



Allgemeinverfügung der Stadt Köln über ein nächtliches Verweilverbot auf dem Brüsseler Platz

Die Stadt Köln erlässt folgende

Allgemeinverfügung:

1. Das Verweilen von Personen auf der in der Anlage blau markierten Platzfläche des Brüsseler Platzes nebst umgebender Anliegerstraßen (inklusive aller öffentlichen Flächen wie Gehwege, Fahrbahnen, Parkflächen etc.) ist an Freitagen, Samstagen und vor Feiertagen in der Zeit von 22 Uhr bis 6 Uhr vom 07.02. bis zum 31.07.2025 untersagt.
Die Anordnung gilt für den Bereich: Brüsseler Platz und die anliegenden Kreuzungsbereiche Maastrichter Str. / Ecke Brüsseler Str. bis einschließlich Brüsseler Str. 72, sowie die Kreuzung Brüsseler Platz / Ecke Maastrichter Str. bis einschließlich Maastrichter Str. 55 und für die Brüsseler Str. bis einschließlich der Hausnummer 66.
2. Ein Verweilen liegt immer dann vor, wenn sich eine Person in dem unter Punkt 1. beschriebenen Bereich aufhält, also beispielsweise stehen bleibt, sich hinsetzt oder auf der Fläche umhergeht. Ein Passieren des Bereiches ist möglich, die Fläche muss allerdings unverzüglich verlassen werden.
Innerhalb der konzessionierten Außengastronomieflächen der angrenzenden Gastronomiebetriebe liegt ein Verweilen nicht vor, wenn Mitarbeitende dieser Betriebe Aufräumarbeiten nachgehen.
3. Vom Verweilverbot ausgenommen sind Gäste der angrenzenden Gastronomiebetriebe zum Zwecke des Rauchens in den Flächen der konzessionierten Außengastronomie.
4. Aus Gründen des öffentlichen Interesses wird die sofortige Vollziehung dieser Verfügung angeordnet, mit der Folge, dass eine eventuell eingelegte Klage keine aufschiebende Wirkung hat.
5. Diese Allgemeinverfügung gilt am 06.02.2025 als bekannt gegeben.

Begründung

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 außergastronomischem 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 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 zunehmend durch nächtlichen Lärm, Alkoholkonsum und Verschmutzung gestört.

Im Bereich des Brüsseler Platzes und der unmittelbar umgebenden Anliegerbereiche sammeln sich, insbesondere in den warmen Monaten an den Wochenenden und vor Feiertagen, immer wieder große Menschenmengen an, von denen bereits durch die normale Unterhaltung, nicht nur durch lautes Grölen und Johlen, erhebliche Lärmimmissionen ausgehen. Die Lärmimmissionen überschreiten nach den im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens vorgenommenen Messungen regelmäßig Werte um 60 dB(A) in der Nachtzeit und stellen eine Gefahr für die Gesundheit der dortigen Anwohner*innen dar. Aktuelle Messungen im Dezember 2024 haben sogar ergeben, dass die kritische Lärmwertgrenze von 60 dB (A) an fünf von zwölf Tagen in der Regel am Wochenende selbst dann überschritten wird, wenn sich auf der Platzfläche nach 22 Uhr nur kleinere Menschenansammlungen (20 – max. 50 Personen) befinden. Damit bestehen auch in der jetzigen Winterzeit Überschreitungen der kritischen Lärmgrenze von 60 dB(A), die aus der Lärmbelastung der wenigen Menschen auf dem Platz und der Außengastronomie resultieren. Die bisher von der Stadt Köln getroffenen Maßnahmen, insbesondere der Modus Vivendi zur Befriedung der Situation haben keine dauerhafte Wirkung gezeigt und werden vom Oberverwaltungsgericht als evident unzureichend angesehen.

Das Oberverwaltungsgericht NRW hat die Stadt Köln daher mit Urteil vom 28.09.2023 (8 A 2519/18) verurteilt, geeignete Maßnahmen zum Schutz vor Lärm zu ergreifen, so dass in der Zeit von 22 Uhr bis 6 Uhr im Bereich des Brüsseler Platzes unzumutbare und gesundheitsgefährdende Ruhestörungen unterbunden werden. Durch die Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerde durch das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 11.09.2024 ist das Urteil rechtskräftig geworden und durch die Stadt Köln nunmehr - auch zur Vermeidung von erheblichen Zwangsgeldern für den Fall der Zuwiderhandlung - umzusetzen.

Für das Verwaltungsgericht Köln kommt als Mittel der Durchsetzung der Nachtruhe insbesondere der Erlass einer - bußgeldbewehrten – ordnungsbehördlichen Verordnung auf der Grundlage von § 5 Landesimmissionschutzgesetz NRW (LImSchG NRW) in Betracht (Urteil vom 17.05.2018 - 13 K 3600/16).

Auch das OVG schlägt unter anderem diese Möglichkeit vor.

Um die Anwohner*innen des Brüsseler Platzes vor diesen gesundheitsgefährdenden Belastungen zur Nachtzeit zu schützen, ist es notwendig, mit sofortiger Wirkung ein Verweilverbot für den betroffenen Bereich anzuordnen.

Parallel wird das Verfahren zum Erlass einer ordnungsbehördlichen Verordnung betrieben. Da das Verfahren gemäß § 5 LImSchG jedoch aufgrund der vorgegebenen Beteiligungen mehrere Monate in Anspruch nimmt, wird als vorläufige Maßnahme diese zeitliche befristete Allgemeinverfügung erlassen.

Gesetzliche Voraussetzungen

Rechtsgrundlage für die getroffenen Verbotsregelungen ist § 15 Abs.1 des Gesetzes zum Schutz vor Luftverunreinigungen, Geräuschen und ähnlichen Umwelteinwirkungen (Landes-Immissionsschutzgesetz - LImSchG NRW). Danach können die Ordnungsbehörden anordnen, dass Zustände beseitigt werden, die diesem Gesetz oder den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsvorschriften widersprechen.

Die Voraussetzung für eine entsprechende Anordnung liegt vor. Die festgestellten Geräuschemissionen zur Nachtzeit durch das Verweilen einer Vielzahl von Menschen auf dem Brüsseler Platz stellen eine gesundheitsgefährdende Belastung der Anwohner*innen des Brüsseler Platzes dar und widersprechen damit dem Schutz der Nachtruhe gemäß § 9 Abs. 1 LImSchG NRW.

Entschließungsermessen

Da regelmäßig wiederkehrend in der Zeit zwischen 22 Uhr und 6 Uhr an den Wohnungen der Anwohner*innen in der lautesten Nachstunde 60 dB(A) überschritten werden, muss die Stadt Köln Maßnahmen ergreifen. Soweit es um eine entsprechende Absenkung dieses Wertes auf 45 dB(A) geht, wird nach pflichtgemäßem Ermessen entschieden. Um einen Einfluss auf die mit der Ansammlung von Menschenmengen einhergehenden Risiken von gesundheitsschädigenden Lärmbelästigungen ausüben zu können, wird das Verweilen auf der Platzfläche des Brüsseler Platzes an Freitagen, Samstagen und vor Feiertagen in der Zeit von 22 Uhr bis 6 Uhr gemäß § 15 Abs. 1 LImSchG NRW bis zum 31.07.2025 verboten. Das Verweilverbot dient dem Zweck, die negativen Begleiterscheinungen (vor allem die nächtliche gesundheitsgefährdende Lärmbelästigung der Anwohnenden) zu verringern. Es dient damit dem Gesundheitsschutz der Anwohner*innen (hier in Form der Nachtruhe).

Verhältnismäßigkeit

Das durch die Allgemeinverfügung statuierte Verweilverbot verfolgt mit dem Gesundheitsschutz der Anwohner*innen einen legitimen Zweck.

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

Geeignetheit der Untersagung des Verweilens an Freitagen, Samstagen und vor Feiertagen in der Zeit von 22 Uhr bis 6 Uhr

Ein Verweilverbot ist zur Erreichung dieses Zwecks geeignet. Es ist davon auszugehen, dass es durch das Verweilverbot innerhalb der Verbotszone nicht mehr zu großen Menschenansammlungen kommt. Das Verweilverbot ist daher geeignet, die Einhaltung der Nachtruhe zu gewährleisten und die Anwohner*innen vor den durch Menschenansammlungen bedingten unzumutbaren Lärmbelästigungen zur Nachtzeit zu schützen.

Erforderlichkeit der Untersagung des Verweilens an Freitagen, Samstagen und vor Feiertagen in der Zeit von 22 Uhr bis 6 Uhr

Das Verweilverbot 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 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 auf ein für die Anwohner*innen zumutbares Niveau zu senken.

Eine strengere Lärmüberwachung im Sinne einer dauerhaften Kontrolle der Ordnungsbehörde ist nicht erfolgversprechend und geeignet. Zum einen können angesichts der Vielzahl von Menschen einzelne Störer*innen aus der Masse heraus in der Regel nicht identifiziert werden. Zum anderen ist auch ohne besonders lautes Schreien oder ähnliches die Geräuschkulisse durch die Unterhaltungen der Vielzahl von Menschen auf dem Platz zu laut, um die Nachtruhe zu gewährleisten.

Ein Alkoholkonsumverbot im gleichen Zeitraum als milderes Mittel wäre nicht geeignet und effektiv, um verlässlich die Nachtruhe und damit den Gesundheitsschutz der Anwohner*innen herzustellen. Auch wenn bisher Alkoholkonsum im Rahmen der Ansammlung regelmäßig stattfindet und Alkoholkonsum störendes Verhalten, wie Pöbeleien und Gegröle fördert, besteht die Prognose, dass die reine Menge an Personen auf der Platzfläche bereits zu erheblicher Lärmentwicklung führt, auch wenn auf der Fläche kein (weiterer) Alkohol konsumiert wird.

Bei einem reinen Alkoholkonsumverbot könnten sich auf dem Platz weiterhin unbeschränkt Menschen aufhalten und allein durch ihre Gespräche die Nachtruhe erheblich stören. Und auch ohne Alkoholkonsum verstärkt man bei Umgebungsgeräuschen wie beispielsweise vielfachen Unterhaltungen automatisch seine Lautstärke, um sich Gehör zu schaffen. Losgelöst davon kann es auch ohne Alkoholkonsum ausgelassen zugehen.

Darüber hinaus schließt ein Alkoholkonsumverbot auf der Platzfläche nicht aus, dass bereits alkoholisierte Personen auf die Platzfläche kommen und es dann dort zusätzlich verstärkt zu den mit Alkoholkonsum assoziierten Erscheinungen kommt. Dies ist insbesondere aufgrund der Lage des Platzes mitten im Belgischen Viertel in der Nähe von zahlreichen gastronomischen Betrieben und wenige Minuten fußläufig entfernt von den weiteren hochfrequentierten nächtlichen Kölner Ausgehbereichen Ringe, Friesenstraße, Aachener Straße und Zülpicher Viertel höchst wahrscheinlich, lebensnah und bereits jetzt zu beobachten.

Es ist außerdem davon auszugehen, dass ein Alkoholkonsumverbot von Besucher*innen des Platzes umgangen würde, beispielsweise durch das Umfüllen alkoholischer Getränke in andere Behältnisse. Eine entsprechende Kontrolle wäre in der Praxis faktisch nicht möglich.

Auch eine begleitende Beschränkung des Nachschubs an Alkohol hätte keine entscheidende Wirksamkeit. Denn die Kioske am Brüsseler Platz und der nahegelegene Supermarkt (der zwischenzeitlich um 22 Uhr schließt) verkaufen aufgrund einer Selbstverpflichtung ab 23:30 Uhr seit längerer Zeit keinen Alkohol mehr. Das hat aber nicht wirksam dazu beigetragen, dass sich Menschenansammlungen ab 0 Uhr auf dem Platz auflösen. Sie blieben an den betroffenen Abenden dennoch bis spät in die Nacht bestehen.

Die Ausnahme für Rauchende der an der Fläche liegenden Innengastronomie vermeidet, dass die Betriebe weitergehend beeinträchtigt werden. Wegen des Nichtraucherschutzes in den Räumen könnten Rauchende andernfalls davon absehen, die Innengastronomie aufzusuchen.

Angemessenheit

Das angeordnete Verweilverbot ist auch angemessen und somit verhältnismäßig im engeren Sinn. Dem Verweilverbot 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. Darunter ist auch das Verweilen auf öffentlichen Plätzen während der Nachtruhezeit zu verstehen. Die allgemeine Handlungsfreiheit finden jedoch ihre Schranken in den Rechten Dritter, der verfassungsmäßigen Ordnung sowie dem Sittengesetz. Das Verweilverbot an Freitagen, Samstagen und vor Feiertagen während der Nachtruhe greift zwar in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG ein, ist aber aufgrund des vorrangigen Gesundheitsschutzes der Anwohner*innen aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die Einschränkungen der Feiernden und der Anwohner*innen durch das räumlich und zeitlich beschränkte Verweilverbot wiegen weniger schwer als der Schutz der Anwohner*innen vor Gesundheitsschädigungen und unzumutbaren Lärmbelästigungen.

Es ist zu erwarten, dass sich ohne ein Verweilverbot insbesondere in den wärmeren Monaten an Wochenenden und vor Feiertagen weiterhin während der Nachtruhezeit Menschen in der Verbotszone versammeln und gesundheitsgefährdende Lärmemissionen verursachen.

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 am Verweilen auf der Platzfläche an Freitagen, Samstagen und vor Feiertagen zur Nachtzeit von 22 Uhr bis 6 Uhr. 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.

Der Schutzbereich des Grundrechts auf Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) ist bereits nicht berührt, da das Grundrecht auf einen Ortswechsel von dem Verweilverbot nicht betroffen ist. Art. 11 Abs. 1 GG schützt nicht davor, dass jemand eingeschränkt wird, einen räumlichen Bereich zur Freizeitgestaltung oder alltäglichen Verrichtungen aufzusuchen.

Auch die Rechte der Gastronomen auf und an der vom Verweilverbot 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. Durch das Verweilverbot sind Umsatzeinbußen zu befürchten. Wirtschaftlich beeinträchtigt werden die Interessen der Gastronomen jedoch primär, weil die betroffenen Flächen der Außengastronomie ab 22 Uhr nicht mehr bewirtschaftet werden dürfen (Sperrzeitverlängerung auf 22 Uhr). Das reine Verweilverbot hat daher auf die Umsatzsituation der umliegenden Gastronomen nur mittelbaren Einfluss. Darüber hinaus kann es sein, dass der Brüsseler Platz für Gäste der Gastronomie auch schon vor 22 Uhr an Attraktivität verliert. Und es ist möglich, dass auch die Innengastronomie aufgrund der Regelungen am Brüsseler Platz weniger attraktiv wird. 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 Verweilverbotes abzusehen.

Die Verkehrs- und Erschließungssituation des Brüsseler Platzes bleibt auch während der Geltung des Verweilverbotes erhalten.

Anordnung der sofortigen Vollziehung

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung dieses Bescheides liegt im besonderen öffentlichen Interesse (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO).

Das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung ergibt sich aus der dringenden Notwendigkeit, Gefahren der anliegenden Wohnbevölkerung durch drohende Gesundheitsschädigungen mit sofortiger Wirkung zu unterbinden. Würde man dem Interesse an der aufschiebenden Wirkung gegenüber dem geschilderten öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung Vorrang einräumen, nähme man in Kauf, die Bevölkerung bis zur Rechtskraft einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung den beschriebenen Gefahren auszusetzen, was aufgrund der obigen Schilderungen nicht hingenommen werden kann.

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 am Verweilen auf der Platzfläche an Freitagen, Samstagen und vor Feiertagen zur Nachtzeit von 22 Uhr bis 6 Uhr. 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.

Gleiches gilt für die wirtschaftlichen Interessen der anliegenden Gastronomen, die ggf. Einnahmeeinbußen dadurch erleiden, dass der Platz unattraktiver wird. Auch diese treten in der Abwägung gegenüber dem überragend wichtigen Gesundheitsschutz der Anwohner*innen vor unzumutbaren Lärmbelastigungen zurück.

Die Abwägung des öffentlichen Interesses an einer sofortigen Wirksamkeit der Anordnungen zum Schutze der anliegenden Wohnbevölkerung vor Gesundheitsschädigungen durch Menschenansammlungen gegenüber dem privaten Interesse der Betroffenen an der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsmittels ergibt daher einen eindeutigen Vorrang der öffentlichen Belange.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Allgemeinverfügung kann **innerhalb eines Monats nach ihrer Bekanntgabe Klage** erhoben werden bei dem Verwaltungsgericht Köln in Köln.

In Vertretung
Andrea Blome
Stadtdirektorin

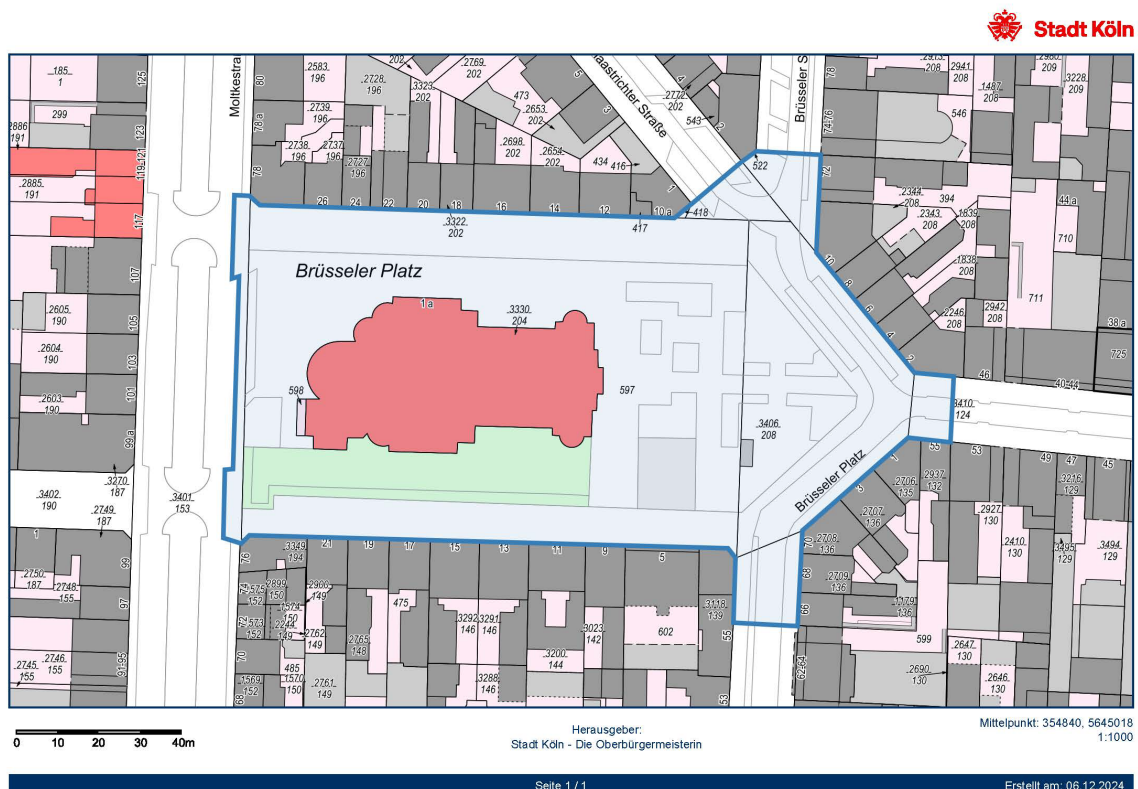


Abbildung 1: Geltungsbereich des Verweilverbots am Brüsseler Platz