Erlass einer solchen Verordnung die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung entgegenstünden.

Ausweislich der zeichnerischen Darstellungen des Gebietsentwicklungsplans (heute: Regionalplan) für den Regierungsbezirk Köln, Teilabschnitt Region Köln vom 21. Mai 2001 (GV.NRW., Nr. 15 vom 21. Mai 2001, S. 196), S. 9, ist für den Bereich des Brüsseler Platzes ein Allgemeiner Siedlungsbereich festgesetzt. Mit den textlichen Festsetzungen für Allgemeine Siedlungsbereiche in Lit. B.2, S. 14 ff wird ein durch eine ordnungsbehördliche Verordnung angeordnetes Alkoholverbot nicht kollidieren. (Link: Teilabschnitt Region Köln | Bezirksregierung Köln)

Entschließungsermessen

Da regelmäßig wiederkehrend in der Zeit zwischen 22 Uhr und 6 Uhr 60 dB(A) überschritten werden, muss die Stadt Köln Maßnahmen ergreifen (Ermessensreduzierung auf Null). Um einen Einfluss auf die mit der Ansammlung von Menschenmengen einhergehenden Risiken von gesundheitsschädigenden Lärmbelästigungen ausüben zu können, wird der Alkoholkonsum und das Mitführen von offenen alkoholischen Getränken auf der Platzfläche des Brüsseler Platzes und den unmittelbar umliegenden Anliegerbereichen in der Zeit von 21.00 Uhr bis 6.00 Uhr gem. § 5 Abs. 1 Buchstabe c) LImSchG NRW verboten. Das Verbot dient dem Zweck, die negativen Begleiterscheinungen, vor allem die nächtliche gesundheitsgefährdende Lärmbelästigung der Anwohnenden, zu verringern. Es dient damit dem Gesundheitsschutz der Anwohnenden, hier in Form der Nachtruhe.

Verhältnismäßigkeit

Das durch die ordnungsbehördliche Verordnung statuierte Verbot verfolgt mit dem Gesundheitsschutz der Anwohner*innen einen legitimen Zweck.

Das zu diesem Zweck zu erlassende, zeitlich beschränkte Verbot ist verhältnismäßig, da es insbesondere hinsichtlich des Gesundheitsschutzes durch Schutz vor unzumutbaren Lärmbelästigungen zur Nachtzeit geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Geeignetheit

Ein Verbot des Alkoholkonsums und des Mitführens von offenen alkoholischen Getränken in der Zeit von 21 Uhr bis 6 Uhr ist zur Erreichung dieses Zwecks geeignet. Es ist davon auszugehen, dass es dadurch innerhalb der Verbotszone nicht mehr zu großen Menschenansammlungen kommt. Das Verbot ist daher geeignet, um die Anwohner*innen vor den durch Menschenansammlungen bedingten unzumutbaren Lärmbelästigungen zur Nachtzeit zu schützen.

Zur Erreichung des Zwecks reicht es aus, dass damit der Erfolg gefördert werden kann. Es spricht – die Argumentation des VG Köln und OVG Münster aufgreifend – viel dafür, dass eine wesentliche Mitursächlichkeit des Alkoholkonsums für das Entstehen der unzumutbaren, vom Brüsseler Platz ausgehenden und von Menschen verursachten Geräuschimmissionen bejaht werden kann. Dass Alkoholkonsum ein enthemmtes Verhalten fördert, entspricht der Lebenserfahrung. Dazu gehört auch eine Veränderung des Kommunikationsverhaltens, zu der die Steigerung der Kommunikationslautstärke ebenso wie lautes und schrilles Lachen, Johlen und Grölen sowie Rufen zählen. Das Vorliegen dieser „schrillen“ Geräusche wird durch die durchgeführten begleiteten Lärmmessungen im Mai und Juli 2025 belegt.

Die Erfahrungen nach der Inkraftsetzung der Allgemeinverfügung vom 14.05.2025 zeigen, dass sich der Platz durch das Alkoholkonsum- und Mitführverbot und dessen Kontrolle und Durchsetzung erst ab 23 Uhr deutlich leert. Unschädlich ist, dass auch die anderen Säulen des Maßnahmenpakets einen Beitrag dazu leisten. Da die Nachtruhe ab 22 Uhr zu gewährleisten ist, beginnt das Alkoholkonsum- und Mitführverbot um 21 Uhr, da diese Maßnahmen geeignet sind, die Anzahl der Besucher*innen bis 22 Uhr so stark zu reduzieren, dass der maßgebliche Lärmgrenzwert von 60 dB(A) ab 22 Uhr nicht mehr überschritten wird.

Auch das Passieren des Platzes mit offenen alkoholischen Getränken ist von der Allgemeinverfügung erfasst und damit untersagt.

Die Verbote sind daher geeignet, die Einhaltung der Nachtruhe zu gewährleisten und die Anwohner*innen vor unzumutbaren Lärmbelästigungen bereits zu Beginn der Nachtzeit zu schützen.

Aufgrund des Beschlusses des OVG Münster vom 18.09.2025 kann die Sperrzeitverlängerung der Außengastronomie auf 22 Uhr derzeit nicht aufrecht erhalten bleiben.

Aus diesem Grund sind die konzessionierten Außengastronomieflächen der angrenzenden Gastronomiebetriebe für Gäste und Mitarbeitende während der genehmigten Öffnungszeiten von den Verboten auszunehmen. Mit der Regelung in dieser ordnungsbehördlichen Verordnung wird ausdrücklich keine eigene Regelung über die Sperrzeiten für die Außengastronomie getroffen. Es geht hier darum die an anderer Stelle zu treffenden Regelungen zu berücksichtigen. Entsprechend sind die Flächen der Außengastronomie für Gäste und Mitarbeitende während der genehmigten Öffnungszeiten ausgenommen.

Die Eignung ist einem Alkoholkonsumverbot und einem Verbot des Mitführens von offenen alkoholischen Getränken auch nicht deswegen von vorherein abzusprechen, weil es womöglich auch mit ihm nicht gelingen wird, die nächtlichen Ruhestörungen nachhaltig zu beenden, das heißt ein freiwilliges Verlassen oder Meiden des Platzes durch die Besucher*innen zu erreichen. Denn für die Eignung eines Mittels reicht es aus, dass damit der Erfolg gefördert werden kann.

Erforderlichkeit

Das Verbot des Alkoholkonsums und des Mitführens von offenen alkoholischen Getränken in der Zeit von 21 Uhr bis 6 Uhr ist auch erforderlich, da ein milderes, aber gleich effektives Mittel zur gebotenen Reduzierung der von den Menschenansammlungen auf dem Brüsseler Platz ausgehenden nächtlichen Geräuschimmissionen nicht ersichtlich ist.

Die Lärmmessungen im Juli 2022 haben gezeigt, dass die im Rahmen des Modus Vivendi bereits durchgeführten milderen Maßnahmen (insbesondere Einsatz des Kommunalen Ordnungsdienstes bzw. Beauftragung von Vermittlern, Veränderung der Beleuchtungszeiten der Kirche St. Michael, engmaschige Kontrollen des pünktlichen Endes der Außengastronomie, Absprachen zum Verkaufsverbot von Alkohol, Reinigung des Platzes gegen Mitternacht, um eine Aufbruchsstimmung zu erzeugen, Aufstellen eines Lärmmessgerätes, Verteilen von Handzetteln, die auf die Lärmproblematik hinweisen, Umgestaltung u. a. der Hochbeete des Platzes, Reduzierung der Sitzmöglichkeiten) bislang nicht den Effekt hatten, die Geräuschimmissionen zum Beispiel auch an den Wochenenden nachhaltig auf ein für die Anwohner*innen zumutbares Niveau zu senken.

Mildere Maßnahmen als das Alkoholkonsumverbot und das Verbot der Mitnahme offener alkoholischer Getränke schon ab 21 Uhr sind danach derzeit nicht ersichtlich.

Das Verbot umfasst auch das Mitführen nicht original verschlossener alkoholischer Getränke, um eine Umgehung des Verbots durch ein Wiederverschließen alkoholischer Getränke zu verhindern.

Das Lärmgutachten aus 2025 belegt, dass der Beginn des Alkoholverbots ab 22 Uhr nicht ausreicht, um ab 22 Uhr Nachtruhe herzustellen. Der Platz ist mit der Durchsetzung des Verbots ab 22 Uhr durch den Kommunalen Ordnungsdienst sukzessive weniger frequentiert und wird dadurch leiser, deutlich erkennbar und messbar allerdings erst ab 23 Uhr bzw. an manchen Tagen erst ab 24 Uhr. Um sicherzustellen, dass

eine Lärmreduzierung bereits ab 22 Uhr mit Beginn der Nachtruhe erfolgt, wurde der Beginn der Regelung auf 21 Uhr vorgezogen. Zum einen, um die Attraktivität des Platzes in den späten Abendstunden generell weiter zu verringern. Zum anderen, um die erfahrungsgemäß erforderlichen Maßnahmen zur Durchsetzung des Alkoholkonsum- und Mitführverbotes zeitiger zu ermöglichen. Zuvor konnten die Maßnahmen erst ab um 22 Uhr starten, so dass bis zum Abschluss der Ansprachen weiterhin viele Menschen auf dem Platz verbleiben. An mehreren Abenden im Jahresverlauf waren mehrere hundert, in der Spitze bis 500 Ansprachen erforderlich, die wiederum ihren eigenen Anteil an Kommunikationsgeräuschen beitragen.

Das Alkoholkonsum- und Mitführverbot wurde darüber hinaus durchgehend auch für die Wintermonate angeordnet. Dies ist erforderlich, um die Nachtruhe ganzjährig sicherzustellen. Das Lärmgutachten führt aus, dass selbst eine allgemeine stellenweise lebhaft geführte Kommunikation ohne lautes Lachen oder Rufen in einer Personengruppe mit 15 beteiligten Personen am Messort bereits zu Mittelungspegeln von 60 dB(A) führt. Eine Prognoseberechnung zeigt, dass der zulässige Vorgabewert von 60 dB(A) nachts bereits durch Kommunikationsgeräusche mittelgroßer Personengruppen erreicht bzw. überschritten wird. Dies wurde ermittelt für 25 gleichzeitig sprechende Personen. Es ist zu erwarten, dass diese Anzahl von Besuchenden auch in den Wintermonaten erreicht wird. Zählungen des Kommunalen Ordnungsdienstes im Dezember 2024 bestätigen, dass diese Menschenanzahl immer wieder auch in den Wintermonaten erreicht wird. Des Weiteren ist diese Maßnahme dringend erforderlich, um die Erkenntnis zu verstetigen, dass der Brüsseler Platz kein nächtlicher Feierhotspot ist. Andernfalls besteht die Prognose, dass der Platz bei einem Wechsel von Alkoholverbot - in der wärmeren Jahreszeit - und kein Verbot – in der kälteren Jahreszeit - in der regelungsfreien Zeit eine besondere Anziehungskraft entfaltet. Zu beobachten war diese in der Zeit vom 24.04.2025 - Aussetzung des Vollzugs des Verweilverbotes - bis 15.05.2025 - Inkrafttreten des Alkoholverbotes, als sich bis spät in die Nacht bis zu 300 Personen auf dem Platz aufgehalten haben.

Angemessenheit

Das angeordnete Verbot des Alkoholkonsums und des Mitführens von offenen alkoholischen Getränken in der Zeit von 21 Uhr bis 6 Uhr ist schließlich auch angemessen und somit verhältnismäßig im engeren Sinn. Dem Verbot steht die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz - GG) nicht entgegen.

Der Schutzbereich von Art. 2 Abs. 1 GG umfasst jede selbstbestimmte menschliche Handlung. Dies erfasst auch den Konsum von Alkohol auf öffentlichen Plätzen und das Mitführen offener alkoholischer Getränke während der Nachtruhezeit. Die allgemeine Handlungsfreiheit finden jedoch ihre Schranken in den Rechten Dritter, der verfassungsmäßigen Ordnung sowie dem Sittengesetz. Die Maßnahmen greifen zwar in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG ein, sind aber aufgrund des vorrangigen Gesundheitsschutzes der Anwohner*innen aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und des Eigentumsschutzes aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die Einschränkungen für die Feiernden und gegebenenfalls auch der Anwohner*innen durch die räumlich und zeitlich beschränkten

Maßnahmen wiegen weniger schwer als der Schutz der Anwohner*innen vor Gesundheitsschädigungen und unzumutbaren Lärmbelästigungen.

Es ist zu erwarten, dass sich ohne die Maßnahmen insbesondere in den wärmeren Monaten weiterhin während der Nachtruhezeit Menschenmassen in der Verbotszone versammeln, Alkohol konsumieren und gesundheitsgefährdende Lärmemissionen verursachen. Auch in der kälteren Jahreszeit ist zu erwarten, dass sich mindestens mittelgroße Personengruppen versammeln und die Kommunikationsgeräusche ausreichen, um die Nachtruhe mit Lärmimmissionen von über 60 dB(A) zu stören.

Daher ergibt die Abwägung des Gesundheitsschutzes der Anwohner*innen des Brüsseler Platzes vor der Belästigung durch unzumutbaren Lärm und sonstige belastende Nebenwirkungen den eindeutigen Vorrang gegenüber dem Interesse Einzelner dort zwischen 21 Uhr und 6 Uhr Alkohol zu konsumieren oder offene alkoholische Getränke mitzuführen. Die allgemeine Handlungsfreiheit des Einzelnen nach Art. 2 Abs. 1 GG muss, insoweit er die Rechte Dritter auf Schutz vor Gesundheitsschädigungen und Lärmbelästigungen verletzt, zurückstehen.

Auch die Rechte der Gastronomen auf und an der betroffenen Fläche auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und Eigentumsschutz (Art. 14 GG) treten in der Abwägung hinter dem Gesundheitsschutz der Anwohnenden zurück. Dadurch, dass der Platz unattraktiver wird, sind Umsatzeinbußen zu befürchten. Wirtschaftlich beeinträchtigt werden die Interessen der Gastronomen jedoch primär, wenn die betroffenen Flächen der Außengastronomie ab 22 Uhr nicht mehr bewirtschaftet werden dürfen (Sperrzeitverlängerung auf 22 Uhr). Die hier getroffenen Maßnahmen haben daher auf die Umsatzsituation der umliegenden Gastronomen nur mittelbaren Einfluss. In der Abwägung überwiegt der Gesundheitsschutz der Anwohnenden diese Interessen.

Auch die Befürchtung, dass sich Ansammlungen von Menschen verlagern führt angesichts der herausragenden besonderen Situation am Brüsseler Platz in der Abwägung nicht dazu, von der Regelung eines Alkoholverbotes abzusehen.