



## VERWALTUNGSGERICHT KARLSRUHE

Im Namen des Volkes  
Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

1.

2.

3.

4.

- Kläger -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Deubner und Kirchberg,  
Erzbergerstr. 113a, 76133 Karlsruhe, Az: 244/18 F78  
- zu 1, 2, 3, 4 -

gegen

Stadt Heidelberg,  
- Rechtsamt -  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Kornmarkt 1, 69117 Heidelberg

- Beklagte -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Dr. Schlatter u. Koll.,  
Kurfürstenanlage 59, 69115 Heidelberg, Az: 18/10094-BE/sa

wegen Sperrzeitverlängerung

- 2 -

hat das Verwaltungsgericht Karlsruhe - 7. Kammer - durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Warnemünde, die Richterin am Verwaltungsgericht Roemer und den Richter Ernst sowie durch die ehrenamtlichen Richter Roland Fink und Wolfgang Fremgen auf die mündliche Verhandlung

vom 31. Juli 2019

für Recht erkannt:

Die Beklagte wird verurteilt, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts über eine Änderung der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 zu entscheiden.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Berufung wird zugelassen.

#### TATBESTAND

Die Kläger sind Anwohner der Heidelberger Altstadt und wohnen im Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018. Sie begehren die Änderung dieser Sperrzeitverordnung dergestalt, dass die Sperrzeit (zumindest partiell) verlängert wird.

Der vorliegenden Normänderungsklage gingen jahrelange politische und gerichtliche Auseinandersetzungen voraus. Abweichend von der ab 01.01.2010 geltenden landesgesetzlichen Sperrzeitregelung gemäß § 9 GastVO erließ die Beklagte 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. Bereits am 29.07.2010 erhoben Anwohner der Heidelberger Altstadt eine Normerlassklage auf Festsetzung längerer Sperrzeiten beim Verwaltungsgericht Karlsruhe (Az. 4 K 1809/10). Im Rahmen des folgenden Berufungsverfahrens vor dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Az. 6 S 1566/12) schlossen die damaligen Beteiligten am 20.03.2013 einen Vergleich, in dem sich die Beklagte zur Einholung einer schalltechnischen Untersuchung verpflichtete, auf deren Basis sie über eine Verlängerung der Sperrzeit entscheiden sollte. Die Gutachter der Firma Werner Genest und Partner Ingenieurgesellschaft mbH (im Folgenden: Firma Genest) kamen am 22.10.2014 aufgrund von Berechnungen ohne Lärmmessungen zu dem Ergebnis, dass für die zentralen Bereiche der Altstadt mit hoher Gaststättendichte relevante

- 3 -

Richtwertüberschreitungen vorlagen, die teilweise bis zum Schließen der Bars um 3:00 Uhr anhielten. In der Beschlussvorlage der Verwaltung der Beklagten 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 über die Verlängerung der Sperrzeit im Bereich der Altstadt vom 17.12.2009 auf, mit der Folge, dass die Regelung des § 9 GastVO Anwendung fand. Danach beginnt die Sperrzeit in den Nächten zum Montag bis Freitag um 3:00 Uhr und in den Nächten zum Samstag und Sonntag um 5:00 Uhr. Gegen diese Aufhebungsverordnung stellten mehrere Anwohner am 21.12.2015 beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg einen Normenkontrollantrag (Az. 6 S 2629/15). Dieses Verfahren ruht derzeit. Ein neues von der Beklagten in Auftrag gegebenes Lärmgutachten der Firma Genest vom 12.10.2016 bewertete die Lärmsituation im Sperrzeitgebiet neben den aktualisierten Schallausbreitungsrechnungen 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- bzw. Mischgebiets geltenden Immissionsrichtwerte der TA-Lärm von 45 dB(A) für die Nachtstunden nicht eingehalten werden, sondern die aktuell in der Kernaltstadt von Heidelberg vorgefundene Geräuschsituation derjenigen von Gewerbe- und Industriegebieten entspricht. 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 Verwaltung der Beklagten in ihrer Beschlussvorlage mit Blick auf die Ergebnisse des Lärmgutachtens und entsprechende Polizei- und 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 erneut nicht und beschloss stattdessen in der Sitzung vom 20.12.2016 eine Sperrzeitverordnung, die Sperrzeiten in den Nächten zum Montag bis Donnerstag von 2:00 bis 6:00 Uhr und in den Nächten zum Freitag bis Sonntag von 4:00 bis 6:00 Uhr vorsah. Auf den Normenkontrollantrag mehrerer Anwohner erklärte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seinem Normenkontrollurteil vom 06.03.2018 (Az. 6 S 1168/17) diese Sperrzeitverordnung für unwirksam. Die schutzwürdigen Interessen der Anwohner im Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung seien nicht ausreichend berücksichtigt worden. Die festgesetzten Sperrzeiten seien wegen

- 4 -

Unterschreitens der gesetzlichen Mindestanforderungen rechtswidrig. Die Verwaltung der Beklagten empfahl mit Blick auf die Entscheidungsgründe des Normenkontrollurteils in ihrer Beschlussvorlage abermals 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. Nachdem es in der Gemeinderatssitzung vom 17.05.2018 zu keiner Abstimmung über die Anträge der Fraktionen des Gemeinderates zu einer Änderung der Sperrzeitverordnung kam, weil diese nach Ansicht des Oberbürgermeisters der Beklagten gegen die Vorgaben aus dem Normenkontrollurteil vom 06.03.2018 verstießen und deshalb von ihm nicht zur Abstimmung zugelassen wurden, folgte der Gemeinderat bei seiner in der Sitzung vom 24.07.2018 beschlossenen Sperrzeitverordnung nur zum Teil der Beschlussvorlage der Verwaltung. Im Geltungsbereich der neuen Sperrzeitverordnung, welcher im Norden durch den Neckar, im Westen durch die Straßenmitte der Bauamtsgasse, der Hauptstraße und der Friedrichsstraße, im Süden durch die Straßenmitte der Plöck, der Seminarstraße, der Kettengasse, der Zwingerstraße, des Burgwegs und der Karlsstraße sowie im Osten durch die Straßenmitte der Kisselgasse, der Hauptstraße und der Jakobsgasse begrenzt ist, beginnt die Sperrzeit in den Nächten zum Montag bis Donnerstag um 1:00 Uhr, in der Nacht zum Freitag um 3:00 Uhr und in den Nächten zum Samstag und Sonntag um 4:00 Uhr. Sie endet jeweils um 6:00 Uhr. Flankierend wurde beschlossen, den Kommunalen Ordnungsdienst um drei weitere Stellen aufzustocken und permanent im Problembereich einzusetzen, Bildschirme zur Anzeige der Moonliner-Abfahrten in den Gaststätten bereitzustellen, die Moonliner-Abfahrten am Universitätsplatz zu zentralisieren, Sicherheitspersonal zur Moonliner-Abfahrt bereitzustellen, Verantwortungszonen vor Kneipen und Bars einzurichten und die Stelle eines Lärmbeauftragten zu schaffen.

Nachdem die Kläger zusammen mit weiteren 27 Klägern am 20.09.2018 Klage erhoben haben, das Gericht die Verfahren der übrigen Kläger aber mit Beschluss vom 31.07.2019 abgetrennt hat, haben die verbleibenden vier Kläger zuletzt beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts über eine Änderung der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 zu entscheiden.

In der Begründung der Klage wird ausgeführt, dass sich die Kläger bewusst seien, dass sie in einem beliebten und lebhaften Ausgehviertel lebten, in dem es auch zu

- 5 -

Störungen durch Gäste der Gaststätten kommen könne. Für sie sei aber nicht absehbar gewesen, dass sich die Anzahl der Gaststätten in der Altstadt von 87 im Jahr 1987 auf 171 im Jahr 2016 erhöhe und die Beklagte zugleich kontinuierlich die Sperrzeit verkürze. So habe bis Ende des Jahres 2000 die Sperrzeit sowohl werktags als auch am Wochenende bereits um 1:00 Uhr begonnen. Aufgrund dieser Entwicklungen sähen sie sich gezwungen im Wege der Normänderungsklage restriktivere Sperrzeiten zu beanspruchen. Die Normänderungsklage sei als allgemeine Leistungsklage zulässig und begründet. Der Statthaftigkeit der Leistungsklage stehe der Grundsatz der Gewaltenteilung nicht entgegen. Vielmehr sei ihnen aufgrund des Verhaltens des Gemeinderats der Beklagten, welcher sowohl eindeutige Warnungen der Verwaltung als auch die eindeutigen Vorgaben des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg ignoriert habe, ein durchsetzbarer Leistungsanspruch zuzuerkennen. Weiterhin seien sie klagebefugt. Es sei nicht offensichtlich und eindeutig ausgeschlossen, dass sie einen Anspruch auf Änderung der – den Schutz der Nachbarn von Gaststätten bezweckenden – Sperrzeitverordnung hätten. Sie würden durch den Lärm des Fußgängerverkehrs zwischen den Gaststätten, welcher nach dem Normenkontrollurteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 06.03.2018 den Gaststätten zurechenbar sei, qualifiziert betroffen und seien daher Nachbarn im Sinne des Gaststättenrechts. Dies ergebe sich aus den Lärmberechnungen und -messungen an Immissionsorten in der Nähe ihrer Wohnungen. Entgegen der Auffassung der Beklagten führe der Umstand, dass es nach dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg allgemein auf die Nachbarschaft nicht zu einer bestimmten Gaststätte, sondern zu allen Gaststätten im Geltungsbereich der Verordnung ankomme, nicht dazu, dass eine sinnvolle Unterscheidung zwischen Nachbarn und Allgemeinheit unmöglich sei. Die große Zahl an Klagebefugten sei der einmaligen Gaststättendichte und den besonderen örtlichen Verhältnissen der Heidelberger Altstadt geschuldet. Entgegen der Behauptung der Beklagten liege überdies keine unzulässige Popularklage vor.

Die Klage sei zudem begründet, da sie gemäß § 11 GastVO i.V.m. § 1 LGastG, § 18 GastG und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG einen Anspruch auf Änderung der Sperrzeitverordnung hätten. Wie sowohl die Beklagte als auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seinem Normenkontrollurteil festgestellt hätten, lägen die Voraussetzungen für eine Verlängerung der Sperrzeit vor. Des Weiteren habe der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg festgestellt, dass es der Beklagten obliege, sich um

- 6 -

eine deutlich Verbesserung der Lärmsituation für die im räumlichen Geltungsbereich der Verordnung wohnenden Menschen zu bemühen. Zwar habe die Beklagte ein normgeberisches Ermessen, wie sie die widerstreitenden Interessen von Anwohnern, Gastwirten und Besuchern der Gaststätten in Ausgleich bringe. Aber vor dem Hintergrund der „Leitplanken“, die der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hierfür definiert habe, ende das normgeberische Ermessen jedenfalls dann, wenn die theoretische „Aufweck“-Grenze und die Grenze, ab der Gesundheitsgefahren für die Anwohner zu erwarten seien, überschritten seien. Diese Grenze von 60 dB(A) werde im Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung in der gesamten Nachtzeit größtenteils überschritten, was eine so nachhaltige Störung ihrer Nachtruhe zur Folge habe, dass sie einen Anspruch auf Änderung der Sperrzeit hätten. Ihre Wohnungen in der Ketten-gasse bzw. Dreikönigstraße befänden sich in unmittelbarer Nähe zu einem der fünf Messorte aus dem zweiten Lärmgutachten, für die eine massive Überschreitung des maßgeblichen Immissionsrichtwerts festgestellt worden seien. Dem geltend gemachten Anspruch stünden auch die von der Beklagten vorgesehenen Begleitmaßnahmen nicht entgegen, da diese bereits früher erfolglos versucht bzw. größtenteils noch nicht umgesetzt worden seien und jedenfalls nicht geeignet seien, die massiven Überschreitungen der maßgeblichen Immissionswerte auch nur unter die gesundheitsgefährdende Schwelle zurückzuführen. Dies könne nur mit der begehrten Änderung der bisherigen Sperrzeitverordnung erreicht werden. Eine durchgehende Einhaltung der Lärmrichtwerte von 45 dB(A) für die Nachtzeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr beanspruchten sie im Hinblick auf die Besonderheiten der Heidelberger Altstadt gar nicht. Unter Berücksichtigung, dass unter der Woche typischerweise um 6.00 Uhr aufgestanden werden müsse und sechs Stunden Schlaf das Minimum des menschlichen Schlafbedürfnisses darstellten, sei ein Beginn der Sperrzeit um 0:00 Uhr angezeigt. Dies gelte selbstverständlich auch für die Nacht zum Freitag. Für das Wochenende, welches der Ruhe und Erholung diene, könne der Beginn der Sperrzeit um eine Stunde nach hinten verlegt werden, da sie am Wochenende weniger früh aufstehen müssten.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie macht geltend, die Normänderungsklage sei bereits unzulässig. Eine auf Änderung einer Norm gerichtete Klage sei aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes nur als

- 7 -

Feststellungsklage zulässig. Sämtlichen Klägern fehle zudem die für die Normänderungsklage erforderliche Klagebefugnis. § 18 GastG und § 11 GastVO vermittelten nur Nachbarn im gaststättenrechtlichen Sinn und nicht der Allgemeinheit Schutzansprüche. Die Kläger seien keine Nachbarn im gaststättenrechtlichen Sinn, sondern nur Teil der Allgemeinheit, der über Wohngrundstücke im Bereich der östlichen Altstadt verfüge. Dem stehe auch nicht das Normenkontrollurteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 06.03.2018 entgegen, wonach sich das für die Nachbareigenschaft maßgebliche qualifizierte Betroffensein auch aus dem den Gaststätten zurechenbaren Lärm durch Fußgängerverkehr zwischen den einzelnen Betrieben ergeben könne. Denn durch diese Auslegung werde der Nachbarbegriff so weit aufgelöst, dass keine sinnvolle Unterscheidung zwischen Nachbarn und Allgemeinheit mehr möglich sei.

Die Normänderungsklage sei jedenfalls mangels Anspruchs der Kläger auf Änderung der bisherigen Sperrzeitverordnung unbegründet. Wie bereits ausgeführt, dienen § 11 GastVO und § 18 GastG nicht den Individualinteressen der Kläger, so dass diese bereits deshalb keinen Anspruch auf Änderung der Norm hätten. Unabhängig hiervon sei die aktuelle Sperrzeitregelung unter Berücksichtigung der flankierenden Maßnahmen rechtmäßig. Gegenüber der vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg für unwirksam erklärten Sperrzeit, habe der Gemeinderat die Sperrzeit in allen Nächten, auf die ein Wochentag folge, um eine Stunde verlängert und gleichzeitig die Lärmproblematik durch flankierende Maßnahmen weiter entschärft. Die aktuelle Sperrzeitregelung sei – mit Ausnahme des „studentischen Donnerstags“ – deutlich strenger als jene, die der Landesverordnungsgeber für Kur- und Erholungsgebiete vorgebe. Die Erwägungen des Verwaltungsgerichtshofs seien ebenso zur Kenntnis genommen worden wie der Umstand, dass keine klaren zeitlichen Vorgaben hätten gemacht werden können, wann eine Öffnung der Gaststätten nicht mehr zulässig sei. Der Umstand, dass die Lärmgrenzwerte der TA-Lärm weit überschritten seien, helfe bei der Abwägung nicht weiter, weil deren Einhaltung erkennbar unrealistisch sei. Der Gemeinderat habe einen Interessenausgleich vorgenommen und sich dabei sowohl vom Ausgehverhalten der vielen in Heidelberg lebenden Studenten als auch von dem Umstand leiten lassen, dass die Heidelberger Altstadt ein mindestens in Baden-Württemberg beispielloses und besonderes Ausgeviertel darstelle. Es sei zudem berücksichtigt worden, dass die

- 8 -

Beeinträchtigungen durch Gaststätten sich nicht regelmäßig und ununterbrochen bemerkbar machten, sondern nur an den Tagen, an denen sich das Wetter dazu eigne, im Laufe der Nacht von einer Gaststätte in die nächste zu ziehen. Schließlich sei das Normsetzungsermessen jedenfalls nicht soweit geschrumpft, dass nur noch die Verlängerung der Sperrzeit der Sperrzeitverordnung rechtmäßig sei. Der Normgeber befinde sich in einer abwägungsähnlichen Situation, bei der er eine Vielzahl betroffener Belange durch Ergreifen verschiedenster Maßnahmen zu einem Interessenausgleich bringen könne, weswegen auch die isolierte Verpflichtung zum Ergreifen gerade bestimmter einzelner Maßnahmen ausgeschlossen sei.

Hinsichtlich des weiteren Vorbringens der Beteiligten sowie der Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die gewechselten Schriftsätze, den Inhalt der Behördenakte sowie den Inhalt der Gerichtsakten des Verwaltungsgerichts Karlsruhe - 4 K 1809/10 - und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg - 6 S. 1566/12 -, - 6 S 2629/15 - und - 6 S 1168/17 - verwiesen.

### ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

Die Normänderungsklage ist zulässig (dazu I.) und begründet (dazu II.).

I. Die allgemeine Leistungsklage, mit welcher zuletzt eine Änderung der bisherigen Sperrzeitverordnung dergestalt begehrt wird, dass die Sperrzeit (zumindest partiell) verlängert wird, ist ausnahmsweise zulässig.

Der Zulässigkeit der Leistungsklage steht nicht von vornherein entgegen, dass die Klage auf die Änderung einer Rechtsnorm gerichtet ist. Individualansprüche auf Erlass bzw. Änderung von Rechtsnormen sind zwar nur ausnahmsweise denkbar, weil der Erlass bzw. die Änderung von Rechtsnormen – typischerweise – dem Wohl der Allgemeinheit, nicht aber der Erfüllung von Individualansprüchen dient, müssen aber nach Art. 19 Abs. 4 GG, wo sie bestehen, gerichtlich auch durchsetzbar sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.11.1988 - 7 C 115.86 -; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 26.10.1999 - 1 S 1652/98 -, jeweils juris; vgl. auch Happ in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Auflage, 2019, § 42 RdNr. 63).

- 9 -

Zwar ist die Normänderungsklage grundsätzlich nur als Feststellungsklage zulässig (vgl. bezogen auf die Normerlassklage: BVerfG, Beschluss vom 17.01.2006 - 1 BvR 541/02 -; BVerwG, Urteile vom 28.11.2007 - 9 C 10.07 - und vom 04.07.2002 - 2 C 13/01 -; VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 06.03.2018 - 6 S 1168/17 -, vom 23.01.2013 - 9 S 2180/12 - und vom 06.08.2012 - 9 S 1904/11 -, jeweils juris; So-dan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Auflage 2018, § 42 RdNr. 49; a.A. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 29.03.2019 - 20 D 96/11.AK -; Bayerischer VGH, Urteil vom 23.01.2002 - 21 N 97.1835 -, jeweils juris; Pietzcker in Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, 36. Ergänzungslieferung, Februar 2019, § 42 Abs. 1 RdNr. 160; Happ in Eyermann, a.a.O., § 42 RdNr. 63), weil diese in der Regel am ehesten den Grundsatz der Gewaltenteilung wahrt. Der im Gewaltenteilungsgrundsatz begründete Respekt vor den rechtsetzenden Organen gebietet, auf deren Entscheidungsfreiheit gerichtlich nur in dem für den Rechtsschutz des Bürgers unumgänglichen Umfang einzuwirken (vgl. BVerwG, Urteil vom 28.11.2007, a.a.O.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23.01.2013, a.a.O.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.08.2012, a.a.O.; Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung verneht, wenn ein bestehender Anspruch von der normgebenden Stelle verweigert wird: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 26.10.1999, a.a.O.). Vorliegend ist aber ausnahmsweise die Leistungsklage statthaft, weil es angesichts des Verhaltens des Gemeinderates der Beklagten in der Vergangenheit unumgänglich ist, dass der geltend gemachte Anspruch mittels einer notfalls vollstreckbaren Leistungsklage eingeklagt werden kann. Denn nur auf diese Weise kann effektiver gerichtlicher Rechtsschutz der Kläger sichergestellt werden.

Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass der Gemeinderat der von der Beklagten im Vergleich vom 20.03.2013 übernommenen Verpflichtung, auf Grundlage einer schalltechnischen Untersuchung über eine weitere Verlängerung der damals bestehenden Sperrzeit von 2:00 Uhr bis 6:00 Uhr unter der Woche und von 3:00 Uhr bis 6:00 Uhr am Wochenende zu entscheiden, bis zum heutigen Tage nicht ausreichend nachgekommen ist, obwohl laut dem Lärmgutachten der Firma Genest vom 12.10.2016 die Lärmsituation in der Heidelberger Kernaltstadt derjenigen von Gewerbe- und Industriegebieten entspricht. Verglichen mit den oben genannten Sperr-

- 10 -

zeiten sieht die vom Gemeinderat der Beklagten zuletzt beschlossene Sperrzeitverordnung sogar eine Verkürzung der Sperrzeit in den besonders lärmbelasteten Nächten zum Freitag bis Sonntag um jeweils eine Stunde vor. Bereits zuvor hatte der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die noch liberalere Sperrzeitverordnung vom 20.12.2016 für unwirksam erklärt. Bezeichnend für die fehlende Bereitschaft der Mehrheit der Stadträte, die Sperrzeit zu verlängern und der Nachtruhe der Nachbarn von Gaststätten angemessen Rechnung zu tragen, ist auch deren Verhalten in der Gemeinderatssitzung vom 17.05.2018. In dieser konnte über den Erlass einer geänderten Sperrzeitverordnung nicht abgestimmt werden, weil nach Ansicht des Vorsitzenden des Gemeinderates alle Anträge der Fraktionen des Gemeinderates hierzu gegen die Vorgaben aus dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 06.03.2018 verstießen und deshalb von ihm nicht zur Abstimmung zugelassen wurden. Stattdessen beschloss der Gemeinderat in der Sitzung, der Verwaltung zu empfehlen, ab sofort die Außenbewirtschaftung eine Stunde länger als bisher zu genehmigen, soweit dies vertretbar ist.

Hinzu kommt, dass sich der Gemeinderat bei der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 über eindeutige gerichtliche Vorgaben hinweggesetzt hat. So ist es gemäß dem Normenkontrollurteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 06.03.2018 den Anwohnern der Heidelberger Altstadt in den Nächten unter der Woche unzumutbar, Lärm im Zusammenhang mit dem Besuch der Gaststätten bis um 3:00 Uhr in der Nacht zu ertragen. Insbesondere könne die Nacht auf Freitag nicht anders behandelt werden, als die übrigen Nächte, auf die ein Werktag folge. Weiter wird in dem Normenkontrollurteil festgestellt, dass der Beklagten einzig die Möglichkeit bleibt, die Sperrzeit zu verlängern, um die Bestimmungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes zu erfüllen. Diese Vorgaben wurden bei der zuletzt festgesetzten Sperrzeit für die Nacht zum Freitag von 3:00 Uhr bis 6:00 Uhr nicht beachtet. Dasselbe gilt für den in der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 festgesetzten Beginn der Sperrzeit am Wochenende von 4:00 Uhr, da laut dem Normenkontrollurteil ein solcher Sperrzeitbeginn die schutzwürdigen Interessen der Anwohner nicht ausreichend berücksichtigt. Dem kann die Beklagte auch nicht mit Erfolg entgegenhalten, dass sie davon ausgegangen sei, durch die flankierenden Maßnahmen ausreichend tätig geworden zu sein, da sie diese – mit Ausnahme der Aufstockung des Kommunalen Ordnungsdienstes – nicht einmal umgesetzt hat. Angesichts der Deutlichkeit der unbeachtet gebliebenen gerichtlichen

- 11 -

Vorgaben, auf welche die Stadträte zudem sowohl von der Verwaltung als auch vom Oberbürgermeister der Beklagten hingewiesen wurden, reicht die bloße Feststellung der Verpflichtung zur partiellen Änderung der bestehenden Sperrzeitverordnung unter Benennung konkreter Sperrzeiten vorliegend nicht mehr aus, um deren ordnungsgemäße und zeitnahe Umsetzung durch den Gemeinderat sicherzustellen.

Der in der mündlichen Verhandlung gestellte Antrag, die Beklagte zu verurteilen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts über eine Änderung der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 zu entscheiden, ist zudem hinreichend bestimmt (vgl. VG Augsburg, Urteil vom 30.03.2012 - Au 4 K 11:809 -, juris; vgl. allgemein zur Statthaftigkeit eines Bescheidungsantrags bei der Normerlassklage: ÖVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 29.03.2019, a.a.O.; Pietzcker in Schoch/Schneider/Bier, a.a.O., § 42 Abs. 1 RdNr. 160). Allein dieser Antrag wird dem klägerischen Begehren gerecht. Denn mit ihm wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Kläger aufgrund der vorliegenden Gutachten den räumlichen Geltungsbereich der verlängerten Sperrzeit nicht exakt bezeichnen können.

Schließlich steht der Statthaftigkeit der Normänderungsklage in Form der Leistungsklage auch nicht eine drohende Umgehung der Normenkontrolle nach § 47 VwGO – insbesondere unter dem Gesichtspunkt der instanzialen Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofs nach § 4 AGVwGO – entgegen, weil die von den Klägern begehrte (zumindest partielle) Verlängerung der bislang festgesetzten Sperrzeit auf bestimmte, von ihnen näher bezeichnete Zeiten nicht im Wege der Normenkontrolle erreicht werden kann. Selbst eine die Unwirksamkeit der bisherigen Sperrzeitverordnung feststellende Entscheidung mit einem Handlungsauftrag in den Gründen ist hierzu ungeeignet, wie sich nach dem Normenkontrollurteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 06.03.2018 gezeigt hat.

Die Kläger verfügen außerdem über die erforderliche Klagebefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO. Diese Vorschrift ist zur Vermeidung einer dem Verwaltungsprozess fremden Popularklage auf die allgemeine Leistungsklage anzuwenden (vgl. BVerwG, Urteil vom 05.04.2016 - 1 C 3.15 -, juris). Danach ist eine Klage nur zulässig, wenn es dem Rechtsuchenden um die Verwirklichung eigener Rechte geht. Dass ihm solche Rechte zustehen, muss nach seinem Vorbringen zumindest möglich erscheinen. Dies

- 12 -

ist nur dann nicht der Fall, wenn die von ihm behaupteten Rechte offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise bestehen oder ihm zustehen können (BVerwG, Urteil vom 28.11.2007, a.a.O. m.w.N.).

Zunächst liegt keine unzulässige Popularklage vor, auch wenn einige hundert Bewohner der Altstadt das Anliegen der Kläger unterstützen. Denn die Kläger haben sowohl in ihrem Schriftsatz vom 28.02.2019 als auch in der mündlichen Verhandlung deutlich gemacht, dass es ihnen bei der Durchsetzung einer für die Anwohner hinnehmbaren Sperrzeit um die Verwirklichung ihrer eigenen Rechte geht.

Es ist auch weder offensichtlich noch eindeutig ausgeschlossen, dass die Kläger aus § 11 GastVO i.V.m. § 1 LGastG, § 18 GastG und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG einen eigenen Anspruch auf Änderung der bestehenden Sperrzeitverordnung dergestalt haben, dass die Sperrzeit zumindest in Teilbereichen der bisherigen Sperrzeitverordnung verlängert wird. Dies setzt voraus, dass die zum Erlass bzw. zur Änderung der Sperrzeitverordnung ermächtigende Vorschrift – zumindest auch – zum Schutz von Individualinteressen der Kläger bestimmt ist. Hiervon ist bei § 11 GastVO i.V.m. § 1 LGastG, § 18 GastG auszugehen. Denn die genannten Regelungen bezwecken – neben den öffentlichen Interessen der Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs, des Schutzes der Volksgesundheit sowie des Arbeitsschutzes – auch den Schutz der Nachtruhe von Personen, die in der Nachbarschaft von Gaststätten wohnen (Michel/Kienzle/Pauly, Gaststättengesetz, 14. Auflage 2003, § 18 RdNr. 7; vgl. Metzner, Gaststättengesetz, 6. Auflage 2002, § 18 RdNr. 12; vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.03.2018, a.a.O.) und dienen damit auch den Individualinteressen der Nachbarschaft.

Die Kläger sind Nachbarn im Sinne von § 1 LGastG i.V.m. §§ 5 Abs. 1 Nr. 13, 18 GastG und § 11 GastVO. Dies setzt ein qualifiziertes Betroffensein in Form einer räumlichen und zeitlichen Beziehung zu den emittierenden Betrieben voraus, das sich deutlich von den Auswirkungen abhebt, die den Einzelnen als Teil der Allgemeinheit treffen kann (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.03.2018, a.a.O.; vgl. BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 - 1 C 10.95 -, juris m.w.N.). Im Fall einer abstrakt-generellen Regelung der Sperrzeit für ein bestimmtes räumliches Gebiet durch Rechtsverordnung kommt es dabei nicht auf die Betrachtung einzelner Betriebe an, sondern es muss die Gesamtsituation in den Blick genommen werden (VGH Baden-Württemberg, Urteil

- 13 -

vom 06.03.2018, a.a.O.). Dies ist bereits in der Systematik der Gaststättenverordnung angelegt, welche zwischen der Sperrzeit für ein bestimmtes räumliches Gebiet nach § 11 GastVO einerseits und Anordnungen gegenüber einzelnen Betrieben gemäß § 12 GastVO andererseits unterscheidet. Dementsprechend muss der maßgebliche Lärm auch nicht einzelnen Gaststätten zuordenbar sein, sondern es reicht aus, dass er durch die Gesamtheit der Gaststätten verursacht wird (vgl. hierzu: VG Augsburg, Urteil vom 30.03.2012, a.a.O.). Dies gebietet außerdem die effektive Gewährleistung des von § 11 GastVO bezweckten Schutzes der Nachtruhe der Nachbarschaft von Gaststätten, da andernfalls in konfliktträchtigen Gemengelagen mit einer großen Zahl von Gaststätten lärmschützende Maßnahmen des Gaststättenrechts mangels einer Zuordnung des Lärms zu einzelnen Betrieben regelmäßig nicht möglich wären. Entgegen der Auffassung der Beklagten bleibt auch beim Abstellen auf die Gesamtsituation eine sinnvolle Unterscheidung zwischen der Nachbarschaft und der Allgemeinheit möglich. Ein qualifiziertes Betroffensein kann dementsprechend auch durch Auswirkungen in einem weiteren Umfeld der Anlagen hervorgerufen werden, die in einem funktionalen Zusammenhang mit den Betrieben stehen und diesen auch in räumlicher Hinsicht noch zuzurechnen sind, weil sie den Bezug zu den emittierenden Anlagen noch nicht verloren haben. Dies gilt namentlich für den Lärm der Gäste auf dem Weg von und zu den Gaststätten, solange die Gäste der Gaststätten nicht mehr bzw. noch nicht in den allgemeinen Verkehr eingegliedert sind (vgl. bezogen auf Anordnungen gegenüber einzelnen Betrieben: BVerwG, Urteil vom 07.05.1996, a.a.O.; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.06.2002 - 14 S 2736/01 -, juris).

Vorliegend kommt es durch die enge räumliche Verbundenheit einer Vielzahl von Gaststätten, welche es den Gaststättenbesuchern ermöglicht, im Laufe einer Nacht von einer Gaststätte zu nächsten zu ziehen, in der östlichen Altstadt zu den Gaststätten zurechenbarem Lärm durch Fußgängerverkehr zwischen den einzelnen Betrieben (so auch: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.03.2018, a.a.O.). Denn in der verkehrsberuhigten östlichen Altstadt findet keine Eingliederung der zahlreichen Gaststättenbesucher, die zu Fuß oder mit dem Fahrrad unterwegs sind, in den allgemeinen Verkehr statt, da es dort in der maßgeblichen Zeit zwischen 0:00 Uhr und 4:00 Uhr an einem nennenswerten allgemeinen Verkehr fehlt. Angesichts der schalltechnischen Prognoseberechnung vom 12.10.2016 unter Berücksichtigung des Lärmberichts vom

- 14 -

10.10.2016 ist es möglich, dass die Kläger nicht nur durch den Lärm des Fußgängerverkehrs zwischen den verschiedenen Gaststätten im Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung in den späten Nachtstunden qualifiziert betroffen sind, sondern auch einen Anspruch auf Änderung der bisherigen Sperrzeitverordnung haben.

II. Die Normänderungsklage ist zudem begründet, da die Kläger gemäß § 11 GastVO i.V.m. § 1 LGastG, § 18 GastG und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verlangen können, dass die Beklagte unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts über eine Änderung der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 entscheidet. Denn es liegen nicht nur die Voraussetzungen des § 11 GastVO für eine Verlängerung der Sperrzeit vor (dazu 1.), sondern auch das normgeberische Ermessen ist ausnahmsweise aufgrund der vorliegenden Gesundheitsgefahr bezüglich einer zumindest partiellen Verlängerung der Sperrzeit innerhalb des Geltungsbereichs der bisherigen Sperrzeitverordnung auf 0:00 Uhr unter der Woche und 2:30 Uhr am Wochenende sowie an den Nächten zu gesetzlichen Feiertagen in Baden-Württemberg auf Null reduziert (dazu 2.). Lediglich den exakten räumlichen Geltungsbereich der neuen Sperrzeiten – innerhalb der Grenzen der bisherigen Sperrzeitverordnung – hat die Beklagte im Rahmen ihres Ermessens festzulegen (dazu 3.).

1. Zunächst liegen die Voraussetzungen des § 11 GastVO für eine Verlängerung der Sperrzeit vor, da die Ausnutzung der allgemeinen Sperrzeit gemäß § 9 GastVO nicht im Einklang mit von der Verwaltung zu wahrenden öffentlichen Belangen steht.

Nach § 9 Abs. 1 GastVO beginnt die allgemeine 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. Gemäß § 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. 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,

- 15 -

wenn nicht die Frage des besonderen Bedarfs streitig ist, dafür aber die Frage einer besonderen Stömpfindlichkeit bzw. Unempfindlichkeit der Umgebung. Beiden Tatbestandsmerkmalen ist gemeinsam, dass das Gemeinwohl jeweils einer Sperrzeitverkürzung, -verlängerung sowie -aufhebung nicht entgegenstehen darf (VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 06.03.2018 a.a.O., vom 11.09.2012 - 6 S 947/12 - und vom 20.07.2000 - 14 S 237/99 -, jeweils juris).

Für die Kernaltstadt von Heidelberg hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seinem Normenkontrollurteil vom 06.03.2018 - 6 S 1168/17 - ausgeführt:

„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/Tegeder 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.-

- 16 -

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 Wochenverlauf 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 „Kurfürstliches 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 „Kurfürstliches Museum“ – bei [...] bis [zu] 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

- 17 -

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 Lärmbelästigung - 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 Gebietscharakter 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

- 18 -

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.

- 19 -

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.“

Dieser Einschätzung schließt sich die Kammer nach eigener rechtlicher Würdigung vollumfänglich an und macht sie sich zu eigen. Hierbei geht die Kammer davon aus, dass sich die in dem Lärmgutachten vom 12.10.2016 ermittelte Lärmsituation in der Heidelberger Altstadt durch die vom Gemeinderat der Beklagten am 24.07.2018 beschlossenen flankierenden Maßnahmen im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht geändert hat. Denn die einzige von der Beklagten bislang umgesetzte Maßnahme, die Aufstockung des Kommunalen Ordnungsdienstes um drei weitere Stellen, hat nach den 95 Lärmmessungen der Beklagten in diesem Jahr zu keiner messbaren Lärmreduzierung geführt, wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung nach einem Hinweis auf die Angaben eines Stadtsprechers in der Rhein-Neckar-Zeitung vom 30.07.2019 („Lärm in der Altstadt - Showdown vor Gericht“, [https://www.rnz.de/nachrichten/Heidelberg\\_artikel,-heidelberg-laerm-in-der-altstadt-showdown-vor-gericht\\_arid,456649.html](https://www.rnz.de/nachrichten/Heidelberg_artikel,-heidelberg-laerm-in-der-altstadt-showdown-vor-gericht_arid,456649.html), letzter Aufruf am 24.09.2019) einräumte. Dies vermag vor dem Hintergrund, dass der Kommunale Ordnungsdienst keine rechtliche Handhabe hat, gegen nicht ordnungswidrig handelnde, sondern nur sehr laut sprechende Gaststättenbesucher vorzugehen, welche für den Beurteilungspegel als Emittenten der Lärmberechnung vom 12.10.2016 zugrunde gelegt wurden, nicht zu überraschen. Überdies verstärkt – laut dem Erfahrungsbericht des Kommunalen Ordnungsdienstes vom 28.01.2016 – ein Einschreiten des Kommunalen Ordnungsdienstes nach 3:00 Uhr aufgrund des durch Alkoholkonsum gestiegenen Frustrations- und Aggressionslevels der Gaststättenbesucher die Ruhestörung sogar noch.

2. Liegen damit Gründe für eine Verlängerung der Sperrzeit vor, folgt allein daraus noch kein Anspruch der Kläger auf Erlass einer entsprechenden Normänderung. Denn es obliegt dem Gemeinderat der Beklagten, eine Sperrzeitverordnung zu schaffen, die

- 20 -

die kollidierenden Interessen in einen sachgerechten Ausgleich bringt. Hierbei steht ihm grundsätzlich ein normgeberisches Ermessen zu, wie er die widerstreitenden Interessen von Anwohnern, Gastwirten und Nutzern der Gaststätten in Ausgleich bringen möchte. Darüber hinaus hat der Gemeinderat der Beklagten grundsätzlich auch ein Ermessen, mit welchen Maßnahmen er die erforderliche Reduzierung des Gaststättenlärms erreichen möchte. Ein Anspruch auf die begehrte Sperrzeitverlängerung steht den Klägern nur dann zu, wenn das Ermessen des Gemeinderats ausnahmsweise auf Null reduziert ist. So liegt es hier.

Für die Annahme einer Ermessensreduzierung auf Null und damit für das Bestehen eines Anspruchs der Kläger auf Normänderung genügt es dabei nicht, dass die Immissionsrichtwerte der TA-Lärm im Bereich der Wohnungen der Kläger überschritten werden. Denn die bloße Überschreitung dieser Richtwerte kann die Beklagte zwar berechtigen aufgrund von § 11 GastVO eine Sperrzeitverlängerung zu erlassen, verpflichtet sie aber noch nicht, eine bestimmte Regelung zu treffen, die im Wege der Normerlassklage eingefordert werden könnte. Dies kommt vielmehr nur in Betracht, wenn eine unmittelbare auf andere Weise nicht zu beseitigende Gefahr für hochrangige Rechtsgüter, wie Leben oder Gesundheit droht. Im vorliegenden Fall setzt dies voraus, dass die Lärmbeeinträchtigungen im Bereich der Wohnungen der Kläger trotz der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 die Schwelle der Gesundheitsgefahr überschreiten. Diese Schwelle wird nach Auffassung der Kammer überschritten, wenn es im Bereich der Wohnungen der Kläger zur Nachtzeit regelmäßig zu einem Beurteilungspegel von über 60 dB(A) kommt (vgl. auch: VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 06.03.2018, a.a.O. und vom 27.06.2002, a.a.O.; Bayerischer VGH, Urteil vom 05.03.1996 - 20 B 92.1055 -, juris). Dies ist gegenwärtig bei den Klägern der Fall.

Sowohl unter der Woche als auch am Wochenende ergeben sich regelmäßig im Bereich der Wohnungen aller Kläger nächtliche Lärmwerte von mehr als 60 dB(A). Für das Wochenende ergibt sich die regelmäßige Überschreitung eines Beurteilungspegels von 60 dB(A) aus der Lärmberechnung im Gutachten der Firma Genest vom 12.10.2016, wonach am Wochenende im Beurteilungszeitraum von 23:00 bis 5:00 Uhr auf den Grundstücken, auf denen sich die Wohnungen der Kläger befinden, der Richtwert der TA-Lärm von 45 dB(A) um 20 bis 25 dB(A) überschritten wird. Auch unter der Woche kommt es nach 0:00 Uhr im Bereich der Wohnungen der Kläger regelmäßig zu

- 21 -

Überschreitungen des maßgeblichen Beurteilungspegels. Laut dem Messbericht der Firma Genest vom 10.10.2016 wurden am Immissionsmesspunkt M01 „Untere Straße“, welcher am östlichen Ende der Unteren Straße etwa 90 Meter von der Wohnung des Klägers zu 3 entfernt liegt, in den Nächten unter der Woche im Zeitraum von 0:00 bis 1:00 Uhr Beurteilungspegel zwischen 60 und 73 dB(A) gemessen. Aufgrund der Lage sind im Bereich der Wohnung des Klägers zu 3 sogar noch höhere Beurteilungspegel zu erwarten. Denn zunächst benutzen besonders viele Besucher auf ihrem Weg zwischen den Gaststätten den Abschnitt der Dreikönigstraße, in welchem der Kläger zu 3 wohnt, weil dieser die Untere Straße mit ihren zahlreichen Gaststätten mit der südlich davon liegenden Hauptstraße verbindet, die neben weiteren Gaststätten auch mehrere Imbisslokale beherbergt. Zudem führt die meisten Besucher der Unteren Straße ihr Heimweg entweder über die südlich der Unteren Straße gelegenen Haltestellen der Moonliner oder die Hauptstraße in Richtung Bismarckplatz und damit häufig an der Wohnung des Klägers zu 3 vorbei. Die Wohnungen der Kläger zu 1, 2 und 4 schließlich liegen nahe der Hauptstraße in der Kettengasse, in der sich neben der Diskothek „Tangente“ noch weitere Gaststätten befinden. Die Lärmmessungen haben laut dem Messbericht vom 10.10.2016 am – etwa 90 Meter von den Wohnungen der Kläger zu 1, 2 und 4 entfernten – Immissionsmessort M02 „Hauptstraße“ am Mittwoch und am Freitag und am – etwa 80 Meter von den Wohnungen der Kläger zu 1, 2 und 4 entfernten – Immissionsmessort M03 „Kettengasse“ am Freitag Überschreitungen eines Beurteilungspegels von 60 dB(A) ergeben, wobei die Gutachter bei besserem Wetter als im Messzeitraum aufgrund der erhöhten Frequentierung der Altstadt noch höhere Geräuschbelastungen erwarten. Angesichts der Nähe zur Hauptstraße und etlicher Gaststätten in der unmittelbaren Umgebung ist nicht zu erwarten, dass es im Bereich der Wohnungen der Kläger zu 1, 2 und 4 zu niedrigeren Beurteilungspegeln als an den Immissionsorten M02 und M03 kommt.

Die Regelmäßigkeit der Überschreitung eines Beurteilungspegels von 60 dB(A) wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass Lärm durch Fußgängerverkehr zwischen den Gaststätten verstärkt in der wärmeren Jahreszeit an den Tagen auftritt, an denen das Wetter dazu einlädt, im Laufe der Nacht von einer Gaststätte in die nächste zu ziehen. Denn immerhin sind solche Tage in Heidelberg, das für sein warmes Klima bekannt ist, recht zahlreich und sie erstrecken sich in der Zeit zwischen April und Oktober zum Teil auch über längere durchgehende Zeiträume (von mehreren Tagen und Wochen).

- 22 -

In dieser Zeit, die einen erheblichen Teil des Jahres ausmacht, sind die Kläger regelmäßig in ihrer Nachtruhe gestört, zumal sich laut dem Messbericht vom 10.10.2016 selbst an ungewöhnlich kühlen Sommertagen gemittelte Beurteilungspegel über 60 dB(A) in der Umgebung der Wohnungen der Kläger messen lassen.

Angesichts der festgestellten Gesundheitsgefahr ist das der Beklagten grundsätzlich zustehende normgebärische Ermessen ausnahmsweise zugunsten der Kläger hinsichtlich einer zumindest partiellen Verlängerung der Sperrzeit im Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 auf werktags 0:00 Uhr und 2:30 Uhr am Wochenende sowie an den Nächten zu gesetzlichen Feiertagen in Baden-Württemberg auf Null reduziert.

Eine Ermessensreduzierung auf Null ist dann gegeben, wenn als einzige rechtmäßige Entscheidung lediglich eine entsprechende Änderung der bisherigen Sperrzeitverordnung in Betracht kommt und von vornherein keine andere rechtmäßige Entscheidung der Beklagten möglich ist. Eine solche Schrumpfung des Ermessens auf ein einziges rechtmäßiges Ergebnis kann eintreten, wenn nach Lage der Dinge alle denkbaren Alternativen nur unter pflichtwidriger Vernachlässigung eines vorrangigen Sachgesichtspunktes gewählt werden könnten. Die Ermessensreduzierung auf Null ist nur in Ausnahmefällen anzunehmen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15.01.1988 - 7 B 182.87 -; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.07.2011 - 6 S 2579/10 -, jeweils juris).

Vorliegend ist ein solcher Ausnahmefall gegeben. Die vom Lärm der Gaststätten im Verordnungsgebiet qualifiziert betroffenen Kläger haben Anspruch darauf, dass die Beklagte ihre grundrechtlich geschützten Interessen nicht in unzumutbarer Weise vernachlässigt. Den von der Beklagten bislang nicht in hinreichendem Maße berücksichtigten Belangen der Kläger, insbesondere ihrem Recht auf einen gesunden Schlaf, wird allein die Verlängerung der Sperrzeit zumindest in Teilen, der bisherigen Sperrzeitverordnung auf 0:00 Uhr bis 6:00 Uhr unter der Woche und 2:30 Uhr bis 6:00 Uhr am Wochenende und an den Nächten zu einem gesetzlichen Feiertag in Baden-Württemberg gerecht. Denn es ist nicht erkennbar, dass seitens der Beklagten eine andere Maßnahme außer der genannten Sperrzeitverlängerung getroffen werden könnte, die geeignet wäre, den Lärm im Bereich der Wohnungen der Kläger in absehbarer Zeit so

- 23 -

weit zu reduzieren, dass das Recht der Kläger auf Wahrung einer ungestörten Nachtruhe nicht unzumutbar beeinträchtigt wird.

Auch Anwohner in der Nachbarschaft von Gaststätten haben aufgrund von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG Anspruch auf Wahrung einer ungestörten Nachtruhe, die einen zur Erhaltung der Gesundheit ausreichenden Schlaf ermöglicht. Bei der Frage, welches Maß an Nachtruhe unerlässlich ist, um Gesundheitsgefahren durch fehlenden Schlaf infolge von Lärmbeeinträchtigungen zu verhindern, kommt es – entsprechend dem immissionsschutzrechtlichen Grundsatz – nicht auf das individuelle und bei jedem Menschen – je nach Alter und individueller Umstände – unterschiedliche Schlafbedürfnis an, sondern auf das eines verständigen Durchschnittsmenschen. Im Rahmen der vorliegend zu prüfenden Ermessensreduzierung auf Null kann nicht die häufig empfohlene achtstündige Nachtruhe maßgebend sein, obwohl sie auch der Regelung in Nr. 6.4 Abs. 2 Satz 2 der TA-Lärm zugrunde liegt. Zu berücksichtigen ist insoweit, dass es sich bei der Heidelberger Altstadt seit jeher um ein beliebtes Ausgehviertel handelt und sich die Anwohner deswegen dort seit langem auf eine kürzere Nachtruhe eingerichtet haben. Auch die Kläger fordern eine ungestörte Nachtruhe von acht Stunden nicht ein. Ausschlaggebend für eine Ermessensreduzierung auf Null ist wegen der Abwehrfunktion des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit die Tatsache, dass die maßgebliche untere Grenze für das menschliche Schlafbedürfnis bei sechs Stunden Schlaf liegt (vgl. Welt vom 29.03.2016, „So viel Schlaf braucht ein Mensch wirklich“, <https://www.welt.de/gesundheit/article153770727/So-viel-Schlaf-braucht-ein-Mensch-wirklich.html>, letzter Aufruf am 24.09.2019; unter Verweis auf Sleep Health vom März 2015, „National Sleep Foundation's sleep time duration recommendations: methodology and results summary“, [https://www.sleephealthjournal.org/article/S2352-7218\(15\)00015-7/fulltext](https://www.sleephealthjournal.org/article/S2352-7218(15)00015-7/fulltext), letzter Aufruf am 24.09.2019). Wird dieses Minimum an lebensnotwendigem Schlaf unterschritten, drohen nach Auffassung der Experten in aller Regel Gefahren nicht nur für das Wohlbefinden, sondern auch für die Gesundheit. Es ist daher unvertretbar, wenn die Beklagte diese Belange der Kläger lediglich zur Kenntnis nimmt. Sie darf die Wahrung einer ungestörten Nachtruhe von mindestens sechs Stunden als grundrechtlich geschütztes Interesse der Kläger nicht außer Betracht lassen.

- 24 -

Von dieser Erkenntnis ausgehend ist unter der Woche grundsätzlich die Festlegung der Sperrzeit von 0:00 Uhr bis 6:00 Uhr erforderlich. Denn der durchschnittliche Erwerbstätige, Schüler oder Auszubildende muss unter der Woche üblicherweise gegen 6:00 Uhr aufstehen, um seinen Arbeitsplatz oder seinen Ausbildungsplatz rechtzeitig zu erreichen (vgl. Bayerischer VGH, Urteil vom 25.11.2015 - 22 BV 13.1686 -, juris). Dies entspricht nicht nur der allgemeinen Lebenserfahrung, sondern auch den Erwägungen allgemeiner immissionsschutzrechtlicher Regelungen. So wird sowohl in § 3 der 16. BImSchV als auch in Nr. 6.4 Abs. 1 der TA-Lärm die immissionsschutzrechtlich besonders geschützte Nachtzeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr definiert. Hierbei verkennt die Kammer nicht, dass die Nachtzeit nach Nr. 6.4 Abs. 2 Satz 1 TA-Lärm um eine Stunde verschoben werden kann, soweit dies wegen der besonderen örtlichen oder betrieblichen Verhältnisse unter Berücksichtigung des Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen erforderlich ist. Hier sind aber keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass der durchschnittliche Erwerbstätige oder in Ausbildung befindliche Anwohner der Kernaltstadt üblicherweise erst deutlich nach 6:00 Uhr aufstehen muss. Hinzu kommt, dass an den Immissionsmessorten M01 „Untere Straße“ und M02 „Hauptstraße“ laut dem Messbericht vom 10.10.2016 unter der Woche bereits kurz nach 6:00 Uhr wieder die theoretische „Aufweck“-Grenze von 60 dB(A) überschritten wird. Schon aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die ungestörte Nachtruhe der Altstadtbewohner, welche – wie die Kläger – in der Nähe der Unteren Straße bzw. Hauptstraße wohnen, bereits kurz nach 6:00 Uhr endet, selbst wenn sie nicht gezwungen sind, schon zu diesem Zeitpunkt aufzustehen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Beginn der Sperrzeit aufgrund des Lärms, den die die Gaststätten verlassenden Besucher verursachen – wie in der Vergangenheit auch die Lärmmessungen gezeigt haben – nicht selten zunächst zu einer Verschlechterung der Lärmsituation führt und erst mit zeitlicher Verzögerung eine angemessene Nachtruhe durch die Sperrzeit erreicht wird. Ein Beginn der Sperrzeit um 1:00 Uhr, wie sie in der aktuellen Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 unter der Woche – mit Ausnahme der Nacht zum Freitag – vorgeschrieben ist, wird folglich dem Anspruch der Kläger auf einen gesunden Schlaf nicht gerecht. Nichts anderes gilt für den sogenannten „studentischen Donnerstag“, da die Nachtruhe der Kläger in der Nacht zum Freitag nicht weniger schutzwürdig ist, als an den anderen Tagen unter der Woche (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.03.2018, a.a.O.).

- 25 -

Eine Ausnahme für den Beginn der Sperrzeit unter der Woche um 0:00 Uhr gilt für die Nächte zu einem gesetzlichen Feiertag in Baden-Württemberg, wenn diese unter der Woche liegen. Aufgrund des gesetzlichen Feiertags muss der durchschnittliche Altstadtbewohner von Heidelberg am nächsten Morgen nicht regelmäßig um 6:00 Uhr aufstehen. Insgesamt entspricht die Lärmsituation in der Altstadt eher der an einem Sonntag, weshalb es der Beklagten offen steht, die Sperrzeit an den Nächten zu einem gesetzlichen Feiertag in Baden-Württemberg mit der am Wochenende geltenden gleichzustellen.

Für die Nächte zum Samstag und Sonntag ist der Beginn der Sperrzeit spätestens ab 2:30 Uhr festzulegen, um den grundrechtlich geschützten Interessen der Kläger hinreichend Rechnung zu tragen. Die Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018, die den Beginn der Sperrzeit an Wochenenden auf 4:00 Uhr festlegt, wird auch insoweit dem Anspruch der Kläger auf ein Minimum an ungestörter Nachtruhe nicht gerecht (vgl. so schon Normenkontrollurteil des VGH Baden-Württemberg vom 06.03.2018, a.a.O.). Zwar kann die Nachtruhe am Wochenende vor dem Hintergrund, dass die meisten Anwohner an diesen Tagen nicht früh aufstehen müssen und die Nachtruhe unter der Woche einen höheren Stellenwert genießt (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.03.2018, a.a.O.), zu einem späteren Zeitpunkt beginnen als von Montag bis Freitag. Einen bestimmten Zeitpunkt, zu dem am Wochenende üblicherweise aufgestanden werden muss, gibt es insoweit nicht. Zu berücksichtigen ist aber, dass die Schutzwürdigkeit der Anwohner und ihr Bedürfnis nach Nachtruhe steigt, je weiter die Nacht fortgeschritten ist (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.03.2018, a.a.O.; vgl. auch: Dietz, Nachtschwärmer gegen Nachtschläfer – Sperrzeitverlängerungen im Spiegel der jüngeren Rechtsprechung, Gewerbearchiv 2013, 292, 295). Lärmbeeinträchtigungen in gesundheitsgefährdendem Ausmaß sind den Klägern daher nach 3:00 Uhr nicht mehr zumutbar. Diese Einschätzung beruht vor allem darauf, dass sich nach dem Erfahrungsbericht des Kommunalen Ordnungsdienstes vom 28.01.2016 ab 3:00 Uhr die Situation in der östlichen Altstadt ändert, weil vermehrt Gaststättenbesucher den Überblick verloren haben, provozieren und Streitereien auslösen. Gerade hierdurch kommt es bisher am Wochenende auch nach 3:00 Uhr zu Spitzenpegeln von bis zu 90 dB(A), welche die Nachtruhe besonders empfindlich stören. Das Ziel, eine Störung der Nachtruhe ab 3:00 Uhr zu verhindern, kann am Wochenende aber nur durch eine Einstellung des Betriebs der Gaststätten im Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung, welche für

- 26 -

die gesundheitsgefährdenden Lärmbeeinträchtigungen im Bereich der Wohnungen der Kläger verantwortlich sind, ab 2:30 Uhr gewährleistet werden (vgl. zu einer Vorverlagerung von Betriebszeiten um eine halbe Stunde: Bayerischer VGH, Urteil vom 20.04.1995 - 22 B 93.1948 -, juris). Denn die Lärmbeeinträchtigungen durch Gaststättenbesucher auf dem Heimweg dauern noch einige Zeit nach der Schließung der Gaststätte an, insbesondere am Wochenende aufgrund des erhöhten Besucheraufkommens. Dies haben laut dem Messbericht vom 10.10.2016 die Lärmmessungen gezeigt, wonach sich nach Beginn der Sperrzeit – zum Zeitpunkt der gutachterlichen Untersuchung von Mai bis Juli 2016 um 5:00 Uhr – am Wochenende in der Nähe der Wohnungen der Kläger im Stundenmittel immer noch Beurteilungspegel von beinahe 60 dB(A) ergeben haben.

Der Vorgabe dieser exakten Sperrzeiten steht nicht entgegen, dass im Normenkontrollurteil vom 06.03.2018 keine klaren zeitlichen Vorgaben dazu gemacht worden sind, ab wann die Gaststätten in der Altstadt zu schließen haben. Denn der Prüfungsmaßstab des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg bei der Normenkontrolle ist ein anderer als im vorliegenden Verfahren. Bei jener wird nur die Vereinbarkeit der angegriffenen Rechtsnorm mit höherrangigem Recht geprüft und nicht, inwieweit möglicherweise ein Anspruch auf Änderung der Rechtsnorm besteht.

Die vorbezeichnete Sperrzeit ist schließlich auch unter Berücksichtigung der Grundrechte von Gaststättenbesuchern und Gastronomen zwingend geboten, um den von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten lebensnotwendigen Schlaf der Kläger zu gewährleisten. Denn das Grundrecht der Kläger auf körperliche Unversehrtheit wiegt vorliegend erheblich schwerer als die Grundrechte der Gastronomen und Gaststättenbesucher. Die Kammer verkennt nicht, dass die Heidelberger Altstadt seit Langem ein beliebtes Ausgehviertel für Studenten und Touristen ist, deren Besonderheit und Reiz darin besteht, dass es aufgrund der Kleinräumigkeit möglich ist, im Laufe der Nacht viele verschiedene Gaststätten zu besuchen, und dass aufgrund dessen eine große Nachfrage nach längeren Öffnungszeiten der Gaststätten besteht. Durch die Verlängerung der Sperrzeit wird daher die allgemeine Handlungsfreiheit der Gaststättenbesucher aus Art. 2 Abs. 1 GG berührt. Auch vor dem Hintergrund eines geänderten Ausgehverhaltens, das durch einen späteren Beginn der Gaststättenbesuche geprägt ist, sind die Einschränkungen allerdings weder in räumlicher noch in zeitlicher Hinsicht

- 27 -

so erheblich, dass sie das Recht der Kläger auf körperliche Unversehrtheit überwiegen könnten. Die Interessen der betroffenen Gastronomen berühren zwar erhebliche Belange ihrer Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, 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 (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.03.2018, a.a.O.). Diese wird durch die weitere Verlängerung der Sperrzeit aber nicht unzumutbar begrenzt. Auch wenn mit Umsatzeinbußen zu rechnen ist, so müssen die Interessen der Gastronomen an langen Öffnungszeiten und hohen Umsatzzahlen gegenüber den Interessen der Kläger an der Wahrung eines Mindestmaßes an Nachtruhe zurückstehen. Daneben ist zu berücksichtigen, dass die Beklagte bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse nach § 12 GastVO für einzelne Betriebe die Sperrzeit nicht nur verlängern, sondern auch befristet und widerruflich verkürzen oder aufheben kann.

Der Annahme einer Ermessensreduzierung auf Null steht überdies nicht das Vorhaben der Beklagten entgegen, den Schutz der Anwohner vor unzumutbarem Lärm nicht mit einer weiteren Sperrzeitverlängerung, sondern durch flankierende Maßnahmen zu erreichen. Zwar steht dem Ordnungsgeber diese Möglichkeit – wie ausgeführt – im Rahmen seines Ermessens grundsätzlich offen. Im Fall der Beklagten ist aber nicht zu erwarten, dass auf diese Weise in absehbarer Zeit für die Kläger zumutbare Verhältnisse erreicht werden könnten.

Die beschlossene Aufstockung des Kommunalen Ordnungsdienstes um weitere drei Stellen ist als einzige Maßnahme tatsächlich umgesetzt worden. Selbst wenn hierdurch das subjektive Sicherheitsempfinden der Bürger verbessert und Ordnungswidrigkeiten konsequenter geahndet werden können, ist diese Maßnahme – wie bereits an anderer Stelle ausgeführt – nicht geeignet, die unzumutbare Lärmsituation in den späteren Nachtstunden messbar zu verbessern. Insoweit wäre auch von einer zusätzlichen Aufstockung keine weitere Abhilfe zu erwarten. Auch hinsichtlich der weiteren vom Gemeinderat der Beklagten am 24.07.2018 beschlossenen, aber zurzeit noch nicht umgesetzten Maßnahmen ist nicht erkennbar, dass sich damit die vom Verwal-

- 28 -

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg angemahnte deutliche Verbesserung der Lärm-situation für die im räumlichen Geltungsbereich der Verordnung wohnenden Menschen in absehbarer Zeit erreichen ließe. Die Einrichtung von Verantwortungszonen im Umkreis von 20 Metern um die Gaststätten, wo die Betriebe mit eigenem Personal für Ruhe sorgen sollten, hat sich, wie der Informationsvorlage der Beklagten vom 18.09.2018 zu entnehmen ist, als nicht durchführbar erwiesen, da den Gastwirten in diesem Bereich die Kompetenz fehlt, maßregelnd einzugreifen. Gleiches gilt für die geplante Bereitstellung von rnv-Sicherheitspersonal an den Moonliner-Haltestellen, da dieses nur innerhalb der Fahrzeuge befugt ist, den Fahrgästen Anweisungen zu erteilen. Gegen die Eignung der Bereitstellung von kommunalem Sicherheitspersonal an den Moonliner-Haltestellen bestehen dieselben Bedenken, die im Zusammenhang mit der Aufstockung des kommunalen Ordnungsdienstes dargelegt wurden. Dass die Bereitstellung von Bildschirmen in Lokalen und Bars, welche die Abfahrtszeiten der Moonliner anzeigen, zu einer erheblichen Lärmreduzierung führen wird, ist nicht zu erwarten, weil sich bereits derzeit nahezu jeder interessierte Gaststättenbesucher über sein Smartphone problemlos selbst über die Abfahrtszeiten informieren kann. Da die Beklagte diese mit nicht unerheblichen Kosten verbundene Maßnahme, soweit ersichtlich, auch nicht weiter vorangetrieben hat, ist davon auszugehen, dass sie ebenfalls zu dieser Einschätzung gelangt ist. Die Zentralisierung der Moonliner-Abfahrt am Universitätsplatz hat lediglich eine Verlagerung der Lärmproblematik innerhalb der Kernaltstadt zur Folge, ist aber nicht geeignet, zu der erforderlichen deutlichen Reduzierung der Lärmbelastung zu führen.

Ob die Schaffung der Stelle eines Lärmbeauftragten grundsätzlich geeignet wäre, dieses Ziel zu erreichen, kann offen bleiben. Denn es ist jedenfalls nicht zu erwarten, dass dies in einem für die Kläger zumutbaren Zeitabstand geschehen könnte. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Lärmproblematik in der Altstadt seit über zehn Jahren andauert und bisher auch an einem Runden Tisch „Lärm in der Altstadt“ unter Beteiligung aller Interessensgruppen nicht gelöst werden konnte. Hinzu kommt, wie aus der Informationsvorlage der Beklagten vom 18.09.2018 zu ersehen ist, dass die Beklagte noch nicht einmal klare Vorstellungen vom Aufgaben- und Anforderungsprofil eines solchen Beauftragten hat, obwohl sie die – den Vorgaben aus dem Normenkontrollurteil des Verwaltungsgerichtshofs vom 06.03.2018 widersprechenden – Öffnungszeiten für

- 29 -

Gaststätten in der am 01.08.2018 in Kraft getretenen Sperrzeitverordnung unter anderem mit dieser flankierenden Maßnahme gerechtfertigt hat. Aus dem Protokoll zum Runden Tisch „Pro Altstadt“ vom 11.12.2018 geht ebenfalls nicht hervor, dass die Beklagte ernsthafte Anstrengungen unternimmt, dieses Vorhaben aktiv voranzutreiben. Denn dort ist lediglich vermerkt, dass auf die an die Gastwirte und Stadtteilvereine weitergegebene Aufforderung, einen Vorschlag zur Besetzung zu machen, bislang keine Interessensbekundung erfolgt sei. Noch in der mündlichen Verhandlung hat die Beklagte es abgelehnt, ohne die Mitwirkung der klagenden Anwohner und der sie unterstützenden Bürgervereinigungen einen Lärmbeauftragten zu ernennen und dessen genauen Aufgabenzuschnitt zu bestimmen.

Sperrzeitverlängerungen im Wege der Einzelverfügung gegenüber einzelnen für die Lärmbelastungen im Bereich der Wohnungen der Kläger verantwortlichen Gaststättenbetreibern gemäß § 12 GastVO stellen ebenfalls keine alternativen Maßnahmen zur begehrten allgemeinen Sperrzeitverlängerung dar, die einer Ermessensreduzierung entgegenstehen könnten. Denn derartige Einzelverfügungen sind weder möglich noch sinnvoll, da der Lärm in der Heidelberger Altstadt sich nicht einzelnen Betrieben zuordnen lässt und die Gaststättenbesucher in diesem Fall zudem leicht auf andere Gaststätten ausweichen könnten (vgl. dazu Bayerischer VGH, Urteil vom 25.01.2010 - 22 N 09.1193 -, juris; VG Augsburg, Urteil vom 30.03.2012, a.a.O.).

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Kläger – trotz der verschiedenen, über die Jahre von der Beklagten unternommenen Anläufe, die Lärmproblematik in den Griff zu bekommen, wie etwa der Aufstockung des Kommunalen Ordnungsdienstes von acht Mitarbeitern im Jahr 2010 auf 21 Mitarbeiter im Juli 2019, der Schaffung eines 24-Stunden-Beschwerdetelefon und der Verhängung von Auflagen zum Lärmschutz bei einzelnen Betrieben – inzwischen schon über Jahre hinweg erheblichen Gesundheitsgefahren ausgesetzt waren. Auch angesichts dessen sieht die Kammer unter dem Gebot, effektiven Rechtsschutz zu gewähren, das Ermessen des Gemeinderats die Sperrzeit zumindest für Teilbereiche der bisherigen Sperrzeitverordnung zu verlängern, derzeit auf Null reduziert (vgl. für eine Reduzierung „nahezu auf Null“ bezüglich einer Verkürzung der Betriebszeit bei langjährigen erheblichen Richtwertüberschreitungen unterhalb der Schwelle zur Gesundheitsgefährdung: Bayerischer VGH, Urteil vom 20.04.1995, a.a.O.). Denn der Gemeinderat der Beklagten hat über Jahre hinweg

- 30 -

seine Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG vernachlässigt und nicht dafür Sorge getragen, dass die Kläger keinen von den Gaststätten ausgehenden lärmbedingten Gesundheitsgefahren ausgesetzt sind.

3. Den exakten räumlichen Geltungsbereich der neuen Sperrzeit nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen, obliegt allerdings der Beklagten, weil die Kammer diesen aufgrund der besonderen Situation in der Kernaltstadt von Heidelberg und der beständigen Veränderungen beim maßgeblichen Fußgängerverkehr zwischen den einzelnen Gaststätten nicht eindeutig zu bestimmen vermag, so dass insoweit das Ermessen der Beklagten auch nicht auf Null reduziert ist. Der Anspruch der Kläger auf Sperrzeitverlängerung umfasst nur Gaststätten, welche für die gesundheitsgefährdenden Lärmeinträchtigungen an ihren Wohnungen während der Zeit der Nachtruhe verantwortlich sind. Die Entscheidung, welche Bereiche der Altstadt bei der Änderung der Sperrzeitverordnung einzubeziehen sind, obliegt der Beklagten. Angesichts der Tatsache, dass zahlreiche weitere Anwohner der östlichen Altstadt Ansprüche auf Normänderung geltend machen, steht es ihr auch frei, die Sperrzeit im gesamten Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 zu verlängern, zumal auch die Altstadtwirte stets eine einheitliche Sperrzeitregelung für die Kernaltstadt befürwortet haben.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Zulassung der Berufung erfolgt wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache und beruht auf § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO.

### RECHTSMITTELBELEHRUNG

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die **B e r u f u n g** zu. Die Berufung ist beim Verwaltungsgericht Karlsruhe, Nördliche Hildapromenade 1, 76133 Karlsruhe, innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils einzulegen.

Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils ist die Berufung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim, oder Postfach 10 32 64, 68032 Mannheim, einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten.

Vor dem Verwaltungsgerichtshof muss sich jeder Beteiligte, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, oder die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO i.V.m. § 67 Abs. 4 Satz 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen 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.

Warnemünde

Roemer

Ernst

### BESCHLUSS

Der Streitwert wird gemäß § 52 Abs. 1 GKG (vgl. Nr. 54.4 des Streitwertkatalogs 2013) auf 7.500,00 Euro festgesetzt. Zwar handelt es sich hier einerseits um eine subjektive Klagenhäufung, bei der eine Zusammenrechnung der Streitwerte stattfindet, wenn die Anträge selbständige Bedeutung haben. Dies ist hier insoweit der Fall, als es den Klägern jeweils um die Vermeidung der Beeinträchtigung durch Lärm ihrer Grundstücke geht. Gleichzeitig betreffen die Klagen jedoch denselben Gegenstand, nämlich eine Lärmbelastung im Bereich der Heidelberger Altstadt, die auf das gesamte verhaltensbezogene Geschehen im Zusammenhang mit dem Betrieb von Gaststätten zurückzuführen ist, so dass eine Zusammenrechnung als nicht angemessen erscheint.

Hinsichtlich der Beschwerdemöglichkeit gegen die Streitwertfestsetzung wird auf § 68 Abs. 1 Satz 1, 3 und 5 GKG verwiesen.

Warnemünde

Roemer

Ernst