

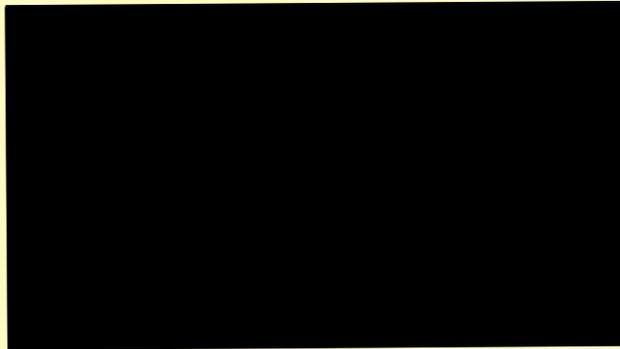
6 S 1168/17



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Normenkontrollsache

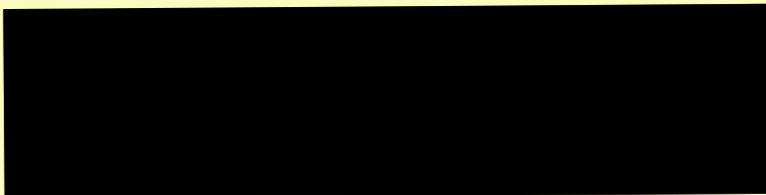


- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:



gegen



- Antragsgegnerin -

prozessbevollmächtigt:



wegen Sperrzeitverordnung

hat der 6. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof [REDACTED] den Richter am Verwaltungsgerichtshof [REDACTED] die Richterin am Verwaltungsge-

- 2 -

richt [REDACTED] die Richterin am Verwaltungsgerichtshof [REDACTED] und den Richter am Verwaltungsgerichtshof [REDACTED] aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 6. März 2018

für Recht erkannt:

Die Verordnung der Stadt Heidelberg über die Verlängerung der Sperrzeit in der Altstadt vom 20. Dezember 2016 ist unwirksam.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragsteller wenden sich gegen die Verordnung der Antragsgegnerin über die Verlängerung der Sperrzeit in der Altstadt (Sperrzeitverordnung - SperrVO) vom 20.12.2016.

Die Antragsteller zu 1 und 3 sind Eigentümer des Gebäudes Ingramstraße 8 Heidelberg, das sich im räumlichen Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung befindet. Die Antragsteller zu 1 und 2 wohnen in dem Gebäude, der Antragsteller zu 3 ist regelmäßig zu Gast bei den Antragstellern zu 1 und 2 und bewohnt dort ein eigenes Zimmer.

Dem Erlass dieser Sperrzeitverordnung gingen jahrelange politische und gerichtliche Auseinandersetzungen voraus. Abweichend von der ab 01.01.2010 geltenden landesgesetzlichen Sperrzeitregelung gem. § 9 GastVO erließ die Antragsgegnerin mit Beschluss des Gemeinderats vom 17.12.2009 zum 01.01.2010 eine Sperrzeitverordnung, die Sperrzeiten in den Nächten zum Montag bis Freitag von 2:00 bis 6:00 Uhr und in den Nächten zum Samstag und Sonntag von 3:00 bis 6:00 Uhr vorsah. Unter dem 29.07.2010 erhoben Anwohner vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe Normerlassklage auf Festsetzung längerer Sperrzeiten (Az. 4 K 1809/10). Im Rahmen des folgenden Berufungsverfahrens vor dem erkennenden Senat (Az. 6 S 1566/12) schlossen die damaligen Beteiligten einen Vergleich, in dem sich die Antragsgegner-

rin zur Einholung einer schalltechnischen Untersuchung verpflichtete, auf deren Basis sie über eine Verlängerung der Sperrzeit entscheiden sollte. Die Gutachter der Firma Genest und Partner Ingenieurgesellschaft mbH (im Folgenden Firma Genest) kamen unter dem 22.10.2014 aufgrund von Berechnungen ohne Lärmmessungen zu dem Ergebnis, dass für die zentralen Bereiche der Altstadt mit hoher Gaststättendichte relevante Richtwertüberschreitungen vorlägen, die teilweise bis zum Schließen der Bars um 3:00 Uhr anhielten. In der Beschlussvorlage unter Federführung des Dezernats IV, Bürgeramt der Antragsgegnerin (im Folgenden Verwaltungsvorschlag) für den Gemeinderat hieß es, die Sperrzeiten unter der Woche auf 1:00 Uhr, in den Nächten zum Samstag und Sonntag auf 3:00 Uhr festzulegen. Diesem Vorschlag folgte der Gemeinderat nicht und hob am 18.12.2014 die Rechtsverordnung der Antragsgegnerin über die Verlängerung der Sperrzeit im Bereich der Altstadt vom 17.12.2009 auf, mit der Folge, dass die (großzügigere) Regelung des § 9 GastVO wieder Anwendung fand. Gegen diese Aufhebungsverordnung stellten die Antragsteller am 21.12.2015 einen Normenkontrollantrag (Az. 6 S 2629/15). Das Verfahren ruht derzeit.

Im Frühjahr 2016 gab die Antragsgegnerin ein neues Lärmgutachten bei der Firma Genest in Auftrag. Das Lärmgutachten vom 12.10.2016 bewertete die Lärmsituation im Sperrzeitgebiet neben den aktualisierten (theoretischen) Schallausbreitungsberechnungen - die bereits in dem 2014 erstellten Gutachten ermittelt wurden - zusätzlich aufgrund von täglichen Schallpegelmessungen an fünf Immissionsorten im Zeitraum vom 13.05.2016 bis zum 03.07.2016. Es kam zu dem Ergebnis, dass die entsprechend dem vorherrschenden Gebietscharakter eines Kern-/Mischgebiets geltenden Immissionsrichtwerte der TA-Lärm von 45 db(A) für die Nachtstunden nicht eingehalten werden. Zur Gewährleistung gesunder Wohnverhältnisse mit ausreichender Nachtruhe sei im öffentlichen Interesse eine Anpassung der Sperrzeiten geboten.

Zur Vorbereitung der Beschlussfassung des Gemeinderats über eine neue Sperrzeitverordnung empfahl die Beschlussvorlage mit Blick auf die Ergebnisse des Lärmgutachtens und entsprechende Polizei-/Ordnungsdienstberichte

erneut die Verlängerung der Sperrzeit für die Nächte zum Montag bis Freitag ab 1:00 Uhr und für die Nächte zum Samstag und Sonntag ab 3:00 Uhr. Dieser Vorlage folgte der Gemeinderat nicht. Er beschloss in der Sitzung vom 20.12.2016 die hier streitgegenständliche Sperrzeitverordnung.

§ 1 der Sperrzeitverordnung vom 20.12.2016, bekanntgemacht am 28.12.2016, in Kraft ab dem 01.01.2017, lautet:

„Im Geltungsbereich dieser Rechtsverordnung beginnt die Sperrzeit abweichend von § 9 Absatz 1 der Gaststättenverordnung für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten in den Nächten zum Montag, zum Dienstag, zum Mittwoch und zum Donnerstag um 2:00 Uhr. In den Nächten zum Freitag, zum Samstag und zum Sonntag beginnt die Sperrzeit um 4:00 Uhr. Sie endet jeweils um 6:00 Uhr.“

In § 2 der Sperrzeitverordnung wird der räumliche Geltungsbereich unter Bezugnahme auf einen in der Anlage beigefügten Lageplan näher bestimmt. Er umfasst im Wesentlichen die Heidelberger Altstadt.

In der Begründung des Antrags wird ausgeführt, dass die Interessen zweier großer Gruppen in Einklang zu bringen seien. Die Gastronomen hätten darum gebeten, die Sperrzeit unter der Woche frühestens ab 2:00 Uhr festzulegen, denn gerade in den Sommermonaten besuchten die meisten Gäste die gastronomischen Betriebe erst nach Sonnenuntergang, also z.B. ab 22:00 Uhr. Die Sperrzeitverkürzung in der Nacht von Donnerstag auf Freitag trage der Tatsache Rechnung, dass der Donnerstagabend unter der Studentenschaft einen höheren Stellenwert als Ausgeh-Abend als das Wochenende habe. In anderen größeren Städten Baden-Württembergs gälten die landesrechtlichen Regelungen, ohne dass es zu Problemen komme. Der vorgelegte Kompromissvorschlag weiche an den meisten Wochentagen von der Landesregelung zu Gunsten des Bedürfnisses der Heidelberger Altstadtbewohner auf Nachtruhe ab.

Am 16.05.2017 haben die Antragsteller Normenkontrollanträge gestellt. Die Antragsteller zu 1 und 3 tragen vor, sie seien als Eigentümer eines im räumlichen Geltungsbereich der streitgegenständlichen Rechtsverordnung gelege-

nen Gebäudes antragsbefugt. Überdies seien die Antragsteller zu 1 und 2 als Bewohner des Gebäudes Ingramstraße 8 von der Sperrzeitverordnung unmittelbar betroffen, weil sie nun mit kürzeren Sperrzeiten konfrontiert seien. Das Problem seien nicht einzelne gastronomische Betriebe, sondern deren Vielzahl in unmittelbarer Nähe und die dazwischen pendelnden Menschenmassen. Gerade die Ingramstraße diene als Achse zwischen Kettengasse und der Krämergasse. Der Heimweg werde durch die Ingramstraße in Richtung S-Bahnhof angetreten. Deshalb sei eine allgemeine Regelung erforderlich. Die Anträge seien auch begründet, da die Sperrzeitverordnung von der Ermächtigungsgrundlage des § 11 der Verordnung der Landesregierung zur Ausführung des Gaststättengesetzes (GastVO) i.V.m. § 1 des Gaststättengesetzes für Baden-Württemberg (LGastG) und § 18 des Gaststättengesetzes (GastG) nicht gedeckt sei. Das öffentliche Bedürfnis für die Verlängerung der Sperrzeit ergebe sich aus den im Gutachten festgestellten erheblichen Überschreitungen der zur Orientierung herangezogenen Richtwerte der TA-Lärm. Für die Nachtzeit sei von einem Richtwert von 45 dB(A) auszugehen. Dieser Wert werde überall erheblich überschritten. Solche Richtwertüberschreitungen nächtlicher Lärmwerte und die darüber hinaus vorliegenden Beeinträchtigungen durch Verschmutzungen seien mit der Schutzwürdigkeit der Wohnnutzung nicht mehr vereinbar. Es liege eine unzumutbare Lärmbeeinträchtigung vor. Des Weiteren sei auf die besonderen örtlichen Verhältnisse in der Heidelberger Altstadt hinzuweisen. Durch die enge Bebauung mit schmalen Straßen und hohen Häuserschluchten seien die Immissionen für die Anwohner besonders stark, weil sich der Schall durch die große Nähe und den „Trichtereffekt“ verstärke. Wirtschaftliche Interessen der Gaststättenbetreiber könnten kein öffentliches Bedürfnis für eine Sperrzeitverkürzung begründen.

Die angefochtene Verordnung leide unter Ermessensfehlern, weil sie keine für Altstadtbewohner ausreichende Nachtruhe gewährleiste. Sie hätten sich zwar bewusst für diesen Wohnsitz entschieden, es sei allerdings nicht absehbar gewesen, welche Entwicklung die Heidelberger Altstadt nehmen würde. Einerseits sei die Anzahl der Gaststätten gestiegen, andererseits seien die Sperrzeiten kontinuierlich verkürzt worden. Der Lärm sei tatsächlich noch höher als vom Gutachter festgestellt. Statt der im Gutachten angegebenen 160

Betriebe befänden sich in dem maßgeblichen Bereich 206 Gastronomiebetriebe. Der Besuchsfaktor einiger Betriebe müsse nach oben korrigiert werden. Die Fluktuation der Besucher könne nicht auf alle Straßenzüge verteilt werden. Es gebe „Hauptverkehrswege“ insbesondere zu Bars und Diskotheken. Der aus den Gaststätten dringende Lärm sei überhaupt nicht berücksichtigt worden.

Die Antragsteller beantragen,

die Verordnung der Stadt Heidelberg über die Verlängerung der Sperrzeit in der Altstadt vom 20. Dezember 2016 für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

die Anträge abzuweisen.

Sie macht geltend, die Normenkontrollanträge seien bereits unzulässig, weil es den Antragstellern an der Antragsbefugnis fehle. Es reiche nicht aus, dass sie im Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung wohnten, sie müssten „Nachbar“ im immissionsschutz- und damit auch gaststättenrechtlichen Sinne sein. Dies sei nicht der Fall. Am Wohnort der Antragsteller in der Ingramstraße sei es vergleichsweise ruhig. Lediglich ein Gourmetrestaurant befinde sich in direkter Nachbarschaft. Die Ingramstraße liege abseits der Publikumsströme zu und von den Gaststätten und werde von diesen allenfalls gestreift. Sie fungiere auch nicht als Verbindungsweg zwischen besonders frequentierten Hotspots oder von diesen zu Haltestellen des ÖPNV.

Die Anträge seien auch unbegründet. Zwar habe sich der Verwaltungsvorschlag unter Bezugnahme auf den Polizeibericht und das von der Firma Genest erstellte Lärmgutachten für die Festsetzung von Sperrzeiten unter der Woche ab 1:00 Uhr und am Wochenende (in den Nächten auf Samstag und Sonntag) ab 3:00 Uhr ausgesprochen. Der Gemeinderat habe aber nach intensiver Befassung dem Vorschlag nicht in vollem Umfang folgen können. Er habe sich die Überlegungen der Beschlussvorlage zu eigen gemacht, durch eigene Wertungen ergänzt und den Verwaltungsvorschlag nur teilweise umgesetzt. Er habe zunächst noch weitergehende Anträge, gerichtet auf Beibehaltung der gesetzlichen Regelung nach § 9 GastVO, abgelehnt. Er habe sich

sodann für eine differenzierte Sperrzeitregelung entschieden. Der Gemeinderat habe die vom kommunalen Ordnungsdienst festgestellten störenden Ereignisse sowie die Ergebnisse des Lärmgutachtens zur Kenntnis genommen. Er habe sich entschlossen, die Wohnnutzung im Vergleich zur gesetzlichen Regelung zu schützen, zugleich aber diesen Schutz unter Berücksichtigung des feststellbaren Bedürfnisses an langen Öffnungszeiten der Gaststätten zu begrenzen. Dabei habe er sich davon leiten lassen, dass die Heidelberger Altstadt seit jeher in besonderem Maße ein beispielloses und besonderes Ausgehviertel darstelle und dass niemand tatsächlich ruhige Verhältnisse, wie sie in typischen Wohnvierteln herrschten, erwarte. Er habe gerade auch die besondere Gaststättensituation im östlichen Teil der Altstadt gewürdigt, bei der es Teil des typischen Ausgehverhaltens sei, dass im Laufe des Abends/der Nacht verschiedene – fußläufig erreichbare - Gaststätten besucht würden und von Gaststätte zu Gaststätte gezogen werde. Das Ausgehverhalten in Heidelberg sei ganz wesentlich von der Vielzahl der dort lebenden Studenten geprägt, die bereits die Nacht von Donnerstag auf Freitag als Vorstufe oder gar Teil des Wochenendes betrachteten, insbesondere weil in dieser Nacht die Altstadtsituation nicht von den am Wochenende dort ebenfalls in großer Zahl anzutreffenden Touristen dominiert werde.

Weiterhin habe der Gemeinderat berücksichtigt, dass die Lärmbeeinträchtigung nicht regelmäßig und ununterbrochen, sondern nur an solchen Wochentagen und Wochenenden besonders bemerkbar sei, an denen sich das Wetter für solche Ausgehende eigne. Der Gemeinderat habe sich auch davon leiten lassen, dass der Landesverordnungsgeber in seiner allgemeinen Regelung in § 9 GastVO die typischen Bedürfnisse bereits berücksichtigt und einen angemessenen Interessenausgleich in der Weise typisierend festgelegt habe, dass ein Sperrzeitbeginn unter der Woche um 3:00 Uhr und am Wochenende um 5:00 Uhr ausreichend sei.

Auf der anderen Seite sei dem Gemeinderat bewusst gewesen, dass durch die kurzen Sperrzeiten schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) zu erwarten seien. Er habe deswegen die Sperrzeit mit Ausnahme der Nacht auf den Freitag (sog. „studenti-

scher Donnerstag") gegenüber der landesgesetzlichen Regelung verlängert, indem er die Sperrzeit werktags um 2:00 Uhr und am Wochenende um 4:00 Uhr beginnen lasse. Weiterhin habe der Gemeinderat die Verwaltung aufgefordert zu prüfen, inwiefern durch Einbeziehung des Kommunalen Ordnungsdienstes und der Polizei die Situation künftig erträglicher im Sinne eines noch besseren Interessenausgleichs gestaltet werden könne.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhaltes und der gewechselten Schriftsätze wird auf die Gerichtsakte sowie das Lärmgutachten vom 12.10.2016 mit dem zugehörigen Messbericht vom 10.10.2016 Bezug genommen. Die Gerichtsakten aus den Verfahren 6 S 2629/15 und 6 S 1566/12 wurden beigezogen.

Entscheidungsgründe

Die Normenkontrollanträge sind zulässig und begründet.

I. Die Normenkontrollanträge sind gemäß § 47 Abs. 1 Abs. 1 VwGO statthaft. Die Verordnung der Antragsgegnerin über die Verlängerung der Sperrzeit in der Altstadt (SperrVO) unterliegt als eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit der Normenkontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 AGVwGO). Die Antragsteller begehren, wie sie nochmals in der mündlichen Verhandlung klargestellt haben, mit ihrem Antrag die Aufhebung der SperrVO und nicht den Erlass einer für sie günstigeren Regelung. Hierfür wäre eine Feststellungsklage (sog. Normerlassklage) gem. § 43 Abs. 1 VwGO statthafte Klageart (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.04.2015 - 4 CN 2.14 - BVerwGE 152, 55, juris Rn. 5).

Die Antragsteller sind gem. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO als Eigentümer (Ast. zu 1 und 3) bzw. als ständige Bewohner (Ast. zu 1 und 2) des Anwesens Ingrimstraße 8, das sich im räumlichen Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung befindet, antragsbefugt. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO räumt jeder natürlichen oder juristischen Person eine Antragsbefugnis ein, die geltend macht, durch

die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind dabei keine höheren Anforderungen zu stellen als an die Regelung der Klagebefugnis in § 42 Abs. 2 VwGO, an der sich der Gesetzgeber bei der Neufassung des § 47 Abs. 2 VwGO durch Gesetz vom 01.11.1996 (BGBl. I S. 1626) orientiert hat. Die Antragsbefugnis fehlt deshalb nur dann, wenn unter Zugrundelegung des Antragsvorbringens Rechte der Antragsteller offenkundig und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt werden (BVerwG, Beschluss vom 08.06.2011 - 4 BN 42.10 - BauR 2011, 1641, juris Rn. 3; Urteil vom 24.09.1998 - 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215, juris Rn. 8; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 17.07.2012 - 10 S 406/10 - juris Rn. 24; Urteil vom 11.11.2012 - 6 S 947/12 - juris Rn. 16).

Nach der ständigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung haben Anwohner sowie Eigentümer eines im Einwirkungsbereich einer Gaststätte belegenen Grundstücks im Einzelfall die Befugnis, als Drittbetroffene gegen die Verkürzung der Sperrzeit einer Gaststätte mit der Anfechtungsklage vorzugehen (vgl. ausführlich BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 - 1 C 10.95 - GewArch 1996, 426, juris Rn. 32, 34; Urteil vom 13.01.1961 - 7 C 219.59 - BVerwGE 11, 331, juris Rn. 16; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 12.08.2008 - 6 S 1613/07). Voraussetzung für eine Drittbetroffenheit ist, dass die Antragsteller „Nachbarn“ i.S. der gaststättenrechtlichen Regelungen gem. § 1 LGastG, § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 18 GastG, § 11 GastVO sind. Nachbarschaft im Sinne dieser Vorschrift setzt ein qualifiziertes Betroffensein in Form einer engeren räumlichen und zeitlichen Beziehung zu den emittierenden Betrieben voraus, das sich deutlich von den Auswirkungen abhebt, die den Einzelnen als Teil der Allgemeinheit treffen können (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 - 1 C 10.95 - BVerwGE 101, 157, juris Rn. 34). Im Fall einer abstrakt-generellen Regelung der Sperrzeit für ein bestimmtes räumliches Gebiet durch Rechtsverordnung kann es dabei nicht nur auf die Betrachtung einzelner Betriebe ankommen, sondern es muss die Gesamtsituation in den Blick genommen werden. Durch die Vielzahl der Gaststätten, die in den streitigen Nachtstunden geöffnet haben, kommt es auch zu - grundsätzlich - den Gaststätten zurechenbarem (vgl. BVerwG

a.a.O., juris Rn. 28) Lärm durch Fußgängerverkehr zwischen den einzelnen Betrieben.

In diesem Zusammenhang schilderte die Antragstellerin zu 1 in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat, dass sie sich in der Nachtzeit nicht von dem Lärm aus einer einzelnen Gaststätte, sondern von dem Lärm, der von dem erheblichen Fußgängerverkehr zwischen den einzelnen Gaststättenbetrieben herrühre, belästigt fühlte. Die Ingramstraße diene als „Achse“ zwischen Kettengasse und Krämergasse, in welchen zahlreiche Gaststätten belegen sind. Überdies sei die Ingramstraße ein beliebter Weg zu den Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs. Die Antragsteller machen geltend, dass sie durch die zu kurzen Sperrzeiten und den damit einhergehenden Lärm in den späten Nachtstunden in ihrem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, das gerade durch die Regelungen des Gaststättengesetzes geschützt werden solle (vgl. § 1 LGastG, §§ 5 Abs. 1 Nr. 3, § 18 GastG, 11 GastVO), verletzt werden (vgl. ThürOVG, Urteil vom 31.03.2003 – 2 N 607/00 – juris Rn. 32). Es ist daher nicht nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen, dass die in der angegriffenen Sperrzeitverordnung getroffenen Regelungen die Antragsteller in ihren schützenswerten Rechten verletzen.

Den Antragstellern steht auch ein Rechtsschutzbedürfnis zu. Dieses liegt vor, wenn die mögliche Rechtsverletzung eines Antragstellers durch die Nichtigerklärung der angegriffenen Vorschrift noch verhindert, beseitigt oder zumindest gemildert werden kann bzw. wenn ein Antragsteller ein irgendwie geartetes Interesse an der Nichtigerklärung der Norm geltend machen kann (Unruh in Fehling/Kastner/Wahrendorf, Handkommentar Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 47 VwGO Rn. 91; Schmidt in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 47 Rn. 77). Nicht erforderlich ist, dass die begehrte Nichtigerklärung unmittelbar zum eigentlichen Rechtsschutzziel führt (Beispiel aus dem BauR: BVerwG, Beschluss vom 25.05.1993 - 4 NB 50.92 - NVwZ 1994, 268, juris Rn. 16; Urteil vom 23.04.2002 - 4 CN 3.01 - juris Rn. 10). Das Rechtsschutzbedürfnis fehlt jedoch dann, wenn die Entscheidung dem Antragsteller unter keinen Umständen zu einem rechtlichen oder tatsächlichen Vorteil verhelfen bzw. er

seine Rechtsstellung nicht verbessern kann und die Inanspruchnahme des Gerichts deshalb für ihn nutzlos ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28.08.1987 - BVerwG 4 N 3.86 - BVerwGE 78, 85 (91), juris Rn. 18; Urteil vom 23.04.2002 - 4 CN 3.01 - juris Rn. 10).

Zwar würde hier durch die begehrte Nichtigerklärung die gesetzliche Regelung - Sperrzeiten unter der Woche von 3:00 bis 6:00 Uhr und am Wochenende von 5:00 bis 6:00 Uhr - wieder anzuwenden sein, was zumindest für die Nächte außer von Donnerstag zum Freitag eine Verkürzung der Sperrzeit um eine Stunde und damit gegebenenfalls eine Verschlechterung für die Zeiten der Nachtruhe bedeuten kann. Eine die Unwirksamkeit der angefochtenen Satzung feststellende Entscheidung kann für die Antragsteller gleichwohl von Nutzen sein, weil davon auszugehen ist, dass sich der Gemeinderat nochmals differenziert mit den Anforderungen an eine rechtmäßige Sperrzeitverordnung befassen wird, zumal sich aus den Gründen der Entscheidung ein Handlungsauftrag ergeben kann. Überdies würde der Weg für die Antragsteller frei, das ebenfalls von ihnen eingeleitete Verfahren der Normenkontrolle der Vorgängerverordnung vom 18.12.2014, die die Aufhebung der Verordnung vom 17.12.2009 umfasste (Az. 6 S 2629/15), wieder anzurufen und die Aufhebungsverordnung vom 18.12.2014 auf ihre Gültigkeit überprüfen zu lassen.

Die einjährige Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist gewahrt. Die angegriffene Sperrzeitverordnung wurde am 28.12.2016 bekanntgemacht; die Normenkontrollanträge sind am 17.05.2017 gestellt worden.

II. Die Normenkontrollanträge sind auch begründet.

Gegenstand der Überprüfung im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ist die Vereinbarkeit der gesamten Rechtsverordnung mit höherrangigem Recht, unabhängig von einer möglichen subjektiven Rechtsverletzung der Antragsteller (vgl. W.-R. Schenke, Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 47 Rn. 50).

Die formell nicht zu beanstandende Sperrzeitverordnung ist materiell rechtswidrig, weil sie nicht von der Ermächtigungsgrundlage des § 11 GastVO i.V.m.

§ 1 LGastG und § 18 GastG gedeckt ist. Weder die Verlängerung der Sperrzeit in der angefochtenen Verordnung in den Nächten zum Montag bis Donnerstag von 3:00 Uhr auf 2:00 Uhr und in den Nächten zum Samstag und Sonntag von 5:00 Uhr auf 4:00 Uhr (§ 1 Satz 1 und Satz 2 2. Hs. SperrVO, dazu 1.) noch die vorgenommene Verkürzung der Sperrzeit in der Nacht zum Freitag von 3:00 Uhr auf 4:00 Uhr (gem. § 1 Satz 2 1. Hs SperrVO, dazu 2.) sind in rechtmäßiger Weise erfolgt, weil die schützenswerten Interessen der Nachbarn aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in ihrer Konkretisierung durch die Vorschriften des Gaststättenrechts nicht hinreichend berücksichtigt bzw. abgewogen wurden.

1. Die Voraussetzungen des § 11 GastVO für eine Verlängerung der Sperrzeit in den Nächten zum Montag, zum Dienstag, zum Mittwoch, zum Donnerstag, zum Samstag und zum Sonntag um jeweils eine Stunde liegen zwar vor, da die Ausnutzung der allgemeinen Sperrzeit gem. § 9 GastVO nicht in Einklang mit von der Verwaltung zu wählenden öffentlichen Belangen steht (dazu a). Allerdings ist die vom Ordnungsgeber getroffene Regelung unverhältnismäßig und damit rechtswidrig, weil sie nicht hinreichend dem Ausgleich des Interessenkonflikts zwischen Anwohnern, Gaststättenbetreibern und Gästen gerecht wird (dazu b).

a) Gem. § 11 GastVO kann bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse die in § 9 GastVO festgelegte allgemeine Sperrzeit durch Rechtsverordnung verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden. Nach § 9 Abs. 1 GastVO beginnt die Sperrzeit für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten um 3 Uhr. In der Nacht zum Samstag und zum Sonntag beginnt sie um 5 Uhr. Sie endet jeweils um 6 Uhr. Die Tatbestandsmerkmale „öffentliches Bedürfnis“ und „besondere örtliche Verhältnisse“ sind vom Gericht voll nachprüfbar unbestimmte Rechtsbegriffe, sie lassen sich nicht klar gegeneinander abgrenzen. Das Tatbestandsmerkmal „öffentliches Bedürfnis“ ist jedoch in der Regel einschlägig, wenn der öffentliche Bedarf an Diensten der Gaststätten im Vordergrund der Überlegung steht. Die besonderen örtlichen Verhältnisse sind vorrangig dann zu prüfen, wenn nicht die Frage des besonderen Bedarfs streitig ist, dafür aber die

Frage einer besonderen Störempfindlichkeit bzw. Unempfindlichkeit der Umgebung. Beiden Tatbestandsmerkmalen ist gemeinsam, dass das Gemeinwohl jeweils einer Sperrzeitverkürzung/-verlängerung/-aufhebung nicht entgegenstehen darf (VGH Bad.-Württ., Urteil vom 20.07.2000 - 14 S 237/99 - GewArch 2001, 349, juris Rn. 41; Hess. VGH, Beschluss vom 12.03.2012 - 8 B 2473/11.N - juris Rn. 6).

Gründe für eine Verlängerung der Sperrzeit liegen vor, wenn die Ausnutzung der allgemeinen Sperrzeit nicht im Einklang mit der Rechtsordnung oder anderen von der Verwaltung zu wahrenden öffentlichen Belangen steht und insoweit dem Gemeinwohl zuwiderläuft, weil - wie hier - Interessen der Nachbarschaft in Bezug auf die Einhaltung der Lärmschutzrichtwerte, gerade zur Nachtzeit, missachtet werden (Metzner, GastG, 6. Aufl. 2002, § 18 Rn. 26; BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 - 1 C 10.95 - BVerwGE 101, 157, juris Rn. 27). Beurteilungsmaßstab ist insoweit das immissionsschutzrechtliche Regelungskonzept des BImSchG, wonach nicht genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne des BImSchG, zu denen auch Gaststätten gehören (vgl. z.B. Heilshorn/Sparwasser in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand August 2015, vor § 22 BImSchG Rn. 14, 47; Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 22 Rn. 9), so zu errichten und zu betreiben sind, dass schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG). Schädliche Umwelteinwirkungen (vgl. auch §§ 4 Abs. 1 Nr. 3, 5 Abs. 1 Nr. 3 GastG) sind nach § 3 Abs. 1 BImSchG Immissionen (wie z.B. Lärm), die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 - 1 C 10.95 - BVerwGE 101, 157, juris Rn. 28). Zu den zu berücksichtigenden Lärmeinwirkungen zählen nicht nur die Geräusche durch den eigentlichen Gaststättenbetrieb, also der Lärm aus der Gaststätte, sondern auch sonstiger, der Gaststätte zurechenbarer Lärm, etwa der Lärm, der durch die Gäste auf dem Weg von und zu der Gaststätte hervorgerufen wird, sofern er einen erkennbaren Bezug zu dem Betrieb hat (BVerwG, Urteil vom 07.05.1996, a.a.O.; Beschluss des Senats vom 06.06.2011 - 6 S 2666/10 -). Das Ausmaß der durch den Betrieb von Gaststätten bedingten Lärmeinwirkungen beurteilt

sich anhand der Regelungen der gemäß § 48 BImSchG erlassenen TA-Lärm (Nr. 1 Abs. 2 TA-Lärm; vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 27.06.2002 - 14 S 2736/01 - GewArch 2003, 204, juris Rn. 52; Feldhaus/Tegeger in Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, Stand Juni 2016, TA-Lärm Nr. 1 Rn. 16). Die Erheblichkeit von Immissionen muss nach dem Maßstab der Zumutbarkeit bestimmt werden. Sie ist anzunehmen, wenn die Einwirkungen der Umgebung mit Rücksicht auf deren durch die Gebietsart und konkreten tatsächlichen Verhältnisse bestimmten Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit nicht mehr zugemutet werden können (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.07.1978 - IV C 79.76 - BVerwGE 56, 110, juris Rn. 89; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 12.08.2008 - 6 S 1613/07 -), wobei es hinsichtlich des zumutbaren Maßes auf das Empfinden eines verständigen Durchschnittsmenschen, nicht auf die individuelle Einstellung eines besonders empfindlichen Dritten ankommt (BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 - 1 C 10.95 - BVerwGE 101, 157, juris Rn. 28). Bei der Bewertung der Zumutbarkeit sind über das Ausmaß der Lärmbeeinträchtigung hinaus die Herkömmlichkeit, die soziale Adäquanz und die allgemeine Akzeptanz als Kriterien heranzuziehen, wobei sie keine eigenständige Maßstabsfunktion besitzen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 09.04.2003 - 6 B 12.03 - GewArch 2003, 300, juris Rn. 14; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 27.06.2002 - 14 S 2736/01 - GewArch 2003, 204, juris Rn. 78).

Ausgehend von diesen Vorgaben legt der Senat das Lärmgutachten vom 12.10.2016 der Firma Genest zugrunde. Es stellt für den Senat nachvollziehbar und im Wesentlichen auch von den Beteiligten unwidersprochen die Lärmimmissionen im Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung dar. Neben den aktualisierten (theoretischen) Schallausbreitungsberechnungen wurden zusätzlich tägliche Schallpegelmessungen an fünf Immissionsorten im Zeitraum vom 13.05.2016 bis zum 03.07.2016 vorgenommen. Entsprechend dem Gebietscharakter (Kern- und Mischgebiet) des von der Sperrzeitverordnung umfassten räumlichen Geltungsbereichs ist von Immissionsrichtwerten der TA-Lärm für die Nachtzeit von 45 dB(A) und Grenzwerten für kurzzeitige Geräuschspitzen von 65 dB(A) auszugehen (vgl. Ziff. 6.1 c) TA-Lärm). Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass das Geräuschniveau im Gebiet der Sperrzeitverordnung während des Nachtzeitraums an allen Messpunkten im Wochenver-

lauf von Montag bis Sonntag kontinuierlich ansteigt und im Mittel gesehen in der Nachtzeit (zwischen 22:00 und 6:00 Uhr) dauerhaft über den für die Heidelberger Altstadt (Kern- bzw. Mischgebiet) maßgeblichen Immissionsrichtwerten von 45 dB(A) (Ziff. 6.1 c) TA-Lärm) liegt:

Für die Nächte unter der Woche - Nächte zum Montag bis Freitag - ermittelten die Gutachter im Durchschnitt eine Überschreitung der Immissionsrichtwerte von 23:00 bis 3:00 Uhr an den fünf Immissionspunkten von 7 bis 22 dB(A). In der Zeit von 1:00 bis 3:00 Uhr lagen die konkreten Überschreitungen der Richtwerte des Taktmaximalmittelungspegels bei bis zu 29 dB(A), wobei der höchste Wert in der Nacht zum Freitag, morgens um 1:00 bis 2:00 Uhr, am Immissionsmesspunkt M01 „Untere Straße“ gemessen wurde. Auch in allen sonstigen Nächten unter der Woche lagen in der Zeit von 1:00 bis 3:00 Uhr durchgehend Lärmwerte über den Immissionsrichtwerten vor. Lediglich an dem weiter von den „Hotspots“ entfernten Immissionspunkt M05 „Kurpfälzisches Museum“ wurden geringere bis gar keine Überschreitungen der Immissionsrichtwerte festgestellt.

Die Überschreitung des ausgewiesenen Maximalpegels von 65 dB(A) lag an Wochentagen - mit Ausnahme des Messpunktes M05 „Kurpfälzisches Museum“ - bei 5 bis 27 dB(A). Der Spitzenwert von bis zu 27 dB(A) wurde am Messpunkt M01 „Untere Straße“ in der Nacht zum Freitag zwischen 1:00 bis 2:00 Uhr morgens gemessen.

Auch nach Beginn der Sperrzeit - zum Zeitpunkt der gutachterlichen Untersuchung im Mai 2016 um 3:00 Uhr in der Nacht - wurden die Immissionsrichtwerte im Stundenmittel um 4 bis 11 dB(A) überschritten. Ebenso lag fast durchgängig eine Überschreitung des ausgewiesenen Maximalpegels um bis zu 18 dB(A) vor. Aus diesen Untersuchungsergebnissen ist zu folgern, dass nach Sperrzeitbeginn um 3:00 Uhr die Intensität der Geräuschimmissionen nur geringfügig abnimmt und selbst in den ganz frühen Morgenstunden die Idealwerte der TA-Lärm auch nicht annähernd erreicht werden.

Die Messungen und Lärmberechnungen in den Nächten zum Samstag und Sonntag (Wochenende) haben ergeben, dass der Immissionsrichtwert von 45 dB(A) in der Kernaltstadt größtenteils um 20-25 dB(A), an manchen Stellen (z.B. am Messpunkt M01 von 23:00 bis 5:00 Uhr) sogar um mehr als 25 dB(A) überschritten wird. In der Zeit von 1:00 Uhr bis 3:00 Uhr lagen die konkreten Überschreitungen der Richtwerte des Taktmaximalmittelungspegels bei bis zu 31 dB(A), in der Zeit von 3:00 bis 5:00 Uhr bei bis zu 28 dB(A), wobei der höchste Wert in der Nacht zum Sonntag, morgens um 1:00 bis 2:00 Uhr am Immissionsmesspunkt M01 „Untere Straße“ (76 dB(A)) und zwischen 3:00 und 4:00 Uhr (73 dB(A)) gemessen wurde. Der in der TA-Lärm ausgewiesene Immissionsrichtwert für den Maximalpegel von 65 dB(A) für Kern-/Mischgebiete ist an Wochenenden in der Nacht von 23:00 bis 6:00 Uhr im Mittel um 11 bis 26 dB(A) überschritten.

Die Gutachter selbst gehen von einer Prognoseunsicherheit von +/- 3 dB(A) aus und vermuten überdies, dass die Geräuschbelastung bei besserem Wetter im Messzeitraum noch höher ausgefallen wäre, der erfasste Beurteilungspegel also „nicht die Maximalbelastung“ darstelle. Darüber hinaus waren die Mikrofone zur Lärmmessung teilweise im 2. und 3. Obergeschoss installiert, so dass für die Lärmwerte auf Erdgeschossniveau zusätzlich von einer Erhöhung des Beurteilungspegels von 1 bis 1,5 dB(A) pro Stockwerk ausgegangen werden muss. Nach alledem kann dahinstehen, ob die von den Antragstellern geltend gemachten Einwände - insbesondere auch die zwischenzeitliche Zunahme der Anzahl der Gaststätten im Geltungsbereich der Verordnung - gegen das Lärmgutachten durchgreifen, da jedenfalls bereits nach den getroffenen Feststellungen von einer massiven Überschreitung der betreffenden Immissionsrichtwerte auszugehen ist.

Nach den im Gutachten getroffenen Feststellungen entspricht die „aktuell in der Kernaltstadt vorgefundene Geräuschsituation derjenigen von Gewerbe- und Industriegebieten“ und stellt eine erhebliche Lärmbelastigung - und damit schädliche Umwelteinwirkungen i.S. der §§ 3, 22 BImSchG - für die Anwohner dar. Sowohl der vom Gutachten gemessene Durchschnittspegel als auch die ermittelten Lärmspitzen überschreiten die in der TA-Lärm nach dem Gebiets-

charakter zulässigen Richtwerte in einem Ausmaß, das den Betroffenen auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Sozialadäquanz zumutbar ist.

In der Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 03.05.1996 - 4 B 50.96 - NVwZ 1996, 1001, juris Rn. 7; Urteil vom 02.09.1996 - 4 B 152.96 - NVwZ 1997, 390, juris Rn. 6; vgl. auch Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 22 Rn. 36 m.w.N.) ist geklärt, dass der Begriff der Sozialadäquanz keine eigenständige Maßstabsfunktion erfüllt, der Kreis der zumutbaren Emissionen hierdurch weder erweitert noch verengt wird. Der Begriff der Sozialadäquanz dient in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lediglich 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 - insbesondere unter Berücksichtigung des sozial Üblichen und Tolerierbaren -, die in rechtserheblichen Regelungen ihren Niederschlag gefunden haben, abstrakt festlegen und an einem starren Lärmwert ablesen lässt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 09.04.2003 - 6 B 12.03 - GewArch 2003, 300, juris Rn. 14).

Unter diesem Aspekt ist hier zu berücksichtigen, dass es sich bei der Heidelberger Altstadt seit jeher um ein beliebtes Ausgehviertel v.a. für die zahlreichen Touristen und Studenten der traditionsreichen Universitätsstadt handelt. Außerdem sorgen auch die baulichen Gegebenheiten für eine Verstärkung des Lärms. Durch die vielen schmalen Gassen mit höherer Bebauung verstärkt sich der Lärm teilweise durch einen sog. „Trichtereffekt“. Die Einhaltung der Lärmrichtwerte von 45 db(A) für die Nachtzeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr erscheint daher nicht realistisch und wird von den Antragstellern überdies auch gar nicht eingefordert. Allerdings reicht dies alleine nicht aus, das für gewerbliche Betriebe dieser Art einschlägige Regelwerk der TA-Lärm außer Kraft zu setzen, ohne dass dieses zumindest berücksichtigt würde.

Zu beachten ist daher, dass Lärmeinwirkungen außerhalb der Sperrzeiten in der Nachtzeit vor dem Hintergrund eines öffentlichen Bedürfnisses nach Bewirtungsangeboten differenziert betrachtet werden müssen: Je weiter die

Nacht fortgeschritten ist, desto größer wird das Interesse an der Wahrung der Nachtruhe. Berücksichtigt werden muss, dass ein wie hier um (mehr als) 10 dB(A) erhöhter Lärmpegel für weite Teile der Nachtzeit in der Regel als Verdoppelung der Lautstärke empfunden wird (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 27.06.2002 - 14 S 2736/01 - GewArch 2003, 204, juris Rn. 75; Ulrich, DVBl. 1985, 1159 (1160); Tegeter, UPR 2000, 99 (100)). In der Rechtsprechung (Bay. VGH, Urteil vom 05.03.1996 - 20 B 92.1055 - NVwZ-RR 1997, 159, juris Rn. 52) ist anerkannt, dass bei Außenpegeln von 60 dB(A) zur Nachtzeit, denen bei Normalfenstern in gekipptem Zustand Innenpegel von ca. 45 dB(A) und in geschlossenem Zustand der Fenster von 36 dB(A) korrespondieren, die theoretische „Aufweck“-Grenze erreicht wird und langfristig Gesundheitsgefährdungen nicht auszuschließen sind. Hiermit übereinstimmend wird in der Rechtsprechung (OVG Berlin, Urteil vom 17.03.1999 - 2 S 6.98 - GewArch 2000, 171, juris Rn. 34; Bay. VGH, Urteil vom 05.12.1997 a.a.O., juris Rn. 53) auch die enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle, bei deren Erreichen auch das sich aus § 34 Abs. 1 BauGB ergebende Rücksichtnahmegebot verletzt ist, in allgemeinen Wohngebieten zur Nachtzeit bei Mittelungspegeln von 60 dB(A) und in Kern- und Mischgebieten - wie hier - zur Nachtzeit bei 62 dB(A) angesetzt. Diese Zumutbarkeitsschwelle wird im Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung - wie oben ausführlich dargestellt - in der gesamten Nachtzeit größtenteils überschritten, was eine so nachhaltige Störung der Nachtruhe der Anlieger zur Folge hat, dass sie von diesen nicht uneingeschränkt hingenommen werden muss.

Eine Differenzierung der Sperrzeiten zwischen den Nächten unter der Woche und den Wochenenden erscheint jedoch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die meisten Anwohner am Wochenende nicht früh aufstehen müssen und die Nachtruhe unter der Woche einen höheren Stellenwert genießt als am Wochenende, aus Gründen der Sozialadäquanz vertretbar.

Aus dem Gesagten folgt, dass es jedenfalls in den Nächten unter der Woche den Anwohnern in der Heidelberger Altstadt nicht zumutbar ist, Lärm im Zusammenhang mit dem Besuch der Gaststätten bis um 3:00 Uhr in der Nacht zu ertragen. Das gleiche gilt für die Situation am Wochenende. Bei einer

Sperrzeit ab 5:00 Uhr ist davon auszugehen, dass die gesundheitsgefährdenden Überschreitungen der Immissionsrichtwerte bis in die frühen Morgenstunden andauern und so den Anwohnern keine ausreichenden Ruhepausen verbleiben. Daraus folgt, dass bei (unterstellter) Beibehaltung der landesgesetzlichen Sperrzeitregelung von einer erheblichen Beeinträchtigung der Belange des Gemeinwohls auszugehen ist, so dass die Voraussetzungen für eine Verlängerung der Sperrzeit hier vorliegen.

b) Diesem Auftrag ist der Gemeinderat der Antragsgegnerin zwar nachgekommen, indem er die Sperrzeit in den Nächten unter der Woche (außer in der Nacht zum Donnerstag) von 2:00 Uhr bis 6:00 Uhr und in den Nächten zum Samstag und Sonntag von 4:00 Uhr bis 6:00 festgelegt und damit jeweils um eine Stunde im Vergleich zur landesgesetzlich vorgesehenen Regelung verlängert hat. Die Verlängerung um eine Stunde ist jedoch insbesondere mit Blick auf das eingeholte Lärmgutachten nicht hinreichend, da die schützenswerten Interessen der Anwohner im Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Im Ergebnis wird durch die Regelung in der Sperrzeitverordnung das der Gemeinde eingeräumte Rechtssetzungsermessen rechtswidrig ausgeübt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts kommt es bei der richterlichen Kontrolle von (untergesetzlichen) Normen, soweit keine anderweitigen Rechtsvorschriften bestehen, auf das Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens, also auf die erlassene Vorschrift in ihrer regelnden Wirkung, nicht aber auf die die Rechtsnorm tragenden Motive dessen an, der an ihrem Erlass mitwirkt. Soweit der Normgeber zur Regelung einer Frage befugt ist, ist seine Entscheidungsfreiheit eine Ausprägung des auch mit Rechtssetzungsakten der Exekutive typischerweise verbundenen normativen Ermessens. Es wird erst dann rechtswidrig ausgeübt, wenn die getroffene Entscheidung in Anbetracht des Zweckes der Ermächtigung schlechterdings unvertretbar oder unverhältnismäßig ist. Demgemäß beschränkt sich die verwaltungsgerichtliche Kontrolle darauf, ob diese äußersten rechtlichen Grenzen der Rechtssetzungsbefugnis überschritten sind. Eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung des Abwägungsvorgangs des

Normgebers setzt daher bei untergesetzlichen Normen eine besonders ausgestaltete Bindung des Normgebers an gesetzlich formulierte Abwägungsdirektiven voraus, wie sie etwa im Bauplanungsrecht vorgegeben sind. Sind solche - wie hier - nicht vorhanden, wird die Norm nicht wegen Mängeln im Abwägungsvorgang rechtswidrig. Entscheidend ist allein, ob das Ergebnis des Normsetzungsverfahrens den anzulegenden rechtlichen Maßstäben entspricht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.06.1977 - 2 BvR 499/74, 2 BvR 1042/75 - BVerfGE 45, 142; BVerwG, Urteil vom 26.04.2006 - 6 C 19.05 - BVerwGE 125, 384, juris Rn. 16; zum Ganzen s.a. Beschlüsse vom 03.05.1995 - 1 B 222.93 - GewArch 1995, 425, juris Rn. 5 und vom 30.04.2003 - 6 C 6.02 - BVerwGE 118, 128, juris Rn. 66).

Zweck der gesetzlichen Ermächtigung zur Regelung der Sperrzeit ist der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere der Schutz der Nachtruhe, der Volksgesundheit, die Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs und der Arbeitsschutz (BT-Drs. V/205, S. 17; Metzner, GastG, 6. Aufl. 2002, § 18 Rn. 12). Aus dieser Zwecksetzung lassen sich auch die grundrechtlich geschützten Interessen ableiten, die untereinander abzuwägen sind: In Einklang zu bringen waren hier vom Verordnungsgeber kollidierende Grundrechte der Anwohner - insbesondere der Schutz der Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) -, die Berufsfreiheit der Gastronomen (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie die allgemeine Handlungsfreiheit der Gaststättenbesucher (Art. 2 Abs. 1 GG). Überdies muss die Verordnung dem aus dem Rechtsstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 3 GG und den einzelnen Grundrechten folgenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

Gemessen an diesem Zweck ist die Sperrzeitverordnung nicht verhältnismäßig, da sie ersichtlich die Belange der Anwohner zu gering gewichtet und im Ergebnis deren Grundrecht auf Gesundheit nicht ausreichend beachtet. Aus dem von der Antragsgegnerin eingeholten Lärmgutachten ergibt sich, dass in der Nachtzeit zwischen 22:00 und 6:00 Uhr weit über den Immissionsrichtwerten der TA-Lärm liegende Lärmwerte zu verzeichnen sind.

In den Nächten unter der Woche - Nächte zum Montag bis Freitag – lagen in der Zeit von 1:00 bis 3:00 Uhr die konkreten Überschreitungen der Richtwerte des Taktmaximalmittelungspegels bei bis zu 29 dB(A), wobei der höchste Wert (84 dB(A)) in der Nacht zum Freitag, morgens um 1:00 bis 2:00 Uhr am Immissionsmesspunkt M01 „Untere Straße“ gemessen wurde. Eine Überschreitung des ausgewiesenen Maximalpegels von 65 dB(A) lag an Wochentagen in der Zeit von 1:00 Uhr bis 3:00 Uhr an allen Immissionspunkten außer M05 vor. Der Spitzenwert von 27 dB(A) wurde am Messpunkt M01 „Untere Straße“ in der Nacht zum Freitag zwischen 1:00 bis 2:00 Uhr morgens gemessen. Die Messungen und Lärmberechnungen in den Nächten zum Samstag und Sonntag (Wochenende) haben ergeben, dass der Immissionsrichtwert von 45 dB(A) in der Kernaltstadt in der Zeit von 1:00 Uhr bis 3:00 Uhr bis zu 31 dB(A) und in der Zeit von 3:00 bis 5:00 Uhr bis zu 27 dB(A) überschritten wurde, wobei der höchste Wert in der Nacht zum Sonntag, morgens um 1:00 bis 2:00 Uhr am Immissionsmesspunkt M01 „Untere Straße“ (76 dB(A)) und zwischen 3:00 und 4:00 Uhr (73 dB(A)) gemessen wurde. Die Überschreitungen des Maximalpegels von 65 dB(A) für Kern-/Mischgebiete lagen an Wochenenden in der Nacht von 23:00 bis 6:00 Uhr im Mittel bei 11 bis 26 dB(A). Zwischen 1:00 Uhr und 3:00 Uhr wurden am Immissionspunkt M01 („Untere Straße“) Spitzenwerte von 91 dB(A) gemessen, in der Zeit von 3:00 Uhr bis 5:00 Uhr von 90 dB(A). An den anderen Immissionspunkten lagen die Messergebnisse knapp unter diesen Werten. Die Grenze, ab der Gesundheitsgefahren für die Anwohner zu erwarten sind, wird in der Nacht um 2:00 Uhr bzw. 4:00 Uhr am Wochenende jeweils weit überschritten.

Wie vorstehend (siehe 1.) ausgeführt, steigt die Schutzwürdigkeit der Anwohner und ihr Bedürfnis nach Einhaltung der Nachtruhe, je weiter die Nacht fortgeschritten ist, Differenzierungen für die Nächte am Wochenende sind möglich. Bei den hier gemessenen Lärmwerten ist aufgrund des anhaltenden Lärms in der Nacht von negativen Auswirkungen auf die Gesundheit der Anwohner auszugehen. Zwar hat die Antragsgegnerin die landesgesetzlich vorgesehene allgemeine Sperrzeit an allen Tagen außer donnerstags je um eine Stunde verlängert, jedoch liegen die um 2:00 Uhr werktags und um 4:00 Uhr am Wochenende gemessenen Lärmwerte im Gebiet der Sperrzeitverordnung

so erheblich über den Immissionsrichtwerten der TA-Lärm, dass durch die streitgegenständliche Regelung im Ergebnis das immissionsschutzrechtliche Regelungskonzept unterlaufen wird, das den Schutz der Nachtruhe gewährleisten und die Verhinderung von Gesundheitsschäden durch Lärmeinwirkungen vermeiden soll.

Aus alledem ergibt sich, dass die Interessen der Anwohner in der Sperrzeitregelung ersichtlich in zu großem Maße zurückstehen mussten, während die Belange der Touristen und der Gastronomen in der Norm zu große Berücksichtigung fanden. Die Grundrechte der Touristen und sonstigen Gaststättenbesucher sind nur punktuell und zeitlich eng auf deren Visite in Heidelberg begrenzt. Die Interessen der Gastronomen berühren zwar erhebliche Belange ihrer Berufsausübungsfreiheit, halten sich aber dennoch im Rahmen eines geschäftlichen Erwerbs- und Umsatzinteresses, das schon seiner Natur nach von vielen Marktbedingungen bestimmt wird. Von der Berufsfreiheit geschützt werden aber nicht bestimmte Marktsituationen, sondern nur die ungehinderte Berufsausübung an sich. Trotz der zweifelsfreien Berührung der Grundrechte von Touristen, sonstigen Gaststättenbesuchern und Gastronomen wiegt hier das Grundrecht der Anwohner aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erheblich schwerer. Störungen der Nachtruhe sind in der Regel durch den dadurch verursachten Schlafentzug auch Störungen oder zumindest Gefährdungen der Gesundheit. Je weiter sie sich in die Nacht hinein erstrecken, desto größer wird ihr Störpotenzial. Hier entfaltet sich der Lärm nicht nur an einzelnen Tagen bis spät in die Nacht, sondern über alle sieben Tage der Woche.

Um die Vorgaben des BImSchG zu erfüllen, bliebe der Antragsgegnerin hier einzig die Möglichkeit, den für die Lärmentwicklung im Wesentlichen verantwortlichen Betrieben im Wege der Einzelverfügung eine Sperrzeitverlängerung aufzuerlegen. Dies jedoch wäre mit dem Sinn einer Rechtsverordnung, Sperrzeiten abstrakt und generell für ein bestimmtes Gebiet festzusetzen, nicht zu vereinbaren. Die getroffene abstrakte Regelung wird dem Zweck der Ermächtigung jedoch nicht gerecht. Die Verlängerung der Sperrzeit an allen Tagen (außer in der Nacht zum Freitag) ist daher wegen Unterschreitens der gesetzlichen Mindestanforderungen rechtswidrig. Es obliegt der Antragsgeg-

nerin, eine Regelung zu schaffen, die die kollidierenden Interessen in einen sachgerechten Ausgleich bringt.

2. Die Voraussetzungen für eine Verkürzung der Sperrzeit durch die Rechtsverordnung gem. § 11 GastVO in der Nacht zum Freitag auf 4:00 Uhr liegen nicht vor, da dieser ebenfalls Belange des Gemeinwohls entgegenstehen.

Wie zuvor unter 1. ausgeführt, kann gem. § 11 GastVO bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse die in § 9 GastVO festgelegte allgemeine Sperrzeit durch Rechtsverordnung auch allgemein verkürzt werden.

Dahinstehen kann hier, ob der Vortrag der Antragsgegnerin, in der Heidelberger Altstadt bestehe in der Nacht zum Freitag ein öffentliches Bedürfnis an verkürzten Sperrzeiten, da viele der in Heidelberg lebenden Studierenden „jedenfalls nach Beobachtung der Gemeinderäte“ bereits die Nacht zum Freitag als Vorstufe oder gar als Teil des Wochenendes betrachteten, insbesondere weil in dieser Nacht weniger Touristen als am Wochenende in der Altstadt anzutreffen seien, zutrifft und ob diese tatsächlichen Umstände überhaupt ein öffentliches Bedürfnis im Sinne des § 11 GastVO begründen könnten. Denn die Verkürzung der Sperrzeit abweichend von der landesgesetzlichen Regelung um eine Stunde widerspricht jedenfalls den schützenswerten Belangen des Gemeinwohls (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 – 1 C 10.95 – BVerwGE 101, 157, juris Rn. 26; Metzner, GastG, 6. Aufl. 2002, § 18 Rn. 26). Wie oben unter 1. dargestellt wurde, liegen die gemessenen Lärmwerte in dem Gebiet der SperrVO zur Nachtzeit – schon während der landesgesetzlich vorgesehenen Sperrzeiten – weit über den von der TA-Lärm vorgegebenen Immissionsrichtwerten. Diese Richtwerte wurden nach den Messprotokollen und dem Lärmgutachten für Donnerstage im Messzeitraum in der Zeit von 23:00 bis 3:00 Uhr um 13 bis 29 dB(A) überschritten, die Überschreitung des Maximalpegels lag bei 16 bis 21 dB(A). Diese gemessenen Lärmwerte können auch nicht als sozialadäquat und damit zumutbar eingestuft werden. Lässt sich unter der Woche schon ein Sperrzeitbeginn um 3:00 Uhr vor dem immissionsschutzrechtlichen Regelungskonzept nicht rechtfertigen, so widerspricht

ein Sperrzeitbeginn um 4:00 Uhr erst Recht den Belangen des Gemeinwohls. Die Nachtruhe in der Nacht zum Freitag – einem normalen Werktag - ist gegenüber den Anwohnern nicht weniger schutzwürdig, als an den anderen Tagen unter der Woche. Diese nachhaltige Störung der Nachtruhe der Anwohner muss von diesen nicht hingenommen werden.

Die Verkürzung der Sperrzeit in der Nacht zum Freitag, abweichend von der landesgesetzlichen Regelung auf lediglich zwei Stunden, verstößt damit gegen Gemeinwohlbelange. Ein öffentliches Bedürfnis an dem Abweichen von der landesgesetzlichen Regelung besteht daher nicht, die Verordnung ist insoweit schon wegen Nichtvorliegens der Voraussetzungen der Ermächtigungsnorm des § 11 GastVO unwirksam.

Die Normenkontrollanträge der Antragsteller sind nach alledem begründet. Die Sperrzeitverordnung vom 20.12.2016 ist für unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegnerin obliegt, sich um eine deutliche Verbesserung der Lärm-situation für die im räumlichen Geltungsbereich der Verordnung wohnenden Menschen zu bemühen (Bay. VGH, Urteil vom 25.01.2010 – 22 N 09.1193 – juris Rn. 37). Die abstrakte Festlegung der Sperrzeiten ist Sache des Gemeinderats. Er hat insoweit ein normgeberisches Ermessen, wie er die widerstreitenden Interessen von Anwohnern, Gastwirten und Nutzern der Gaststätten in Ausgleich bringen möchte.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim innerhalb eines Monats nach Zustellung die-

ses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

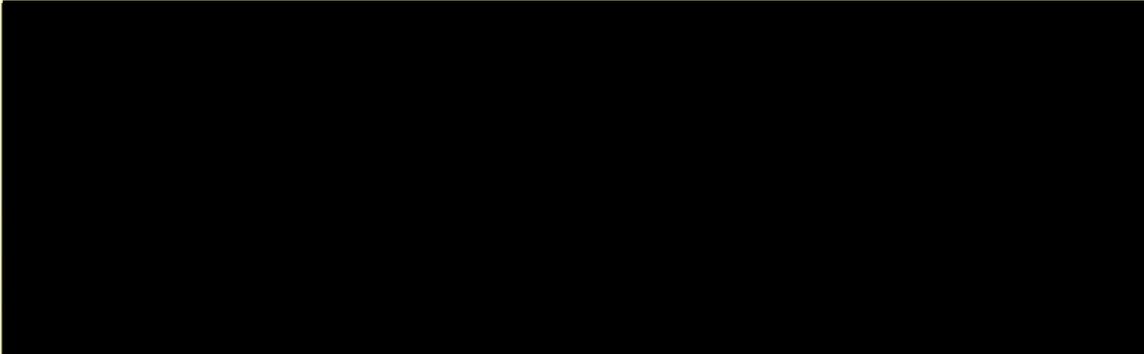
Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Per-

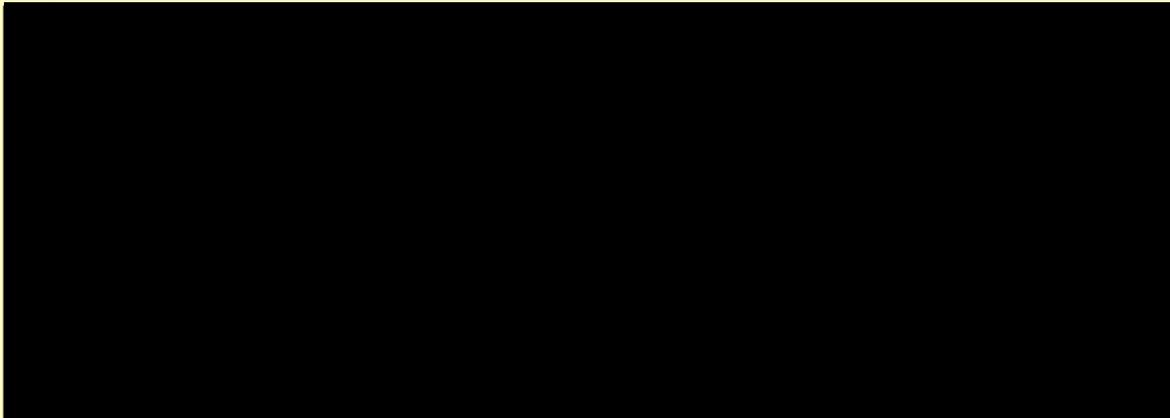
sonen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.



Beschluss
vom 6. März 2018

Der Streitwert für das Normenkontrollverfahren wird gem. § 63 Abs. 2 Satz 1, 52 Abs. 1 GKG in Verbindung mit Nr. 54.4 des Streitwertkatalogs 2013 auf 22.500 Euro (je 7.500 Euro pro Antragsteller) festgesetzt.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.





Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg

PRESSESTELLE

PRESSEMITTEILUNG

Nr. 9 vom 28.03.2018

Heidelberg: Sperrzeitverordnung für die Altstadt unwirksam

Der 6. Senat des Verwaltungsgerichtshofs (VGH) hat im Anschluss an die mündliche Verhandlung vom 6. März 2018 mit heute den Beteiligten bekanntgegebenem Urteil die Sperrzeitverordnung der Stadt Heidelberg (Antragsgegnerin) für die Altstadt vom 20. Dezember 2016 für unwirksam erklärt.

Die Bewohner eines Gebäudes in der Heidelberger Altstadt (Antragsteller) wandten sich mit einem Normenkontrollantrag gegen die vom Gemeinderat beschlossenen Sperrzeitregelungen, wonach von Montag bis Donnerstag die Sperrzeit um 2 Uhr nachts beginnt, von Donnerstag bis Sonntag jeweils um 4 Uhr. Ihr Normenkontrollantrag hatte in vollem Umfang Erfolg.

Zur Begründung seines Urteils führt der 6. Senat u.a. aus, dass die Sperrzeitregelungen rechtswidrig seien, weil die schützenswerten Interessen der Anwohner nicht hinreichend berücksichtigt und abgewogen worden seien. Zwar habe die Antragsgegnerin die Sperrzeit an allen Wochentagen - außer dem sog. „studentischen Donnerstag“ - um eine Stunde gegenüber der landesgesetzlichen Regelung verlängert, jedoch sei dies im Hinblick auf die Ergebnisse eines von der Antragsgegnerin in Auftrag gegebenen Lärmgutachtens nicht ausreichend. Je später die Nacht fortgeschritten sei, desto schutzwürdiger sei das Bedürfnis der Anwohner nach Ruhezeiten einzustufen. Die Grenze, ab der Gesundheitsgefahren für die Anwohner zu erwarten seien, werde in der Nacht um 2 Uhr bzw. 4 Uhr am Wochenende jeweils überschritten.

Der Senat stellte fest, dass die Interessen der Anwohner in der Sperrzeitregelung ersichtlich in zu hohem Maße hätten zurückstehen müssen, während die Belange der Touristen und der Gastronomen zu große Berücksichtigung gefunden hätten. Mit der angefochtenen Sperrzeitverordnung habe die Antragsgegnerin das ihr bei der Festlegung von Sperrzeiten eingeräumte Rechtssetzungsermessen rechtswidrig ausgeübt, da das immissionsschutzrechtliche Regelungskonzept unterlaufen werde, das den Schutz der Nachtruhe gewährleisten und die Verhinderung von Gesundheitsschäden durch Lärmeinwirkungen vermeiden solle.

Auch die Voraussetzungen für die Verkürzung der Sperrzeit in der Nacht zum Freitag auf 4:00 Uhr - dem sog. studentischen Donnerstag - lägen nicht vor, da dieser ebenfalls Belange des Gemeinwohls entgegenstünden. Lasse sich unter der Woche schon ein Sperrzeitbeginn um 2:00 Uhr vor dem immissionsschutzrechtlichen Regelungskonzept nicht rechtfertigen, so widerspreche ein Sperrzeitbeginn um 4:00 Uhr erst Recht den Belangen des Gemeinwohls. Die Nachtruhe in der Nacht zum Freitag - einem normalen Werktag - sei gegenüber den Anwohnern nicht weniger schutzwürdig, als an den anderen Tagen unter der Woche. Diese nachhaltige Störung der Nachtruhe der Anwohner müsse von diesen nicht hingenommen werden.

Die abstrakte Festlegung der Sperrzeiten sei Sache des Gemeinderats. Er habe insoweit einen normgeberischen Spielraum, wie er die widerstreitenden Interessen von Anwohnern, Gastwirten und Besuchern der Gaststätten in Ausgleich bringen möchte. Der Antragsgegnerin obliege es, sich um eine deutliche Verbesserung der Lärmsituation für die im räumlichen Geltungsbereich der Verordnung wohnenden Menschen zu bemühen.

Die Revision wurde nicht zugelassen. Die Nichtzulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden (6 S 1168/17).