

1. Ein Klageantrag darf, um hinreichend bestimmt zu sein, noch in der Berufungsverhandlung präzisiert werden.
2. Ein innerstädtischer, als öffentliche Verkehrsfläche gewidmeter Platz, der jahrelang - von der Stadt wohlwollend begleitet - bis tief in die Nacht von mehreren hundert, teils über tausend Personen regelmäßig als „Partyzone“ genutzt wird, kann im Einzelfall als sonstige ortsfeste Einrichtung i. S. d. § 3 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG dem anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht (§ 22 BImSchG) unterliegen. Anwohnern kann daher ein öffentlich-rechtlicher Abwehranspruch gegen die von einer solchen Anlage ausgehenden unzumutbaren Lärmbelästigungen zustehen.
3. Die sich aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ergebenden Schutzpflichten erfordern auch die Ergreifung von Maßnahmen zum Schutz vor gesundheitsschädigendem und gesundheitsgefährdendem Lärm.
4. Eine Schutzpflichtverletzung kommt nur in Betracht, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen worden sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben oder wenn sie auf einer unzureichenden Tatsachenermittlung oder unvertretbaren Einschätzungen beruhen (wie BVerfG, Beschluss vom 15.3.2018 - 2 BvR 1371/13 -).
5. Bei Geräuschen einer Menschenmenge, die in hohem Maße durch Schreien, Rufen, Grölen etc. gekennzeichnet sind und deshalb den Schlaf in besonderer Weise gefährden, ist die Grenze der Gesundheitsgefahr in einem überwiegend zu Wohnzwecken genutzten Gebiet nachts bei 60 dB(A) anzusetzen.
6. Die von der Behörde zu treffende Ermessensentscheidung über ordnungsbehördliche Maßnahmen gegen unzumutbaren Lärm ist fehlerhaft, wenn diese ihre Handlungsmöglichkeiten nicht vollständig erkannt und erwogen hat.
7. Die Frage, ob und ggf. welche ordnungsrechtlichen Eingriffsbefugnisse bestehen, wenn Lärm von einer größeren Menschenmenge ausgeht, deren Teilnehmer sich in angemessener Lautstärke unterhalten, stellt sich bei einem „Partytreff“ auf einem öffentlichen Platz solange nicht, wie die Behörde nicht gegen Einzelereignisse, die den Lärmpegel signifikant erhöhen und die Nachtruhe erheblich stören, wie Schreien, Rufen, Grölen etc., effektiv einschreitet.
8. Zeigt ein Einschreiten gegen solche Einzelereignisse keinen oder nur unzureichenden Erfolg, können als weitere Maßnahmen zum Schutz der Anwohner vor unzumutbarem Lärm ein durch ordnungsbehördliche Verordnung zu regelndes Alkoholkonsumverbot und ein Verweilverbot sowie die Teileinziehung des Platzes mit Einzäunung in Betracht zu ziehen sein.

OVG NRW, Urteil vom 28.9.2023 - 8 A 2519/18 -;  
I. Instanz: VG Köln - 13 K 5410/15 - .

GG Art. 2 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2, Art. 11, Art. 14 Abs. 1

BlmSchG § 3 Abs. 5, § 22  
LImSchG § 9, § 5 Abs. 1 lit. c)  
OWiG § 117  
VwGO § 82 Abs. 1 Satz 2, § 103 Abs. 3

Die Kläger begehren das Einschreiten der Beklagten zur Minderung der vom „Brüsseler Platz“ in Köln ausgehenden nächtlichen Geräuschemissionen. Sie sind Eigentümer der von ihnen zum Teil auch selbst genutzten, am Brüsseler Platz in Köln gelegenen Wohnungen.

Seit dem Jahr 2005 hat sich auf dem Brüsseler Platz zunehmend eine sog. Partyszene etabliert. Zum Teil mehrere hundert Personen halten sich bis in die Nacht- und frühen Morgenstunden hinein dort auf. In Folge der mit den Menschenansammlungen einhergehenden Geräuschemissionen kam und kommt es seit vielen Jahren zu zahlreichen Beschwerden von Anwohnern. Nachdem ein Anwohner im Jahr 2013 Klage erhoben hatte, schlossen der damalige Kläger, die Beklagte und an dem Verfahren einvernehmlich beteiligte weitere Interessenvertreter am 23.8.2013 eine Vereinbarung (sog. Modus Vivendi), mit der die Situation am Brüsseler Platz verbessert und die Probleme nachhaltig reduziert werden sollten. Die Vereinbarung umfasst u. a. die Verpflichtung der Beklagten, „an allen Freitagen, Samstagen und Tagen, auf die ein gesetzlicher Feiertag in NRW folgt, in der Zeit von April bis Oktober eines jeden Jahres durch Einsatz einer ausreichenden Anzahl von Mitarbeitern des Ordnungsamtes jeweils ab 22 Uhr darauf hinzuwirken, dass die Besucher des Brüsseler Platzes den Platz spätestens bis 24 Uhr tatsächlich verlassen haben“ (Nr. 1 des Modus Vivendi zum Thema Lärm) sowie „gegen Personen ordnungsrechtlich vor[z]ugehen, die sich auf dem Brüsseler Platz aufhalten und Lärm verursachen und damit gegen § 117 OWiG, § 9 LandesimmissionsschutzG oder § 12 der Kölner Straßenordnung verstoßen“ (Nr. 2 des Modus Vivendi zum Thema Lärm).

Mit gleichlautenden Schreiben vom 29.4.2015 wandten sich die Kläger an die Beklagte und forderten diese u. a. auf, „durch geeignete Maßnahmen auf dem Brüsseler Platz und den Zuwegungen Moltkestraße und Brüsseler Straße umgehend eine geordnete Nachtruhe nach den gesetzlichen Lärmrichtwerten wiederherzustellen“. Ein Einschreiten lehnte die Beklagte mit Schreiben vom 19.5.2015 ab. Der Ordnungsdienst sei auch in diesem

Jahr regelmäßig auf dem Brüsseler Platz und dessen Umfeld im Einsatz. Es könnten jedoch nur vereinzelt ahndungsfähige Verstöße Einzelner festgestellt werden. Das zentrale Problem liege darin, dass die einzelnen Personen in der Regel keine Störungen begingen, sondern die Störung vielmehr von der sich zusammenfindenden größeren Menschenmenge ausgehe, die dem Einzelnen nicht zugerechnet werden könne. Das Vorgehen gegen ein „Störerkollektiv“, in dem jeder mit seiner - an sich nicht störenden und im Grundsatz legitimen - Unterhaltung einen Beitrag zur Lärmbelästigung leiste, sei rechtlich nicht zulässig.

Mit Urteil vom 17.5.2018 hat das VG die Beklagte verurteilt, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass nachts (22 Uhr bis 6 Uhr) keine die einschlägigen Lärmschutzvorschriften überschreitenden Geräuscheinwirkungen an der Wohnung der Kläger entstehen. Die vom VG zugelassene Berufung der Beklagten blieb ohne Erfolg.

#### Aus den Gründen:

Das VG hat der Klage zu Recht stattgegeben. Die Klage ist zulässig (dazu A.) und begründet. Den Klägern steht der geltend gemachte Anspruch auf Einschreiten gegen die vom Brüsseler Platz herrührenden nächtlichen Ruhestörungen zu (dazu B.).

#### A. Die Klage ist zulässig. [...]

Der Antrag der Kläger genügt jedenfalls unter Berücksichtigung der in der Berufungsverhandlung erfolgten Präzisierung auch den Anforderungen, die nach § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO an dessen hinreichende Bestimmtheit zu stellen sind. Das Erfordernis eines bestimmten Klageantrags ist in § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO als bloße Sollvorschrift ausgestaltet; ihm muss aber mit der Antragstellung in der mündlichen Verhandlung (§ 103 Abs. 3 VwGO) genügt werden. In einem bestimmten Antrag, der aus sich selbst heraus verständlich sein muss, sind Art und Umfang des begehrten Rechtsschutzes zu benennen. Damit wird der Streitgegenstand festgelegt und der Rahmen der gerichtlichen Entscheidungsbefugnis abgesteckt sowie dem Beklagten eine präzise Verteidigung erlaubt. Schließlich soll aus einem dem Klageantrag stattgebenden Urteil eine Zwangsvollstreckung zu erwarten sein, die das Vollstreckungsverfahren nicht unter Fortsetzung des

Streits mit Sachfragen überfrachtet. Welche Anforderungen sich hieraus ergeben, hängt von den Besonderheiten des jeweiligen materiellen Rechts und von den Umständen des Einzelfalles ab.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5.9.2013 - 7 C 21.12 -, juris Rn. 54.

Hiernach entspricht die Antragstellung dem Bestimmtheitserfordernis, soweit die Kläger von der Beklagten begehren, „Maßnahmen“ zu ihrem Schutz zu ergreifen. Die Kläger mussten nicht im Klageantrag konkrete Maßnahmen anführen, mit denen die Beklagte den angestrebten Erfolg zu erreichen hat. Denn diese Formulierung des Antrages trägt dem der Beklagten im Rahmen des Anspruchs auf ordnungsbehördliches Einschreiten zustehenden Handlungsauswahlermessungen Rechnung.

Vgl. für die planerische Gestaltungsfreiheit BVerwG, Urteil vom 5.9.2013 - 7 C 21.12 -, juris Rn. 55; Hamb. OVG, Urteil vom 18.9.2019 - 1 E 18/18 -, juris Rn. 60; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 3.8.2023 - 1 S 1718/22 -, juris Rn. 60.

Nachdem die Kläger ihren erstinstanzlich gestellten Klageantrag in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat in zulässiger Weise,

vgl. BVerwG, Urteil vom 16.12.1998 - 11 A 44.97 -, juris Rn. 34,

dahingehend präzisiert haben, dass ihre Klage auf den Schutz vor solchen nächtlichen Geräuscheinwirkungen gerichtet ist, die nach der gebotenen Einzelfallwürdigung des Gerichts für sie unzumutbar sind, wobei sie davon ausgehen, dass die Beklagte jedenfalls verpflichtet ist, geeignete Maßnahmen zum Schutz vor gesundheitsgefährdendem und gesundheitsschädigendem Lärm, das heißt Beurteilungspegel von über 60 dB(A) während der lautesten Nachtstunde, zu ergreifen, und darüber hinaus, ermessensfehlerfrei über weitere Maßnahmen bis zur Absenkung des Beurteilungspegels auf 45 dB(A) während der lautesten Nachtstunde zu entscheiden, ist dieser Antrag auch hinsichtlich des von den Klägern mit dem beantragten Einschreiten angestrebten Erfolges hinreichend bestimmt.

Soweit in Nr. 1 des Modus Vivendi zum Thema Lärm ein Klageverzicht oder ein Verzicht auf den materiellen Anspruch auf Einschreiten gegen nächtlichen Lärm in der Zeit von 22 Uhr bis 24 Uhr zu sehen sein könnte,

vgl. aber zu den strengen Voraussetzungen eines Klageverzichts BVerwG, Urteile vom 28.4.1978 - 7 C 50.75 - , juris Rn. 13, und vom 27.2.2002 - 8 C 20.01 -, juris Rn. 17,

steht dieser einer Klage der Kläger nicht entgegen. Denn diese waren an der güterrichterlichen Vereinbarung aus dem Jahr 2013 nicht unmittelbar beteiligt, sodass ihr Rechtsschutzbedürfnis nicht dadurch entfallen sein kann.

B. Die Klage ist auch begründet. Den Klägern steht ein Anspruch auf Einschreiten gegen Ruhestörungen zu, soweit in der Zeit zwischen 22 Uhr und 6 Uhr an ihren Wohnungen in der lautesten Nachtstunde 60 dB(A) überschritten werden. Darüber hinaus ist die Beklagte verpflichtet, nötigenfalls - wenn die zur Erfüllung der vorstehenden Verpflichtung ergriffenen Maßnahmen dazu nicht ohnehin schon ausreichen - ermessensfehlerfrei über weitere lärmschützende Maßnahmen bis zur Absenkung des Mittelungspegels auf 45 dB(A) während der lautesten Nachtstunde unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden.

Dabei ist vorab festzuhalten, dass eine Duldungspflicht der Kläger in Bezug auf den vom Partygeschehen auf dem Brüsseler Platz ausgehenden Lärm in Ermangelung einer ihnen gegenüber bestandskräftigen Genehmigung oder einer sie bindenden Wirkung des sog. Modus Vivendi im Jahr 2013 nicht besteht, weil sie an dessen Zustandekommen nicht beteiligt waren.

Der geltend gemachte Anspruch auf Einschreiten gegen die nächtlichen Lärmbeeinträchtigungen ergibt sich - jeweils selbstständig tragend - aus dem öffentlich-rechtlichen Abwehranspruch (dazu I.) und aus der grundrechtlichen Schutzverpflichtung nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 14 Abs. 1 GG (dazu II.). Die Entscheidung der Beklagten, von

einem über den bisherigen Umfang hinausgehenden Einschreiten zum Schutz der Gesundheit bzw. des Eigentums der Kläger abzusehen, erweist sich als ermessensfehlerhaft (dazu III.). Die Kläger haben einen Anspruch auf Einschreiten der Beklagten, soweit durch die Geräuschmissionen die grundrechtliche Zumutbarkeitsschwelle von 60 dB(A) während der lautesten Nachtstunde überschritten ist (dazu IV.). Im Übrigen ist die Beklagte verpflichtet, ermessensfehlerfrei über weitere Maßnahmen bis zur Absenkung des Mittelungspegels auf 45 dB(A) während der lautesten Nachtstunde unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden (dazu V.).

I. Die Voraussetzungen des geltend gemachten öffentlich-rechtlichen Abwehranspruchs liegen vor.

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG hat der Nachbar einer von der öffentlichen Hand schlicht-hoheitlich betriebenen Anlage einen öffentlich-rechtlichen Anspruch darauf, dass erhebliche Lärmbelästigungen aus dem Betrieb der Anlage unterbleiben oder auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Der Anspruch, der sich aus einer analogen Anwendung der §§ 1004, 906 BGB oder aufgrund eines grundrechtlichen Anspruchs aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG oder einem öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch ergibt,

vgl. grundlegend BVerwG, Urteile vom 29.4.1988 - 7 C 33.87 -, juris Rn. 12 ff., und vom 19.1.1989 - 7 C 77.87 -, juris Rn. 17,

gewährt - unabhängig von seiner Ableitung - Schutz vor Lärmbelästigungen, die nach Maßgabe des § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 BImSchG unzumutbar sind.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19.1.1989 - 7 C 77.87 -, juris Rn. 17.

Nach § 22 Abs. 1 BImSchG sind schädliche Umwelteinwirkungen, nämlich hier Geräusche, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, erhebliche Belästigungen für die Nachbarschaft herbeizuführen (§ 3 Abs. 1 BImSchG), zu verhindern, soweit sie nach dem Stand der Technik vermeidbar sind und, soweit das nicht der Fall ist, auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Zuzurechnen sind dem Betreiber einer Anlage jedoch nur solche Auswirkungen der Anlage, die durch ihren bestimmungsgemäßen Betrieb hervorgerufen werden. Bei missbräuchlichen Nutzungen braucht sich der Anlagenbetreiber die Immissionen grundsätzlich nicht zurechnen zu lassen, es sei denn, er hat durch die konkrete Lage und Gestaltung der Einrichtung einen besonderen Anreiz zum Missbrauch geschaffen und diesem Anreiz nicht in angemessener und zumutbarer Weise entgegengewirkt. Für eine solche Zurechnung reicht es nicht aus, dass eine Anlage generell geeignet ist, missbräuchlich genutzt zu werden. Vielmehr muss in dem bestimmungswidrigen Verhalten eine mit der Einrichtung geschaffene besondere Gefahrenlage zum Ausdruck kommen und der Fehlgebrauch sich damit bei wertender Betrachtungsweise als Folge der konkreten Standortentscheidung bzw. als Folge des Betriebs der Einrichtung erweisen sowie über unvermeidbare gelegentliche Fälle hinausgehen.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.5.1989 - 4 B 26.89 -, juris Rn. 3 ff.; OVG NRW, Beschlüsse vom 9.8.2022 - 8 A 3753/18 -, juris Rn. 10 ff., und vom 22.2.2018 - 10 A 2558/16 -, juris Rn. 9 f.; OVG Rh.-Pf., Urteil vom 24.10.2012 - 8 A 10301/12 -, juris Rn. 29, jeweils m. w. N.

Diese Voraussetzungen liegen vor, weil der Brüsseler Platz als eine durch die Beklagte schlicht-hoheitlich betriebene Anlage zu erachten ist (dazu 1.), von der schädliche Umwelteinwirkungen für die Kläger ausgehen (dazu 2.), die der Beklagten auch zuzurechnen sind (dazu 3.).

1. Der Brüsseler Platz ist eine nicht genehmigungsbedürftige Anlage im Sinne des § 3 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG, wonach Anlagen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes u. a. Betriebsstätten und sonstige ortsfeste Einrichtungen sind. Der Brüsseler Platz ist unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles eine sonstige ortsfeste Einrichtung der Beklagten.

Die Einrichtung als Oberbegriff, der auch die Betriebsstätte umfasst, ist wie bereits der Begriff der Anlage als solcher weit auszulegen. Unter den Begriff der sonstigen Einrich-

tungen fallen solche, die nicht unmittelbar oder nur im Zusammenhang mit anderen ortsfesten Einrichtungen der Ausübung eines Betriebes dienen. Ein Gebäude ist hierfür nicht zwingend erforderlich; sie umfassen vielmehr von Menschen für eine bestimmte Nutzung geschaffene Gegenstände. In Abgrenzung zum Grundstück im Sinne von § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG, das für emissionsträchtige Arbeiten benutzt wird und das „keine besonderen Einrichtungen“ aufweist, muss ein Grundstück, um die Voraussetzungen einer sonstigen ortsfesten Einrichtung im Sinne von § 3 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG zu erfüllen, mit baulichen oder technischen Elementen oder auf sonstige Weise verändert werden, sodass es sich für eine Nutzung mit immissionsschutzrechtlicher Relevanz eignet.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.11.2018 - 7 C 7.17 -, juris  
Rn. 14, m. w. N.

Nach diesen Maßstäben ist der Brüsseler Platz während seiner Nutzung als Partyzone eine sonstige ortsfeste Einrichtung und unterliegt deshalb trotz seiner Widmung als öffentliche Verkehrsfläche nicht dem verkehrsbezogenen, sondern dem anlagenbezogenen Immissionsschutzrecht. Er stellt sich angesichts seiner baulichen Elemente in Verbindung mit der seit mehr als einem Jahrzehnt etablierten und von der Beklagten nicht nur hingenommenen, sondern wohlwollend begleiteten Nutzung als ein zum Verweilen in besonderer Weise gestalteter öffentlicher Straßenraum dar, der sich für eine Nutzung mit immissionsschutzrechtlicher Relevanz eignet. Dies ergibt sich aus einer wertenden Gesamtbetrachtung verschiedener Aspekte: Der Brüsseler Platz weist durch die parkähnliche Gestaltung mit Sitzgelegenheiten sowie der vorhandenen Toilettenanlage die erforderlichen baulichen Elemente auf, die zum Verweilen auf dem Platz einladen. Dazu trägt auch die regelmäßige aufwändige Reinigung des Platzes durch die Beklagte bei, die die Aufenthaltsqualität auf dem Platz aufrechterhält. Der Anlagenbezug wird darüber hinaus dadurch hergestellt, dass sich der Platz, für den die Beklagte als Eigentümerin und zuständige Straßenbaubehörde (vgl. § 47 Abs. 1 StrWG NRW) die Verantwortung trägt, seit dem Jahr 2005 zu einem Ort für eine Freiluftparty entwickelt und sich nunmehr jedenfalls in der wärmeren Jahreshälfte - vergleichbar einem gemeindlichen Festplatz - als solcher etabliert hat.

Für diese Veränderung des Platzes gegenüber seiner Widmung als „bloßes“ Straßenland, mit der Folge, dass er sich zu einer etablierten Nutzung mit der hier in Rede stehenden immissionsschutzrechtlichen Relevanz entwickelt hat, trägt die Beklagte eine wesentliche Mitverantwortung, weil sie gegen diese Entwicklung - trotz bestehender Möglichkeiten - seit mehr als einem Jahrzehnt nicht in einer Weise einschreitet, dass der Eindruck gewonnen werden könnte, sie wolle mit der dafür erforderlichen Ernsthaftigkeit der auf dem Platz etablierten nächtlichen Partyszene Einhalt gebieten oder die Nutzung ernstlich zeitlich begrenzen.

Vielmehr bewirbt sie - oder hat dies jedenfalls bislang getan - den Platz ebenso wie das Belgische Viertel aktiv auf ihren verschiedenen Internetpräsenzen. [wird ausgeführt]

Diese Maßnahmen der Beklagten erwecken den Eindruck, sie begleite das Partygeschehen auf dem Platz jedenfalls insoweit wohlwollend, als keine Ordnungswidrigkeiten begangen werden, die klar einzelnen Personen zurechenbar sind, ohne dieses jedoch nachhaltig stören oder beenden zu wollen. Dazu trägt auch bei, dass sie solche Ordnungswidrigkeiten nur in sehr eingeschränktem Umfang ahndet. Die Vermittler, die an sich die Räumung des Platzes bis 24 Uhr bewirken sollen, verfügen über keinerlei Hoheitsbefugnisse, was angesichts des Aufdrucks auf ihren Westen auch für jedermann erkennbar ist. Aufgrund der Bezeichnung als „Vermittler“ genießen sie nicht einmal die Autorität von bei sonstigen Großveranstaltungen eingesetzten „Ordnern“. Ihre Anwesenheit wirkt daher weder darauf hin, dass die Besucher den Platz verlassen, weil sie repressive Maßnahmen befürchten, noch stehen den Vermittlern Mittel zur Verfügung, um die Räumung des Platzes zu vollziehen. Da der Ordnungsdienst Ansprachen zum Verlassen des Platzes nicht mehr vornimmt, beruht die Räumung des Platzes bis 24 Uhr letztlich auf der Freiwilligkeit der - auch aus Sicht der Beklagten zum Teil wenig kooperativen und angesichts des Alkoholkonsums auch aggressiven - Besucher. Soweit der Ordnungsdienst, der als solcher durch seine mit Leuchtstreifen versehenen Westen erkennbar ist, im Übrigen auf dem Platz tätig ist, führt bereits die geringe Anzahl der eingesetzten Mitarbeiter dazu, dass das beabsichtigte Ahnden u. a. von Ruhestörungen weitgehend vom Zufall abhängig sein dürfte. Bei - nach Angaben der Beklagten im Termin zur mündlichen Verhandlung - regelmäßig nur noch zwei eingesetzten Mitarbeitern ist in Anbetracht der Größe des

Platzes und der Zahl der Besucher die Wahrscheinlichkeit, Rechtsverstöße effektiv registrieren und ahnden zu können, mehr als gering. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Betroffenen auch noch den Schutz der Dunkelheit und der Menge genießen. Dass es tatsächlich häufig zu Ruhestörungen insbesondere durch lautes Grölen und Johlen kommt, die auch nach Einschätzung der Beklagten gegen § 8 KSO, wonach im Geltungsbereich der Verordnung übermäßiges und vermeidbares Erzeugen von Lärm, welcher geeignet ist, die Allgemeinheit, die Nachbarschaft oder Einzelne zu belästigen oder zu stören, untersagt ist, verstoßen und sich deutlich von den sonstigen Kommunikationsgeräuschen abheben, ist durch die vorliegenden Lärmmessungen der W. GmbH belegt und ergibt sich sowohl aus den jeweiligen textlichen Ausführungen der Gutachten als auch aus den vom Gutachter mit Blick auf die Impulshaltigkeit der Geräusche vergebenen Zuschlägen.

Spätestens ab 1:30 Uhr sind weder die Vermittler noch der Ordnungsdienst im Einsatz, obwohl der Platz dann regelmäßig weiterhin nicht unerheblich besucht ist. [wird ausgeführt]

Des Weiteren haben die von der Beklagten ergriffenen sonstigen Maßnahmen nicht dazu geführt, dass die Aufenthaltsqualität auf dem Platz und dessen Attraktivität für nächtliche Partys abgenommen hätten. [wird ausgeführt]

Der Senat vermag auch nicht zu erkennen, dass die Reinigung des Platzes um Mitternacht beim überwiegenden Teil der Besucher zu einer Aufbruchsstimmung führt. Die Einsatzdokumentation der Beklagten aus dem Jahr 2023 zeigt bei einem Vergleich der Besucherzahlen um 24 Uhr und 0:30 Uhr vielmehr, dass vielfach ein erheblicher Teil der Besucher auch nach der Reinigung auf dem Platz verbleibt. [wird ausgeführt]

Bei diesem Gesamtbild vermittelt auch der auf dem Brüsseler Platz in Umsetzung der Mediationsvereinbarung verteilte, nach Art eines Comics gestaltete Flyer, der eine weibliche Person im Nachthemd unter den Wörtern „Paff“, „Bäng“, „Klirr“, „Gröl“, „Klong“, „Riiing“ und „Bumm Bumm“ mit dem Zusatz zeigt, „Lasst uns schlafen. Ab 22 Uhr mehr Rücksicht am Brüsseler Platz!“, nicht den Eindruck, die Beklagte wolle in ernsthafter Weise gegen das Partygeschehen einschreiten. [wird ausgeführt].

Schließlich steht dieser Einordnung des Platzes als Anlage im Sinne des § 3 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG auch nicht der in § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG geregelte Ausschluss öffentlicher Verkehrswege aus dem Anlagenbegriff entgegen. Öffentliche Verkehrswege dienen dem Transport bzw. der Fortbewegung von Menschen und Gütern.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 7.6.1977 - 1 C 21.75 -, juris Rn. 50.

Von dem Begriff des Verkehrsweges werden daher nur die typischen verkehrsbedingten Immissionen des jeweiligen Verkehrssystems Straße bzw. Schiene erfasst.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.11.2018 - 7 C 7.17 -, juris Rn. 20.

Solche, mit dem Fahrbetrieb auf dem Brüsseler Platz bzw. der Brüsseler Straße verbundenen, von Fahrzeugen ausgehende Immissionen stehen hier jedoch nicht in Rede. [wird ausgeführt]

Ausgehend davon, dass es sich bei dem Brüsseler Platz, soweit er als Partytreff genutzt wird, um eine Anlage i. S. d. § 3 Abs. 5 Nr. 1 BImSchG handelt, ist der von den Besuchern dieser Anlage in Zusammenhang mit dieser Nutzung ausgehende Lärm, wenngleich von Menschen ausgehend, „betriebsbedingt“ und daher der Anlage zuzurechnen, mithin an den anlagenbezogenen Vorgaben des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu messen.

Vgl. hierzu Czajka, in: Feldhaus, Bundesimmissionschutzrecht, 66. Update (227. AL)/Juni 2023, Vorbemerkung vor §§ 22-25a BImSchG Rn. 23.

2. Die Kläger sind den vom Brüsseler Platz ausgehenden schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne der §§ 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 3 Abs. 1 BImSchG ausgesetzt, die ihnen nicht zumutbar sind.

Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG sind nicht genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden,

die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. 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 Abs. 1 BImSchG).

Wo die Grenze der erheblichen Belästigung liegt, hängt demnach allein von den vom Senat als Tatsachengericht zu würdigenden Umständen ab. Soweit es um Lärmeinwirkungen geht, kommt es darauf an, ob diese - bezogen auf das Empfinden eines verständigen Durchschnittsmenschen, nicht auf die individuelle Einstellung eines besonders empfindlichen Dritten - das zumutbare Maß überschreiten. Die Zumutbarkeitsgrenze ist aufgrund einer umfassenden Würdigung aller Umstände des Einzelfalls und insbesondere der speziellen Schutzwürdigkeit des jeweiligen Baugebiets zu bestimmen. Dabei zu berücksichtigen sind die Lärmart und die Intensität der Geräusche, die - wo dies angezeigt ist - nach dem einschlägigen technischen Regelwerk ermittelt werden kann, und weiter die gegebene Situation, in der Lärmquelle und Immissionsort sich befinden. So kann dem Umstand Bedeutung zukommen, dass Geräusche zur Nachtzeit in besonderem Maße als störend empfunden werden. Solange für die Ermittlung und Bewertung der auf Wohngrundstücke einwirkenden Geräusche rechtlich keine bestimmten Mess- und Berechnungsverfahren sowie Lärmwerte vorgegeben sind, bleibt es der tatrichterlichen Würdigung vorbehalten, unter Berücksichtigung der einzelnen Schallereignisse, ihres Schallpegels und ihrer Eigenart (Dauer, Häufigkeit, Impulshaltigkeit) und ihres Zusammenwirkens die Erheblichkeit der Lärmbelästigung zu beurteilen. In diesem Zusammenhang können als Orientierungshilfe zur Bestimmung der Grenze der Zumutbarkeit von Lärmeinwirkungen auch technische Regelwerke herangezogen werden, wenn sie für die Beurteilung der Erheblichkeit der Lärmbelästigung im konkreten Streitfall brauchbare Anhaltspunkte liefern.

Vgl. zu diesen Maßstäben: BVerwG, Urteil vom 7.5.1996 - 1 C 10.95 -, juris Rn. 28, m. w. N., und Beschluss vom 6.8.2018 - 7 B 4.18 -, juris Rn. 4.

Bei der Frage der Zumutbarkeit sind auch wertende Gesichtspunkte wie Sozialadäquanz und Akzeptanz der Geräusche heranzuziehen. Der Begriff der Sozialadäquanz dient dabei als Differenzierungsmerkmal, das es unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten ermöglicht,

der jeweiligen Art der Störung Rechnung zu tragen. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass sich der Grad der Schutzwürdigkeit und der Schutzbedürftigkeit nicht losgelöst von allgemeinen Wertungen, die in rechtserheblichen Regelungen ihren Niederschlag gefunden haben, abstrakt festlegen und an einem starren Lärmwert ablesen lässt. Der Begriff dient zur Beschreibung von Verhaltensweisen oder Zuständen, die sich im sozialen Zusammenleben ergeben und die sich möglicherweise für den Einzelnen sogar nachteilig auswirken, jedoch von der Bevölkerung insgesamt hingenommen werden, weil sich die Verhaltensweisen oder Zustände noch in den Grenzen des als sozial Üblichen und Tolerierbaren halten.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 9.4.2003 - 6 B 12.03 -, juris Rn. 14.

Ungeachtet der Besonderheiten, die bei der Bewertung der Zumutbarkeit des durch menschliche Kommunikation verursachten Lärms bestehen und die dazu führen, dass sich die von ihnen verursachten Geräuschemissionen einer schematischen Betrachtung allein anhand von Immissionsrichtwerten entziehen, sondern vielmehr eine situationsbezogene Abwägung der Umstände des Einzelfalls erfordern,

vgl. exemplarisch OVG NRW, Beschluss vom 3.11.2015 - 4 B 652/15 -, juris Rn. 35 ff., m. w. N.,

können nach diesen Maßstäben für die Beurteilung der streitbefangenen Geräuschemissionen im Ausgangspunkt die Immissionsrichtwerte herangezogen werden, die für Freiluftgaststätten gelten. Denn die streitbefangenen Geräuschemissionen gehen zum einen tatsächlich von den am Brüsseler Platz angesiedelten außergastronomischen Angeboten aus und zum anderen weisen sie - soweit der übrige Teil des Platzes zu betrachten ist - dieselben Lärmcharakteristika (v. a. Unterhaltungen, Lachen, Rufen, Flaschenklirren) auf. Der maßgebliche Immissionsrichtwert kann daher im Ausgangspunkt auf der Grundlage des Runderlasses Freizeitlärm,

Messung, Beurteilung und Verminderung von Geräuschemissionen bei Freizeitanlagen, Runderlass des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - V-5 - 8827.5 - vom 23.10.2006

(MBI. NRW. S. 566) i. d. F. der Änderung vom 13.4.2016  
(MBI. NRW. S. 239),

bestimmt werden, der nach Nr. 1 Abs. 4 und Nr. 4 auch für die Bestimmung und Beurteilung der von Außengastronomiebetrieben ausgehenden Geräuschemissionen anwendbar ist. Dabei bedarf es an dieser Stelle - und im Übrigen auch mit Blick auf die Konkretisierung des Klagebegehrens in der Berufungsverhandlung - keiner Entscheidung, ob wegen der Besonderheiten des Einzelfalles der für Kern-, Dorf- und Mischgebiete maßgebliche Immissionsrichtwert nach Nr. 3.1 lit. c) i. V. m. Nr. 3.2 Abs. 2 i. V. m. Nr. 4 Abs. 5 des Runderlasses Freizeitlärm, der für die Nacht einen Beurteilungspegel für die lauteste Stunde bei 45 dB(A) und einen Maximalpegel für Einzelgeräusche bei 55 dB(A) vorsieht, heranzuziehen ist oder der nach Nr. 3.1 lit. d) i. V. m. Nr. 3.2 Abs. 2 i. V. m. Nr. 4 Abs. 5 des Runderlasses Freizeitlärm für allgemeine Wohn- und Kleinsiedlungsgebiete maßgebliche Immissionsrichtwert, der für die Nacht einen Beurteilungspegel für die lauteste Stunde bei 40 dB(A) und einen Maximalpegel für Einzelgeräusche bei 50 dB(A) vorsieht.

Denn die Auswertung der von der Beklagten beauftragten Messung der Geräuschemissionen am Brüsseler Platz (Balkon/Loggia im 5. Obergeschoss des Hauses Brüsseler Platz (...)) durch die W. GmbH im Zeitraum vom 29. bis 31.7.2022 ergibt, dass an der Wohnung der Kläger zu 1. und 2. nicht einmal die für Kern-, Dorf- und Mischgebiete maßgeblichen Immissionsrichtwerte gewahrt sind. [wird ausgeführt]

Einen anderen Eindruck rechtfertigen auch nicht die durch die W. GmbH vorgenommenen Messungen der Geräuschemissionen im Februar 2022 (Balkon/Loggia im 5. Obergeschoss des Hauses Brüsseler Platz (...)). So ergaben auch die im Zeitraum vom 11. bis 14.2.2022 durchgeführten Messungen - dabei handelte es sich übrigens nicht um das Karnevalswochenende - eine deutliche Überschreitung der dargelegten Richtwerte. [wird ausgeführt]

Die im Februar 2022 und Juli 2022 durchgeführten Messungen zeigen, dass die Kläger gerade in den Nächten von Freitag auf Samstag und Samstag auf Sonntag und nicht nur bei besonders angenehmen Temperaturen ganz erheblich durch Lärm belastet sind. [wird ausgeführt]

Diese festgestellten Richtwertüberschreitungen sind auch derart erheblich, dass die Besonderheiten des Einzelfalles nicht die Annahme der Zumutbarkeit der festgestellten Geräuschimmissionen begründen können. Die Zumutbarkeit dieser Richtwertüberschreitungen ergibt sich nicht aus dem Umstand, dass sie - wie die Beklagte vorträgt - lediglich an wenigen Tagen im Jahr, an denen in den Abend- und Nachtstunden hohe Temperaturen herrschten, auftreten. Diese Annahme ist durch die vorgelegten Einsatzdokumentationen des Ordnungsdienstes, in denen nicht nur die jeweiligen Besucherzahlen, sondern auch Angaben zur Witterung vermerkt sind, widerlegt. Dem entspricht, dass der Gutachter selbst im Februar 2022, also in einem Monat, für den keine solche Einsatzdokumentation erfolgte, nach 22 Uhr bei geringer Besucherzahl nicht unerhebliche Lärmpegel von immerhin über 60 dB(A) gemessen hat.

Es kann insbesondere ausgeschlossen werden, dass unzumutbare Lärmbeeinträchtigungen nur so gelegentlich auftreten, dass sie in Anlehnung an den Runderlass Freizeitlärm oder die von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI) verabschiedete „Freizeitlärmrichtlinie“ vom 6.3.2015 als seltene Ereignisse anzusehen sein könnten und deshalb von den Anwohnern hingenommen werden müssen. Nach Nr. 3.2 Abs. 1 lit. c) des Runderlasses Freizeitlärm sind in der Regel unzumutbare Geräuschbelästigungen anzunehmen, wenn auch durch seltene Ereignisse bei anderen Anlagen Überschreitungen der genannten Immissionsrichtwerte verursacht werden können und am selben Einwirkungsort Überschreitungen an insgesamt mehr als 18 Kalendertagen eines Jahres auftreten. Entsprechendes ergibt sich aus Nr. 4.4.2 lit. d) der „Freizeitlärmrichtlinie“.

Hier stehen Richtwertüberschreitungen an deutlich mehr als 18 Tagen in Rede. [wird ausgeführt].

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die im Juli 2022 durch die W. GmbH ermittelten Geräuschimmissionen zumindest auf die gesamte wärmere Jahreshälfte von Anfang April bis Ende Oktober - jedenfalls soweit die Nächte von Freitag auf Samstag und von Samstag auf Sonntag sowie die Abende vor gesetzlichen Feiertagen in Nordrhein-Westfalen betroffen sind - übertragen werden können. Sie repräsentieren einen Geschehensablauf, der für die Kläger insbesondere an diesen Tagen regelmäßig eine erhebliche

Störung der Nachtruhe mit sich bringt. Bei schönem Wetter dürfte diese auch während der übrigen Nächte zu erwarten sein. [wird ausgeführt]

Eine Zumutbarkeit der Geräuschemissionen ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass - wovon die Beklagte (wohl) ausgeht - der Brüsseler Platz bereits eine Vorbelastung mit Geräuschemissionen von 53,8 dB(A) aufweise, was die Messung am 24.10.2011 - als der Brüsseler Platz menschenleer gewesen sei - ergeben habe. Diese Sachverhaltsannahme lässt sich mit den vorliegenden Erkenntnissen nicht vereinbaren. [wird ausgeführt]

Im Übrigen ergibt sich auch mit Blick auf die Sozialadäquanz und Akzeptanz der Geräusche nicht, dass sie den Klägern zumutbar sind. Die vom Brüsseler Platz seit dem Jahre 2005 herrührenden Beeinträchtigungen sind bei etlichen Anwohnern auch schon recht bald auf Widerspruch gestoßen, was die Beklagte im Jahr 2009 zu der Beauftragung eines Moderators veranlasst hat. Die Geräuschkulisse mag zwar einen Zustand abbilden, der sich aus dem sozialen Zusammenleben und verändertem Freizeitverhalten ergibt. Gesundheitsschädliche Geräuschemissionen im zeitlichen Umfang wie vorliegend sind jedoch nie sozialadäquat. Im Übrigen kann auch nicht angenommen werden, dass die für die Kläger bestehende Lage von der Bevölkerung insgesamt hingenommen würde. Die Geräuschemissionen halten sich hier - bereits angesichts ihrer Regelmäßigkeit und Höhe - nicht mehr in einem Bereich, der auch in einem innerstädtischen Gebiet, das in wesentlichem Umfang auch dem Wohnen dient, noch in den Grenzen des als sozial Üblichen und Tolerierbaren liegen könnte. Insoweit ist die auf dem Platz entstandene Partyszene nicht mit dem Geschehen auf einem traditionellen Festplatz vergleichbar.

3. Die Beklagte muss sich zudem die gesamten vom Brüsseler Platz ausgehenden Geräuschemissionen zurechnen lassen, auch soweit sie sich als exzessive Verhaltensweise zur Nachtzeit darstellen, wie zum Beispiel Schreien, Rufen, Grölen, Kreischen, die Nutzung von Musikboxen oder das Klirren umgeworfener Flaschen. Denn sie hat - obigen Maßstäben entsprechend - einen besonderen Anreiz auch für solche Nutzungen geschaffen, die herkömmlicherweise mit einem wie der von der Beklagten geschaffenen Platz für eine Freiluftparty einhergehen. Diese Verhaltensweisen stellen sich bei wertender Be-

trachtung als typische Folgen des auf dem Platz ermöglichten und in weiten Teilen unregulierten Freizeitverhaltens dar, die deutlich über unvermeidbare gelegentliche Fälle hinausgehen. Hinzu kommt, dass sich die Beklagte im Rahmen des Modus Vivendi schon im Jahre 2013 dazu verpflichtet hat, dafür zu sorgen, dass der Platz zum Schutz der Nachtruhe der Anwohner um Mitternacht geräumt ist, und diese Verpflichtung seit zehn Jahren nicht in angemessener und zumutbarer Weise umsetzt, sondern dem Partygeschehen mit weitgehend ineffektiven Maßnahmen sehenden Auges deutlich zu viel Freiraum belässt.

II. Der Anspruch der Kläger auf Einschreiten der Beklagten ergibt sich auch aus der grundrechtlichen Pflicht des Staates, die körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) bzw. das Eigentum (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) der Grundrechtsträger zu schützen.

Das Recht auf körperliche Unversehrtheit sowie das Eigentumsgrundrecht schützen den Einzelnen nicht nur als subjektive Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe. Aus dem objektiv-rechtlichen Gehalt dieser Grundrechte folgt auch die Pflicht der staatlichen Organe, sich schützend und fördernd vor die entsprechenden Rechtsgüter zu stellen und sie insbesondere vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 28.10.1998 - 11 A 3.98 -, juris Rn. 47.

Die sich aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ergebenden Schutzpflichten erfordern auch die Ergreifung von Maßnahmen zum Schutz vor gesundheits-schädigenden und gesundheitsgefährdenden Auswirkungen von Lärm.

Vgl. für Fluglärm BVerfG, Beschluss vom 20.2.2008 - 1 BvR 2722/06 -, juris Rn. 66, 78; für Verkehrslärm BVerfG, Beschluss vom 30.11.1988 - 1 BvR 1301/84 -, juris Rn. 57, 80 ff., BVerwG, Urteil vom 21.3.1996 - 4 C 9.95 -, juris Rn. 35 ff.

Grundsätzlich kommt dem Gesetzgeber wie der vollziehenden Gewalt bei der Erfüllung dieser Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zu,

der auch Raum lässt, etwa konkurrierende öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 30.11.1988 - 1 BvR 1301/84 -, juris Rn. 82.

Eine Schutzpflichtverletzung kommt nach der Rechtsprechung des BVerfG nur in Betracht, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen worden sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben oder wenn sie auf einer unzureichenden Tatsachenermittlung oder unververtretbaren Einschätzungen beruhen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.3.2018 - 2 BvR 1371/13 -, juris Rn. 32, m. w. N.

Bei Anwendung dieser Maßstäbe liegt eine Schutzpflichtverletzung der Beklagten vor. Die Kläger sind in einem vom Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG erfassten Umfang von vom Brüsseler Platz ausgehendem gesundheitsgefährdendem Lärm ausgesetzt (dazu 1.). Die Beklagte ist dem sich daraus ergebenden Schutzanspruch der Kläger bislang nur unzureichend nachgekommen, weil ihre zu deren Schutz vor Gesundheitsgefahren und Eigentumsbeeinträchtigungen getroffenen Maßnahmen in erheblicher Weise hinter dem Schutzziel zurückbleiben (dazu 2.).

1. Die Kläger sind in einem vom Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG erfassten Umfang gesundheitsgefährdendem Lärm ausgesetzt, weil die vom Brüsseler Platz ausgehenden Geräuschimmissionen die grundrechtlichen Zumutbarkeitsschwellen übersteigen.

Wo die Grenze exakt verläuft, bei der verfassungsrechtliche Schutzanforderungen greifen und die Schwelle zur Gesundheitsgefahr durch Außenlärmimmissionen bzw. einer dadurch bewirkten Eigentumsverletzung erreicht bzw. überschritten wird, ist höchststrichterlich bislang nicht abschließend geklärt. Regelmäßig wurde sie in der Rechtsprechung für Wohngebiete an einem äquivalenten Dauerschallpegel,

vgl. BVerwG, Beschluss vom 15.7.2022 - 7 B 16.21 -, juris Rn. 13 f., m. w. N.,

von etwa 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts festgemacht,

vgl. BVerwG, Urteile vom 13.5.2009 - 9 A 72.07 -, juris Rn. 69, und vom 19.12.2017 - 7 A 7.17 -, juris Rn. 46, jeweils m. w. N.,

teilweise wurden aber auch für Kern-, Dorf- und Mischgebiete etwas höhere Werte (72 dB(A) tags und 62 dB(A) nachts) für zulässig gehalten.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 8.9.2016 - 3 A 5.15 -, juris Rn. 36, unter Hinweis auf Rechtsprechung des BGH zur enteignungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle.

Eine solche Differenzierung nach Baugebieten erscheint allerdings mit Blick darauf, dass die Werte von 70/60 dB(A) nicht nur im Eigentumsschutz, sondern auch im vorsorgenden Gesundheitsschutz verankert werden, angreifbar.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 25.4.2018 - 9 A 16.16 -, juris Rn. 86.

Jedenfalls bei Geräuschen der hier vorliegenden Art, die in hohem Maße durch Pegelausschläge infolge von Schreien, Rufen, Grölen etc. gekennzeichnet und deshalb in besonderer Weise geeignet sind, den nächtlichen Schlaf zu stören, sieht der Senat keine tragfähige Begründung dafür, die Grenze der Gesundheitsgefahr erst bei einem - auf gemittelten Werten beruhenden - Beurteilungspegel oberhalb von 60 dB(A) nachts anzusetzen.

Die Auffassung der Beklagten, es müsse angesichts der ansonsten unverhältnismäßigen Einschränkung der grundrechtlich geschützten kommunikativen Betätigung der Besucher des Platzes ein Richtwert oberhalb von 62 dB(A) angesetzt werden, findet in der Rechtsprechung keinen Rückhalt. Ungeachtet dessen ist auch nicht zu erkennen, dass die al-

lein durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte kommunikative Betätigung der Besucher des Platzes die im vorsorgenden Gesundheitsschutz nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, einem über-  
ragend wichtigen Grundrecht,

vgl. BVerfG, Urteil vom 30.7.2008 - 1 BvR 3262/07 -,  
juris Rn. 102,

verankerte grundrechtliche Zumutbarkeitsschwelle zugunsten der kommunikativen Betä-  
tigung verschieben sollte.

Dies zugrunde gelegt ist die grundrechtliche Zumutbarkeitsschwelle an den Wohnungen  
der Kläger nach den für ein Wohngebiet geltenden Maßstäben zu bestimmen (dazu a.).  
Die danach anzuwendende Schwelle von nachts 60 dB(A) wird an ihren Wohnungen  
überschritten (dazu b.). [wird ausgeführt]

2. Ihrer aus diesen Umständen erwachsenden grundrechtlichen Schutzpflicht ist die Be-  
klagte nur unzureichend nachgekommen. Zwar steht ihr nach oben dargelegtem Maßstab  
bei der Erfüllung der Schutzpflicht und des damit korrespondierenden Schutzanspruchs  
der Kläger ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zu. Die bisher  
zum Schutz der Gesundheit bzw. des Eigentums der Kläger getroffenen Maßnahmen  
gewährleisten jedoch nur ein Schutzniveau, das bereits mit Blick auf die dargelegten  
Überschreitungen der grundrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle in erheblicher Weise hin-  
ter dem Schutzziel zurückbleibt.

Diese Richtwertüberschreitungen sind für die Kläger nicht mit Blick auf Besonderheiten  
des Einzelfalls zumutbar. Nach den bereits angeführten Ergebnissen der Messungen der  
W. GmbH aus Juli 2022 und der Dokumentation zur Anzahl der Abende mit vergleichba-  
ren Besucherzahlen wird die grundrechtliche Zumutbarkeitsschwelle entgegen der An-  
nahme der Beklagten nicht lediglich an wenigen Tagen im Jahr überschritten.

Die Geräuschemissionen sind den Klägern auch nicht wegen der Geräuschvorbelastung  
des Brüsseler Platzes zuzumuten. [wird ausgeführt]

Im Übrigen wird hinsichtlich der Sozialadäquanz der Geräuschemissionen auf die obigen Ausführungen verwiesen.

III. Die Entscheidung der Beklagten, von einem weitergehenden, über die bislang getroffenen Maßnahmen hinausgehenden Einschreiten zum Schutz der Gesundheit bzw. des Eigentums der Kläger abzusehen, die der Senat nur nach Maßgabe von § 114 Satz 1 VwGO zu überprüfen hat, erweist sich als ermessensfehlerhaft.

Die Beklagte kann sich nicht darauf berufen, dass sie bereits mit dem in dem Modus Vivendi im Jahre 2013 vereinbarten Maßnahmenpaket eine ermessensfehlerfreie Entscheidung getroffen habe (dazu 1.). Ihrer in dem Schreiben vom 19.5.2015 zum Ausdruck gebrachten und während des vorliegenden Verfahrens bekräftigten Entscheidung, keine weiteren oder anderen Maßnahmen zu ergreifen, liegen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht teilweise unzutreffende Annahmen zugrunde, die dazu führen, dass die Beklagte die ihr zu Gebote stehenden Handlungsmöglichkeiten nicht vollständig erkannt und erwogen hat. Zum einen geht sie in ermessensfehlerhafter Weise davon aus, dass sie bereits das ihr Mögliche und Zumutbare zur Lärmreduzierung unternommen hat (dazu 2.). Zum anderen ist auch ihre Auffassung, ein weitergehendes Einschreiten mit dem Ziel der Lärmreduzierung sei ihr rechtlich nicht möglich oder zumutbar, ermessensfehlerhaft (dazu 3.).

1. Auf die Vereinbarung des Modus Vivendi im Jahr 2013 in dem früheren Klageverfahren, an dem die Kläger, wie bereits erwähnt, ohnehin nicht beteiligt waren, konnte die Beklagte das Absehen von weiteren Maßnahmen bereits im Jahr 2015 - und kann dies erst recht derzeit - nicht mehr stützen.

Dabei kann dahinstehen, ob es mit Blick auf die besondere Vorprägung der Örtlichkeit als - im umgangssprachlichen Sinne - urbanes Wohnquartier mit der zu beachtenden Schutzpflicht vertretbar war und ist, für einen Schutz der Nachtruhe entgegen den Vorgaben der TA Lärm und entgegen § 9 Abs. 1 LImSchG nicht schon ab 22 Uhr Sorge tragen zu wollen, wobei ergänzend anzumerken ist, dass auch die nach der Art der Geräuschkulisse am ehesten vergleichbare Außengastronomie von der Beachtung der Nachtruhe nicht generell freigestellt ist (vgl. § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 LImSchG).

Jedenfalls war die Beklagte vor dem Hintergrund der Komplexität der Gesamtsituation gehalten, die weitere Entwicklung unter Kontrolle zu halten und sich von der Wirksamkeit der im Modus Vivendi vereinbarten Maßnahmen zu überzeugen. Keinesfalls ist es mit dem Zweck des Ermessens und den bei der Ermessensausübung zu beachtenden rechtlichen Vorgaben zu vereinbaren, in Bezug auf ein möglicherweise im Jahr 2013 für zweckmäßig und erfolgversprechend erachtetes Maßnahmenbündel ohne erneute Ermessensbetätigung in den Folgejahren lediglich an einem Teil des Konzepts - nämlich dem Aufschub der Nachtruhe auf 24 Uhr - festzuhalten und den damit in untrennbarem Zusammenhang stehenden weiteren Teil des Konzepts - Räumung des Platzes um 24 Uhr - faktisch aufzugeben, indem, wie nachfolgend noch näher auszuführen ist, auf einen effektiven Einsatz des kommunalen Ordnungsdienstes zu diesem Zweck verzichtet wurde. Unstreitig ist es der Beklagten auch in der Zeit zwischen 2013 und 2015 schon nicht gelungen, eine Räumung des Platzes um 24 Uhr herbeizuführen.

2. Ein weiterer der Überprüfung durch den Senat unterliegender Ermessensfehler folgt daraus, dass die Beklagte in ihrem Schreiben vom 19.5.2015 und im weiteren gerichtlichen Verfahren davon ausgeht, dass sie bereits das ihr derzeit Mögliche und Zumutbare zur Lärmreduzierung unternommen habe. Diese Annahme trifft nicht zu.

Eine spürbare Lärmreduzierung ist der Beklagten nicht schon deshalb unmöglich, weil die Vorbelastung der klägerischen Wohnungen mit Geräuschimmissionen bereits derart hoch wäre, dass auch weitere lärmreduzierende Maßnahmen ihrerseits diese nicht auf ein zumutbares Niveau senken könnten. [wird ausgeführt]

Der Senat kann darüber hinaus nach Auswertung der ihm von der Beklagten zur Verfügung gestellten Handlungsanweisungen für den Brüsseler Platz, der Einsatzdokumentationen sowie der Aufzeichnungen des Anrufeinsatzerfassungssystems nicht erkennen, dass die Beklagte die ihr derzeit zur Verfügung stehenden tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten ausschöpft, um ihren Verpflichtungen zur Lärmreduzierung nachzukommen. Tatsächlich hat sie nicht einmal die im Rahmen des Modus Vivendi vorgesehenen Maßnahmen nachhaltig umgesetzt. [wird ausgeführt]

Darüber hinaus zeigen die in den Einsatzdokumentationen der Beklagten vermerkten ordnungsbehördlichen Maßnahmen auch nicht, dass die Beklagte ihre ordnungsbehördlichen Kompetenzen ausschöpft.

Ihre Argumentation, dass ihr keine ordnungsrechtlichen Eingriffsbefugnisse zur Verfügung stünden, weil die Störung von einer sich zusammenfindenden größeren Menschenmenge ausgehe, und die Störung dem Einzelnen nicht zugerechnet werden könne, weil sich die feiernden Menschen auf dem Brüsseler Platz erfahrungsgemäß in angemessener Lautstärke unterhielten, geht an dem durch das Ergebnis der Lärmmessungen dokumentierten Lebenssachverhalt in erheblicher Weise vorbei. Die von dem Partygeschehen ausgehenden Geräusche verursachen gerade keinen im wesentlichen gleichbleibenden „Lärmteppich“, der sich aus der Summe von moderat geführten Gesprächen ergibt. Prägend sind ausweislich der Messergebnisse und der textlichen Beschreibungen des Gutachters vielmehr erhebliche Pegelausschläge, die sich sowohl den gegenüber dem Mittelungspegel ( $L_{AFeq}$ ) deutlich höheren Taktmaximalpegeln ( $L_{AFTeq}$ ) und dem im Messbericht vom 29.9.2022 (vgl. dort S. 19) pauschal vergebenen Impulszuschlag von 3 dB - im Messbericht vom 28.6.2011 nach einer anderen Ermittlungsmethode sogar bis zu 6,8 dB(A) (vgl. dort S. 11) - als auch den gemessenen Maximalpegeln entnehmen lassen. Als Ursachen dieser - zahlreichen - Pegelausschläge nennt der Gutachter ausdrücklich lautes Rufen und Lachen, Schreie und lautes Klirren von auf dem Boden liegenden Glasflaschen. Bei diesen geräuschverursachenden und die Belästigungswirkung der gesamten Lärmkulisse sowohl signifikant erhöhenden als auch prägenden Einzelereignissen handelt es sich indessen um bußgeldbewehrte Verstöße gegen die dem Schutz der Anwohner vor Lärm dienenden Rechtsvorschriften, gegen die die Beklagte ordnungsrechtlich einschreiten könnte: Nach § 117 Abs. 1 OWiG handelt ordnungswidrig, wer ohne berechtigten Anlass oder in einem unzulässigen oder nach den Umständen vermeidbaren Ausmaß Lärm erregt, der geeignet ist, die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft erheblich zu belästigen oder die Gesundheit eines anderen zu schädigen. § 9 Abs. 1 LImSchG verbietet zwischen 22 und 6 Uhr Betätigungen, welche die Nachtruhe zu stören geeignet sind. Nach § 8 KSO ist im Kölner Stadtgebiet übermäßiges und vermeidbares Erzeugen von Lärm, welcher geeignet ist, die Allgemeinheit, die Nachbarschaft oder Einzelne zu belästigen oder zu stören, untersagt.

Im Übrigen hat die Beklagte in Bezug auf die Lärmbelastung vor Mitternacht bislang nur Maßnahmen gegen einen Teil der Verursachungsbeiträge für die Lärmbelastung der Kläger in Betracht gezogen. So hat sie - was sie im Termin zur mündlichen Verhandlung auch bestätigt hat - den Anteil der von ihr genehmigten 700 Außengastronomieplätze an der vom Brüsseler Platz ausgehenden Geräuschbelastung nicht ermittelt, obwohl diese nach § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG bzw. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GastG oder § 5 Abs. 1 Nr. 3 GastG keine schädlichen Umwelteinwirkungen, also auch keinen unzumutbaren Lärm, verursachen dürfen,

vgl. zur Beurteilung von Gaststättengeräuschen - auch soweit sie von der Außengastronomie ausgehen - als schädliche Umwelteinwirkungen OVG NRW, Urteil vom 6.9.2019 - 7 A 1174/17 -, juris Rn. 28 ff., m. w. N.,

und sich die durch die Gäste der Gastronomie und die Personen auf den freien Außenflächen am Brüsseler Platz verursachten Geräusche weder messtechnisch noch organisatorisch trennen lassen (so S. 11 des Gutachtens der W. GmbH vom 29.9.2022).

Selbst wenn die Annahme der Beklagten zuträfe, die Ausweitung der Außengastronomie trage zu einer Lärmreduzierung auf dem Platz bei, weil sich in diesen Bereichen weniger und ruhigere Menschen auf dem Platz aufhielten als auf den übrigen Freiflächen (...), wird die Beklagte angesichts der gemessenen, teilweise sehr hohen Lärmwerte auch den Lärmbeitrag der Außengastronomie in den Blick nehmen und deren Höhe ermitteln müssen. [wird ausgeführt]

3. Sollte sich die Beklagte gehindert sehen, die ihr auf der Grundlage des geltenden Rechts (OWiG, LImSchG, KSO) bereits jetzt zur Verfügung stehenden ordnungsbehördlichen Maßnahmen gegen einzelne Personen auf dem Platz auszudehnen, oder sollte sie dies als wenig erfolgversprechend erachten, stehen ihr zur Lärmreduzierung weitere rechtliche Möglichkeiten zur Verfügung, die sie bislang ermessensfehlerhaft nicht in Erwägung gezogen hat. Sie kann zu diesem Zwecke ein Alkoholkonsumverbot im Wege einer ordnungsbehördlichen Verordnung auf der Grundlage von § 5 LImSchG erlassen (dazu a.). Sollte ein solches Verbot keine oder keine ausreichende Wirkung zeigen, wird die Beklagte auch ein Verweilverbot auf der Grundlage von § 5 LImSchG zu erwägen

haben (dazu b.). Für den Fall, dass die Beklagte sich nicht in der Lage sieht, die Beschränkung der Tätigkeiten auf dem Brüsseler Platz im Wege einer Verordnung mangels Personals auch durchzusetzen, oder solche Verordnungen aus anderen Gründen nicht für zielführend hält, wird sie als ultima ratio eine Teileinziehung des Platzes in Betracht ziehen müssen (dazu c.).

a. Die Beklagte kann zum Zwecke der Reduzierung der Lärmbelastung ein Alkoholkonsumverbot im Wege einer ordnungsbehördlichen Verordnung auf der Grundlage von § 5 LImSchG, der als speziellere Regelung zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen § 27 OBG NRW vorgeht,

vgl. Heusch, in: Schönenbroicher/Heusch, OBG NRW,  
§ 27 Rn. 3,

erlassen. Die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 lit. c) LImSchG liegen vor (dazu aa.). Dem Erlass der Verordnung stünde § 29 Abs. 1 Satz 2 OBG NRW nicht entgegen (dazu bb.).

aa. Nach § 5 Abs. 1 lit. c) LImSchG können die Gemeinden 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.

Die Regelung ermöglicht der Beklagten - als nach § 5 Abs. 1 LImSchG zuständiger Gemeinde - damit, zum Schutz der Anwohner vor unzumutbarem Lärm, bestimmte Tätigkeiten auf dem Brüsseler Platz räumlich und zeitlich zu begrenzen bzw. zu verbieten.

Der Brüsseler Platz weist die erforderliche besondere Schutzbedürftigkeit auf (dazu (1.)). Durch die auf dem Platz festgestellten Geräuschmissionen bestehen schädliche Umwelteinwirkungen für die Kläger als Nachbarn (dazu (2.)), die es rechtfertigen, den Alkoholkonsum auf dem Platz zu beschränken (dazu (3.)). Dem Erlass einer solchen Ver-

ordnung stünden auch nicht die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung entgegen (dazu (4.)). Sie wäre schließlich mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar (dazu (5.)).

(1.) Der Brüsseler Platz - wobei die genaue Bestimmung des schutzbedürftigen Gebietes der Beklagten obliegt,

vgl. dazu Himmelmann, in: Praxis der Kommunalverwaltung NW, Stand: Juni 2019, § 5 LImSchG NRW Ziff. 2; zur insoweit wortgleichen Regelung des § 49 BImSchG: Thiel, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 101. EL Juni 2023, BImSchG § 49 Rn. 28 f., -

weist die nach § 5 Abs. 1 LImSchG erforderliche besondere Schutzbedürftigkeit auf. Ausgehend vom Wortlaut der Norm legt die Regelung die Gründe für die Annahme einer Schutzbedürftigkeit nicht fest. 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.

Vgl. LT-Drs. 7/4040, S. 17; Himmelmann, in: Praxis der Kommunalverwaltung NW, Stand: Juni 2019, § 5 LImSchG NRW Ziff. 2; Thiel, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 101. EL Juni 2023, BImSchG § 49 Rn. 12 f., m. w. N.

Danach ergibt sich die besondere Schutzbedürftigkeit des Brüsseler Platzes 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) dürfte eine, die besondere Schutzbedürftigkeit begründende Empfindlichkeit des Gebietes nicht bestehen. Sie liegt hier in der besonderen Belastung der zahlreichen Wohnnutzungen mit Geräuschmischungen, die zum einen aus der Vielzahl der am Brüsseler Platz gelegenen außergastronomischen und gewerblichen Angebote resultieren und zum anderen aus dem Umstand, dass der Platz auch außerhalb dieser Angebote zum Verweilen durch zum Teil mehrere hundert Menschen genutzt wird.

(2.) Die vom Brüsseler Platz ausgehenden und dort festgestellten Geräuschimmissionen der anwesenden Besucher sind schädliche Umwelteinwirkungen i. S. d. § 5 Abs. 1 lit. c) LImSchG. Nach § 2 Satz 1 LImSchG sind diese nach § 3 Abs. 1 BImSchG zu bestimmen, sodass insoweit auf die obigen Ausführungen verwiesen werden kann.

(3.) Zur Vermeidung dieser schädlichen Umwelteinwirkungen kann die Beklagte den Alkoholkonsum auf dem Platz beschränken. Der Alkoholkonsum ist als Tätigkeit von § 5 Abs. 1 lit. c) LImSchG erfasst (dazu (3.1.)). Er stellt sich auch als abstrakte Gefahr im Hinblick auf das Entstehen unzumutbaren Lärms dar (dazu (3.2.)).

(3.1.) Der „bloße“ Alkoholkonsum kann eine Tätigkeit im Sinne des § 5 Abs. 1 lit. c) LImSchG darstellen. Soweit im Schrifttum vertreten wird,

vgl. Jaschke, NWVBl. 2018, 459 (461),

dass zwischen der durch die Verordnung zu regulierenden Tätigkeit und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen ein unmittelbarer Zusammenhang bestehen muss, ist dem nicht beizupflichten. Für diese Auffassung mag der systematische Zusammenhang zu den Regelungen in § 5 Abs. 1 lit. a) und b) LImSchG sprechen, die einen solchen Zusammenhang nahelegen. Jedoch sprechen sowohl der Wortlaut des § 5 Abs. 1 LImSchG als auch dessen Systematik im Übrigen gegen eine solche Annahme. Nichts anderes ergibt ein systematischer Vergleich mit § 49 Abs. 1 BImSchG.

Der Wortlaut des § 5 Abs. 1 lit. c) LImSchG sieht eine solche Einschränkung nicht ausdrücklich vor. Die Tätigkeit muss (lediglich) zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen geboten sein. Der Begriff der Tätigkeit ist nicht weiter - etwa durch einen Zusatz - konkretisiert. Auch aus dem Wort „Vermeidung“ lässt sich nicht mehr als die Erforderlichkeit eines Kausalzusammenhangs zwischen der beschränkten/verbotenen Tätigkeit und dem Eintritt schädlicher Umwelteinwirkungen herleiten. Nichts anderes ergibt sich mit Blick auf § 1 Abs. 1 LImSchG. Danach gilt das Gesetz u. a. für das Verhalten von Personen, soweit dadurch schädliche Umwelteinwirkungen verursacht werden können. Auch der Begriff des Verursachens setzt nicht voraus, dass das Verhalten bereits aus

sich heraus eine schädliche Umwelteinwirkung bildet. Es besteht auch nicht die Gefahr, dass § 5 Abs. 1 lit. c) LImSchG damit die Möglichkeit zu übermäßig weitreichenden Beschränkungen bietet, denn diese müssen im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stehen.

Auch ein systematischer Vergleich mit § 49 Abs. 1 BImSchG legt eine solche Auslegung nicht nahe. Danach werden die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnung vorzuschreiben, dass in näher zu bestimmenden Gebieten, die eines besonderen Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche bedürfen, u. a. bestimmte ortsveränderliche Anlagen nicht oder nur zu bestimmten Zeiten betrieben werden dürfen, soweit die Anlagen geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche hervorzurufen, die mit dem besonderen Schutzbedürfnis dieser Gebiete nicht vereinbar sind, und die Luftverunreinigungen und Geräusche durch Auflagen nicht verhindert werden können. Die anlagenbezogene Regelung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sieht damit bereits ihrem Wortlaut nach vor, dass die Anlage als solche geeignet sein muss, schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche hervorzurufen. Eine solche Formulierung findet sich demgegenüber im Wortlaut des § 5 Abs. 1 LImSchG nicht.

(3.2.) Der Alkoholkonsum auf dem Brüsseler Platz stellt sich auch als abstrakte Gefahr für das Entstehen unzumutbaren Lärms dar.

Der Erlass einer Verordnung auf der Grundlage des § 5 Abs. 1 LImSchG 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.

Vgl. Himmelmann, in: Praxis der Kommunalverwaltung NW, Stand: Juni 2019, § 5 LImSchG NRW Ziff. 2; zum LImSchG NRW allgemein LT-Drs. 7/4040, S. 15; zu § 49 BImSchG: Jarass, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 49 Rn. 1; Thiel, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Werkstand: 101. EL Juni 2023, § 49 BImSchG Rn. 1.

Der mit dem Erlass einer Verordnung bezweckte Schutz solcher ordnungsrechtlichen Belange erfordert die Prognose, dass das betroffene Verhalten (hier das Verursachen schädlicher Umwelteinwirkungen) in hinreichender Weise die abstrakte Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Schutzgüter begründet.

Vgl. für Art. 297 EGStGB BVerwG, Urteil vom 17.12.2014 - 6 C 28.13 -, juris Rn. 12; Himmelmann, in: Praxis der Kommunalverwaltung NW, Stand: Juni 2019, § 5 LImSchG NRW Ziff. 2; für § 49 BImSchG Jarass, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 49 Rn. 1.

Nach allgemeinem Verständnis unterscheidet sich die abstrakte Gefahr von der konkreten nicht durch den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern durch den Bezugspunkt der Gefahrenprognose bzw. die Betrachtungsweise. Während bei der konkreten Gefahr auf den zu beurteilenden konkreten Einzelfall abgestellt wird, ist eine abstrakte Gefahr gegeben, wenn aus bestimmten Handlungen oder Zuständen nach den Erfahrungen des täglichen Lebens oder nach den Erkenntnissen fachkundiger Stellen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit im konkreten Einzelfall Schäden an dem geschützten Rechtsgut einzutreten pflegen und daher Anlass besteht, dieser Gefahr mit generell-abstrakten Mitteln, also einem Rechtssatz, zu begegnen. Wird ein schwerwiegender Schaden befürchtet, ist keine erhöhte Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts vorauszusetzen, sondern es genügt eine gewisse Wahrscheinlichkeit. In tatsächlicher Hinsicht verlangt auch die abstrakte Gefahr eine genügend abgesicherte Prognose, das heißt, es müssen bei der gebotenen generell-abstrakten Betrachtungsweise hinreichende Anhaltspunkte vorhanden sein, die den Schluss auf den drohenden Eintritt von Schäden für das jeweils geschützte Rechtsgut rechtfertigen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3.7.2002 - 6 CN 8.01 -, juris Rn. 35, 41.

Dabei liegt es im Wesen von Prognosen, dass die vorhergesagten Ereignisse wegen anderer als der erwarteten Geschehensabläufe ausbleiben können. Von dieser mit jeder Prognose verbundenen Unsicherheit ist die Ungewissheit zu unterscheiden, die bereits die tatsächlichen Grundlagen der Gefahrenprognose betrifft. Ist die Behörde mangels genügender Erkenntnisse über die Einzelheiten der zu regelnden Sachverhalte und/oder

über die maßgeblichen Kausalverläufe zu der erforderlichen Gefahrenprognose nicht im Stande, so liegt keine Gefahr, sondern - allenfalls - eine mögliche Gefahr oder ein Gefahrenverdacht vor. Zwar kann auch in derartigen Situationen ein Bedürfnis bestehen, zum Schutz der etwa gefährdeten Rechtsgüter, namentlich höchstrangiger Rechtsgüter wie Leben und körperlicher Unversehrtheit von Menschen, Freiheitseinschränkungen anzuordnen. Doch beruht ein solches Einschreiten nicht auf der Feststellung einer Gefahr; vielmehr werden dann Risiken bekämpft, die jenseits des Bereichs feststellbarer Gefahren verbleiben. Das setzt eine Risikobewertung voraus, die - im Gegensatz zur Feststellung einer Gefahr - über einen Rechtsanwendungsvorgang weit hinausgeht und mehr oder weniger zwangsläufig neben der Beurteilung der Intensität der bestehenden Verdachtsmomente eine Abschätzung der Hinnehmbarkeit der Risiken sowie der Akzeptanz oder Nichtakzeptanz der in Betracht kommenden Freiheitseinschränkungen in der Öffentlichkeit einschließt, mithin - in diesem Sinne - „politisch“ geprägt oder mitgeprägt ist. Eine derart weitreichende Bewertungs- und Entscheidungskompetenz steht den Polizei- und Ordnungsbehörden aufgrund der Verordnungsermächtigungen nicht zu.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 3.7.2002 - 6 CN 8.01 -, juris Rn. 35.

Nach diesen Maßstäben bestehen hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass der mit dem Verweilen verbundene Alkoholkonsum auf dem Brüsseler Platz - soweit er nicht den gastronomischen Angeboten zuzuordnen ist - eine abstrakte Gefahr im Hinblick auf das Entstehen unzumutbarer Geräuschemissionen bildet. Davon, dass Alkoholkonsum mehr als nur unerheblich zu der Entstehung unzumutbaren Lärms auf dem Brüsseler Platz beiträgt, geht die Beklagte selbst aus und hat deshalb gegenüber der Betreiberin des nahegelegenen Kiosks bereits im Jahr 2013 eine Sperrzeitverlängerung angeordnet und ihr den Verkauf alkoholischer Getränke untersagt.

Vgl. dazu OVG NRW, Beschluss vom 15.4.2016 - 4 A 17/14 -, juris Rn. 6.

Da das u. a. zu schützende Rechtsgut - die Gesundheit der Anwohner des Brüsseler Platzes - zu den überragend wichtigen Gemeinschaftsgütern zählt,

vgl. BVerfG, Urteil vom 30.7.2008 - 1 BvR 3262/07 -, juris Rn. 102,

genügt es, dass der genannte Alkoholkonsum aufgrund allgemeiner Lebenserfahrung und der aktenkundigen Feststellungen zur Lage auf dem Brüsseler Platz in den letzten Jahren zumindest mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit jedenfalls für die wärmere Jahreshälfte zur Nachtzeit, und zwar insbesondere, aber nicht nur in den Nächten von Freitag auf Samstag und Samstag auf Sonntag und den Nächten vor gesetzlichen Feiertagen in Nordrhein-Westfalen zu unzumutbaren Geräuschimmissionen führt, die mit dem Gesundheitsschutz der Kläger unvereinbar sind.

Vgl. etwa die bei Nds. OVG, Urteil vom 30.11.2012 - 11 KN 187/12 -, juris Rn. 9 f., genannte Regelung, die solchen zeitlichen Umständen Rechnung trägt.

Dass an diesen Tagen regelmäßig ein nicht unerheblicher Alkoholkonsum unmittelbar auf dem Brüsseler Platz stattfindet, ist nach Aktenlage nicht zweifelhaft. [wird ausgeführt]

Es entspricht bereits der Lebenserfahrung, dass Alkoholkonsum ein enthemmtes Verhalten fördert. 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.

Vgl. ähnlich Nds. OVG, Urteil vom 30.11.2012 - 11 KN 187/12 -, juris Rn. 79.

Ein solches, in Folge von Alkoholkonsum zu befürchtendes Verhalten nahm während der Corona-Pandemie auch die Beklagte zum Anlass, auf dem Platz ein Alkoholkonsumverbot anzuordnen, da das gesellige Zusammensein u. a. wegen „der steigenden Enthemmtheit und Unbedachtheit infolge Alkoholgenusses und auch wegen der Notwendigkeit, sehr laut zu sprechen und dichter aneinanderzurücken, wenn die Umgebungslautstärke wegen hoher Betriebsamkeit oder auch wegen Musik zunimmt, infektiologisch problematisch“ sei.

Vgl. Begründung zur Änderung der Allgemeinverfügung vom 2.10.2020 zur regionalen Anpassung der Corona-schutzverordnung an das Infektionsgeschehen in der Stadt Köln vom 14.6.2021, S. 5.

Darüber hinaus lassen aber auch die weiteren Erkenntnisse der Beklagten über die örtlichen Gegebenheiten auf dem Brüsseler Platz und die gehäuften Beschwerden der Anwohner den Schluss zu, dass der Alkoholkonsum auf dem Brüsseler Platz jedenfalls zu den genannten Zeiten typischerweise unzumutbare Geräuschmissionen zur Folge hat. Ermöglicht die Ermächtigungsgrundlage des § 5 Abs. 1 LImSchG der zuständigen Ordnungsbehörde, den besonderen örtlichen Bedingungen in ihrem Zuständigkeitsbereich Rechnung zu tragen,

vgl. LT-Drs. 7/4040, S. 17; Heusch, in: Schönenbroicher/Heusch, OBG NRW, § 27 Rn. 22,

dürfen diese Aspekte im Rahmen der Prognose nach § 5 Abs. 1 lit. c) LImSchG gerade nicht außer Acht gelassen werden. [wird ausgeführt]

Dem Alkoholkonsum eines jeden auf dem Brüsseler Platz Anwesenden ist auch nicht deshalb die Mitursächlichkeit für die Geräuschmissionen abzusprechen, weil er dafür nur eine mittelbare Ursache bildete und die Gefahrengrenze erst durch eine weitere Handlungen - das Lärmen - überschritten werde.

Vgl. VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 6.10.1998 - 1 S 2272/97 -, juris Rn. 43.

Es darf schon bezweifelt werden, dass dem lärmenden Verhalten ein gesonderter bewusster Entschluss zugrunde liegt; vielmehr dürfte dieses Verhalten bei der gebotenen wertenden Zurechnung seine Ursache allein in einem Übermaß konsumierten Alkohols finden.

Vgl. Nds. OVG, Urteil vom 30.11.2012 - 11 KN 187/12 -, juris Rn. 80.

Ungeachtet dessen genügt es, wenn bei einem Zusammenwirken verschiedener Faktoren zwischen dem verbotenen Handeln und der Gefahr eine - wie hier - naheliegende ursächliche Verknüpfung besteht.

Vgl. für ein Taubenfütterungsverbot BVerfG, Beschluss vom 23.5.1980 - 2 BvR 854/79 -, juris Rn. 6; Faßbender, NVwZ 2009, 563 (566); Winkelmüller/Misera, LKV 2010, 259 (262).

(4.) Es ist auch nicht zu erkennen, dass dem Erlass einer solchen Verordnung die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung entgegenstünden. [wird ausgeführt]

(5.) Der Erlass eines - durch die Beklagte u. a. in zeitlicher und räumlicher Hinsicht zu konkretisierenden - Alkoholkonsumverbots ist im Hinblick auf die von der Beklagten geltend gemachten Grundrechte der Besucher des Platzes aus Art. 2 Abs. 1 GG auch unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes möglich.

Die Verordnung verfolgte mit dem Gesundheitsschutz der Anwohner - hier in Form der Nachtruhe - und dem Schutz ihres Eigentums legitime Zwecke.

Ein Alkoholkonsumverbot wäre auch zur Erreichung dieses Zweckes geeignet. Ein Mittel ist bereits dann geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Nicht erforderlich ist, dass der Erfolg in jedem Einzelfall auch tatsächlich erreicht wird oder jedenfalls erreichbar ist; die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 9.2.2022 - 2 BvL 1/20 -, juris Rn. 126.

Es ist davon auszugehen, dass eine den Alkoholkonsum auf dem Platz begrenzende Verordnung - einschließlich ihrer Durchsetzung - zu einer deutlichen Reduzierung der vom Brüsseler Platz ausgehenden Geräuschimmissionen führen wird, indem die Anzahl der sich enthemmt verhaltenen Personen - ggf. auch zwangsweise - reduziert wird und der Brüsseler Platz für diejenigen an Attraktivität verliert, die diesen allein zum Zwecke einer öffentlichen Feier mit Alkohol aufsuchen.

So etwa für die Göttinger Innenstadt, vgl. Nds. OVG, Urteil vom 30.11.2012 - 11 KN 187/12 -, juris Rn. 79.

Der Annahme einer Reduzierung der vom Platz ausgehenden Geräuschemissionen steht nicht entgegen, dass - worauf auch das Gutachten der W. GmbH vom 29.9.2022 verweist - ein Teil der festgestellten Geräuschemissionen von der am Brüsseler Platz gelegenen Außengastronomie ausgeht. Denn es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der Teil des Lärms, der im Bereich des Platzes außerhalb der gastronomischen Angebote entsteht, so gering wäre, dass er nicht ins Gewicht fiel. Dafür spricht schon der Umstand, dass unzumutbare Geräuschemissionen auch noch nach Betriebsschluss der außergastronomischen Angebote um 24 Uhr bei den Messungen im Juli 2022 festgestellt werden konnten.

Die Eignung ist einem solchen Verbot auch nicht deshalb von vornherein 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 zu erreichen. Denn der Erfolg des Verbots wird ganz maßgeblich davon abhängen, dass die Beklagte stetig und nachhaltig das Verbot durchsetzen wird.

Vgl. VG Freiburg, Urteil vom 10.10.2018 - 4 K 805/16 -, juris Rn. 41.

Eine fehlende Eignung des in Rede stehenden Verbots ergibt sich auch nicht aus der Befürchtung der Beklagten, dass durch diese örtlich begrenzte Maßnahme das Problem auf einen anderen Bereich des Stadtgebietes verlagert würde.

Vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 7.12.2020 - 10 NE 20.2437 -, juris Rn. 25.

Auch ein solcher Umstand entbindet die Beklagte nicht, eine Beschränkung der Tätigkeiten auf dem Platz ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Zum einen werden erst der Erlass einer solchen Verordnung und deren konsequente Vollziehung zeigen, ob es zu der von der Beklagten befürchteten Verlagerung in gleichfalls schützenswerte Bereiche tatsächlich kommt. Zum anderen hat sie in diesem Fall die Möglichkeit, ihre Maßnahmen zur

Steuerung der Besucher etwa in Richtung weniger empfindlicher Bereiche, wie etwa zum PB., zu intensivieren oder auf eine solche Verlagerung ebenfalls mit ordnungsbehördlichen Maßnahmen zu reagieren.

Ein Alkoholkonsumverbot stellt sich auch als erforderlich dar. Ein milderer, aber gleich effektives Mittel zur gebotenen Reduzierung der vom Brüsseler Platz ausgehenden nächtlichen Geräuschmissionen ist nicht ersichtlich. Deren Messungen im Juli 2022 haben gezeigt, dass die von der Beklagten im Rahmen des Modus Vivendi und im Anschluss an den Erörterungstermin in dem Verfahren 8 B 621/19 durchgeführten (milderen) Maßnahmen (insb. 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 Geräuschmissionen z. B. auch an den Wochenenden auf ein für die Anwohner zumutbares Niveau zu senken. Ein Verweilverbot oder eine Teileinziehung des Platzes samt nächtlicher Absperrung (siehe dazu jeweils unten) dürften jedenfalls keine milderen Mittel darstellen, weil sie Tätigkeiten auf dem Platz zumindest nicht weniger stark einschränken.

Schließlich kann ein Alkoholkonsumverbot auch angemessen ausgestaltet werden, so dass es die betroffenen Besucher des Platzes nicht unzumutbar in ihrem Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG beschränkt. [wird ausgeführt]

Zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes besteht schließlich die Möglichkeit, im Einzelfall Ausnahmen vom Alkoholkonsumverbot zuzulassen.

bb. Dem Erlass einer ordnungsbehördlichen Verordnung stünde auch nicht - wovon auch das VG zutreffend ausgegangen ist - § 29 Abs. 1 Satz 2 OBG NRW entgegen. Danach dürfen ordnungsbehördliche Verordnungen nicht lediglich den Zweck haben, die den Ordnungsbehörden obliegende Aufsicht zu erleichtern. Angesichts des Vorliegens einer abs-

trakten Gefahr steht hier ersichtlich die Gefahrenabwehr im Vordergrund. Dass sie mittelbar der Beklagten die ordnungsbehördliche Aufsicht erleichtern wird, steht dem Erlass der Verordnung nicht entgegen.

Vgl. Heusch, in: Schönenbroicher/Heusch, OBG NRW, § 29 Rn. 14; Faßbender, NVwZ 2009, 563 (566); siehe aber Hess. VGH, Urteil vom 10.4.2014 - 8 A 2421/11 -, juris Rn. 30.

b. Sollte ein solches Alkoholkonsumverbot keine oder keine ausreichende Wirkung zeigen, um eine Lärmreduzierung auf dem Platz zu erreichen, wird die Beklagte stattdessen oder zusätzlich auch ein Verweilverbot auf der Grundlage von § 5 LImSchG zu erwägen haben.

Nach obigen Maßstäben wird sie dabei zunächst zu ermitteln haben, ob die Umstände des Einzelfalles auf dem Brüsseler Platz bereits die Prognose erlauben, dass - etwa ab einer bestimmten Uhrzeit oder an bestimmten Wochentagen - das bloße Verweilen und Kommunizieren einer Person auf dem Brüsseler Platz nach den Erfahrungen des täglichen Lebens oder nach den Erkenntnissen fachkundiger Stellen regelmäßig und typischerweise, wenn auch nicht ausnahmslos, zum Verursachen unzumutbarer Geräuschimmissionen, zum Beispiel durch Schreien, Grölen oder lautes Rufen, führt.

Soweit ihre Erkenntnisse eine solche Prognose erlauben, berührte ein solches Verweilverbot - anders als die Beklagte dies zu bedenken gibt - auch nicht den Schutzbereich des Art. 11 Abs. 1 GG. [wird ausgeführt]

Im Rahmen der Abwägung der widerstreitenden Interessen müsste die Beklagte - gleichsam ihrer Abwägung mit Blick auf den Erlass eines Alkoholkonsumverbotes - mithin die allgemeine Handlungsfreiheit der Besucher des Platzes mit dem sich aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebenden Gesundheitsschutz der Kläger bzw. deren Eigentumsschutz nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG abwägen. Außerdem müsste sie die Verkehrs- und Erschließungsfunktion des Platzes sowie die Interessen der dort angesiedelten Gastronomie berücksichtigen.

Schließlich stünde dem Erlass eines solchen Verweilverbotes auch die Regelung des § 24 Nr. 12 OBG NRW nicht entgegen, wonach § 34 Abs. 2 PolG NRW, der die Polizei zur Anordnung von Betretungs- oder Aufenthaltsverboten ermächtigt, für die Ordnungsbehörden nicht entsprechend gilt. Denn ein zeitlich beschränktes Verweilverbot für den Brüsseler Platz fiele schon nicht in den Anwendungsbereich des § 34 Abs. 2 PolG NRW. Zum einen dient es nicht dazu, in einem bestimmten örtlichen Bereich die Begehung einer Straftat zu verhindern.

Vgl. Ogorek, in: BeckOK PolR NRW, 26. Ed., 15.7.2023,  
§ 34 Rn. 32.

Zum anderen ist das Aufenthaltsverbot eine freizügigkeitsrelevante Maßnahme,

vgl. Ogorek, in: BeckOK PolR NRW, 26. Ed., 15.7.2023,  
§ 34 Rn. 30,

deren Schutzbereich jedoch hier - wie dargelegt - nicht eröffnet ist, zumal ein Verweilverbot als mit einem Betreten oder Überqueren des Platzes vereinbar ausgestaltet werden kann.

c. Für den Fall, dass die Beklagte sich nicht in der Lage sieht, die bereits geltenden oder noch von ihr zu erlassenden rechtlichen Vorgaben zum Schutz der Anwohner vor unzumutbarem Lärm mit dem ihr zur Verfügung stehenden Personal auch zumindest soweit durchzusetzen, dass nachts keine regelmäßigen starken Lärmbelastungen für die Anwohner mehr auftreten, wenn die Beklagte ihren Beschäftigten die mit einer solchen Durchsetzung verbundenen Konfliktsituationen nicht zumuten will oder wenn sie den Erlass eines Verweilverbotes aufgrund ihrer damit gemachten Erfahrungen während der Corona-Pandemie von vornherein als ungeeignet ansieht, um den Lärmbelastungen der Nachbarschaft zu begegnen, muss sie andere Maßnahmen ergreifen, mittels derer sie den Lärm mit geringerem Personalaufwand effektiv verringern kann. Dazu wird sie als ultima ratio eine Teileinziehung des Platzes - unter Aussparung der Straße und Fußgängerwege sowie ggf. eines Zugangs zur Kirche St. Michael - nicht außer Betracht lassen dürfen. Um eine solche Teileinziehung umzusetzen, müsste die Beklagte einen ausrei-

chend hohen Zaun oder eine ausreichend hohe und dichte Hecke, jeweils mit verschließbaren Toren, errichten und abends abschließen, wie dies bereits bei manchen innerstädtischen Parks oder Friedhöfen praktiziert wird. Auf diese Weise könnte sie die Flächen, auf denen Menschenansammlungen entstehen können, deutlich reduzieren und mit geringerem Personaleinsatz effektiver kontrollieren.

Nach den §§ 6 Abs. 4 Satz 1, 7 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 StrWG NRW kann die zuständige Straßenbaubehörde - hier nach § 47 Abs. 1 StrWG NRW die Beklagte - durch Teileinziehung die Widmung einer öffentlichen Straße nachträglich auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungszwecke oder Benutzerkreise beschränken, wenn überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls für eine solche Teileinziehung vorliegen. Nach § 2 Abs. 1 StrWG NRW gehören zu den öffentlichen Straßen im Sinne dieses Gesetzes diejenigen Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr - wie hier der Brüsseler Platz - gewidmet sind. Auf dieser Grundlage wäre es der Beklagten möglich, durch einen zeitweiligen Ausschluss des Betretens des Platzes - ergänzt durch die oben angeführten Umsetzungsmaßnahmen - die Benutzung zeitlich zu beschränken.

Vgl. auch Hess. VGH, Urteil vom 10.4.2014 - 8 A 2421/11 -, juris Rn. 35.

Eine solche Beschränkung durch Teileinziehung kann nach § 7 Abs. 3 StrWG NRW durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt werden. [wird ausgeführt]

IV. Die Kläger haben einen Anspruch auf Einschreiten der Beklagten, soweit durch die Geräuschmissionen die grundrechtliche Zumutbarkeitsschwelle von 60 dB(A) während der lautesten Nachtstunde überschritten ist.

Ausgehend von den vorstehenden Erwägungen ist den Klägern ein gebundener Anspruch aus dem öffentlich-rechtlichen Abwehranspruch oder Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG darauf zuzuerkennen, dass die Beklagte dafür Sorge trägt, dass Geräuschmissionen oberhalb der grundrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle von 60 dB(A) während der lautesten Nachtstunde unterbleiben.

Vgl. für den öffentlich-rechtlichen Abwehranspruch BVerwG, Urteil vom 29.4.1988 - 7 C 33.87 -, juris Rn. 19; OVG Rh.-Pf., Urteil vom 12.9.2007 - 7 A 10789/07 -, juris Rn. 32; OVG NRW, Beschluss vom 1.7.2010 - 7 A 1016/09 -, juris Rn. 5.

Nichts anderes ergibt sich, wenn man in Anlehnung an die Rechtsprechung zum Straßenverkehrsrecht annimmt, 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 zu befürchten sind,

vgl. BVerwG, Urteil vom 22.12.1993 - 11 C 45.92 -, juris Rn. 18; OVG NRW, Urteil vom 1.6.2005 - 8 A 2350/04 -, juris Rn. 30 f., jeweils m. w. N.,

und für die Frage der Ermessensreduzierung auf Null die Besonderheiten des Einzelfalles maßgeblich sind.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 4.6.1986 - 7 C 76.84 -, juris Rn. 14; OVG NRW, Beschluss vom 28.3.2018 - 8 A 1247/16 -, juris Rn. 32 f., m. w. N.

Denn aufgrund der Besonderheiten dieses Einzelfalles ist jedenfalls von einer Ermessensreduzierung auf Null in Bezug auf das Entschließungsermessen auszugehen (dazu 1.). Hinsichtlich der Auswahl der zu ergreifenden Maßnahme(n) verbleibt der Beklagten hingegen ein ausnutzbarer Ermessensspielraum (dazu 2.).

1. Soweit die Geräuschemissionen die grundrechtliche Zumutbarkeitsschwelle von 60 dB(A) während der lautesten Nachtstunde überschreiten, ist das Entschließungsermessen der Beklagten auf Null reduziert, weil nur eine einzige ermessensfehlerfreie Entschließung, nämlich die zum Einschreiten, denkbar ist.

Eine solche Reduzierung des Ermessens kommt nur in engen Ausnahmefällen in Betracht. Sie setzt voraus, dass nach Lage der Dinge alle denkbaren Alternativen offenkundig nur unter pflichtwidriger Vernachlässigung eines eindeutig vorrangigen Sachgesichtspunkts gewählt werden können.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19.5.2016 - 5 C 36.15 -, juris Rn. 31.

Dies ist hier der Fall. Das nächtliche Geschehen auf dem Brüsseler Platz ist in der bisherigen Form und im bisherigen Ausmaß den Klägern als Nachbarn unter keinem denkbaren Gesichtspunkt rechtlich zumutbar. [wird ausgeführt]

Dieser intensiven Gefährdung eines hochwertigen Rechtsgutes steht lediglich ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit gegenüber, der den jeweiligen Besucher des Platzes - mangels dauerhaften Aufenthaltes auf dem Platz - auch nur punktuell trifft, wohingegen die Kläger dem Geschehen mangels Ausweichmöglichkeiten - von kurzen Abwesenheitszeiten abgesehen - permanent ausgesetzt sind.

Vgl. für ein Glasverbot VGH Bad.-Württ., Urteil vom 3.8.2023 - 1 S 1718/22 -, juris Rn. 138.

Maßgeblich kommt hinzu, dass die Beklagte - wie bereits ausführlich erörtert - durch ihr eigenes Verhalten sowie durch das Unterlassen ernsthafter, zielgerichteter Maßnahmen, die sie im Übrigen im Rahmen des Modus Vivendi selbst für sachgerecht gehalten hat, zum Schutz der Nachbarn einen eigenen Verursachungsbeitrag zur Verfestigung der Lärmbelastung der Kläger erbracht hat. Auch aus diesem Umstand ergibt sich eine Verantwortung der Beklagten, die die Verpflichtung zum Einschreiten begründet.

2. Hinsichtlich der Auswahl der zu ergreifenden Maßnahme(n) verbleibt der Beklagten hingegen ein ausnutzbarer Ermessensspielraum.

Vgl. für den öffentlich-rechtlichen Abwehranspruch BVerwG, Urteil vom 29.4.1988 - 7 C 33.87 -, juris Rn. 19.

Innerhalb dieses Rahmens wird es der Beklagten jedoch obliegen, zeitnah, mit einem dem Gewicht der gefährdeten Rechtsgüter angemessenen Nachdruck, ein Gesamtkonzept ggf. unterschiedlicher Maßnahmen zu erstellen, welches der Komplexität und Dynamik des Geschehens auf dem Brüsseler Platz Rechnung trägt.

Vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 3.8.2023 - 1 S  
1718/22 -, juris Rn. 143.

[wird ausgeführt]

V. Die Beklagte ist ferner unterhalb der Grenze der Gesundheitsgefahr verpflichtet, ermessensfehlerfrei darüber zu entscheiden, ob und bejahendenfalls welche weiteren Maßnahmen sie zur weiteren Absenkung des Beurteilungspegels auf 45 dB(A) während der lautesten Nachtstunde ergreift. [wird ausgeführt]