



Stadt Heidelberg Postfach 105520 69045 Heidelberg

Verwaltungsgericht Karlsruhe
Nördliche Hildapromenade 1
76133 Karlsruhe

Amt/Dienststelle **Rechtsamt**
Verwaltungsgebäude Rathaus – Marktplatz 10
Bearbeitet von Herr Brucker
Zimmer 304a
Durchwahl 58-16030
Fax 58-16900
E-Mail rechtsamt@heidelberg.de

Aktenzeichen
4 K 1809/10

Unser Zeichen
30.2 br-kr

Datum 29. November 2010

In der Verwaltungsrechtssache

**Sabine und Götz Jansen ./. Stadt Heidelberg
wegen Sperrzeitverlängerung**

beantragen wir, die Klagen abzuweisen.



Begründung

I. Zu den Anträgen der Kläger

Wir verstehen das Begehren der Kläger folgendermaßen:

Im Schriftsatz vom 27. Juli 2010 wird formuliert, dass das Ende der Gaststätten- und Diskothekenöffnungszeiten in der Heidelberger Altstadt auf 24.00 Uhr an Werktagen und auf 1.00 Uhr an Wochenenden festgesetzt werden soll. Zudem wenden sich die Kläger gegen die befristeten Ausnahmeerlaubnisse, die an verschiedene Gaststätten und Diskotheken im Einzelfall erteilt wurden.

Im Einzelnen :

1. Änderung der Heidelberger Sperrzeitverordnung

Da für die Heidelberger Altstadt seit Anfang 2010 eine gesonderte Sperrzeitverordnung der Beklagten besteht, welche die Sperrzeiten abweichend von der Landesregelung verlängert hat, zielt das Begehren der Kläger auf eine (weitere) Verlängerung der Sperrzeit. Dafür müsste die erlassene Rechtsverordnung dahingehend abgeändert werden, dass die von den Klägern gewünschten Sperrzeiten gelten.

Eine Aufhebung der Heidelberger Sperrzeitenverordnung (Normenkontrolle) kann nicht gewollt sein, da bei deren Erfolg wieder die Landesregelung gelten würde, was dem Begehren der Kläger zuwiderlaufen würde.

2. Aufhebung der Ausnahmegenehmigungen

Die Quellen für den Lärm, den die Kläger abwenden wollen, wird in den vielen nächtlichen Passanten in der Heidelberger Altstadt gesehen (die Kläger sprechen von "Passantenlärm"). Weil die Verursacher des Passantenlärms die Gaststätten und Diskotheken seien, müsse ihr Betrieb zum Schutz der Anwohner auf die gewünschten Sperrzeiten begrenzt werden. Ohne nächtlichen Gaststätten- und Diskobetrieb würde auch kein störender weil lärmender Passantenverkehr in der Heidelberger Altstadt stattfinden.

Vor diesem Hintergrund würde den Klägern die alleinige Verkürzung der allgemeinen Sperrzeit in der Rechtsverordnung der Stadt nicht vollständig helfen, wenn verschiedene Gaststätten und Diskotheken weiterhin im Wege von Ausnahmegenehmigungen nächtliche Anlaufstellen für lärmende Passanten wären. Daher verstehen wir das Klagebegehren auch dahingehend, dass die geltenden Ausnahmegenehmigungen aufgehoben werden sollen.

Insoweit ist allerdings unklar, ob begehrt wird, dass

- a) die erteilten Ausnahmegenehmigungen aufgehoben werden sollen, weil sie von Anfang hätten gar nicht erteilt werden dürfen (Anfechtungsklage) oder
- b) die Stadt aufgrund der aufgetretenen Lärmstörungen der Anwohner von den bestehenden Widerrufsvorbehalten Gebrauch machen soll (Verpflichtungsklage) oder
- c) die zeitlich befristeten Ausnahmegenehmigungen zukünftig nicht mehr erteilt werden dürfen (Unterlassungsklage).

Demgegenüber verstehen wir das Klagebegehren nicht so, dass die Erlaubnisse (Konzessionen) der Gaststätten- und Diskothekenbetreiber in der Heidelberger Altstadt wegen Verstößen gegen die Betreiberpflichten (Lautstärke der Musikanlage, geöffnete Fenster und Türen, etc.) angegriffen werden. Es wird keine Nachbarklage gegen die Konzessionen erhoben.

Wir regen an, dass die Kläger zur Erläuterung ihres Klagebegehrens um ergänzende Stellungnahme gebeten werden. Wir gehen davon aus, dass den (nicht anwaltlich vertretenen) Klägern dabei auch Hinweise auf die diesbezüglichen Auswirkungen auf Streitwert und Gebühren wichtig sind.

Gegebenenfalls wäre über eine Beiladung der Inhaber der Ausnahmegenehmigungen zu entscheiden.

II. Zum Sachverhalt

1. Sperrzeiten in Heidelberg 1970 bis 2009

Mit Inkrafttreten des Gaststättengesetzes zum 5. Mai 1970 wurde die Sperrzeit in Baden-Württemberg festgesetzt auf:

- täglich 0.00 Uhr bis 6.00 Uhr

Mit Verordnung vom 18. Februar 1991 wurde die Sperrzeit wie folgt gekürzt:

- täglich 1.00 Uhr bis 6.00 Uhr

Nach der Änderung der Gaststättenverordnung vom 5. Dezember 2000 galten folgende Sperrzeiten:

- an Werktagen: 2.00 Uhr bis 6.00 Uhr
- am Wochenende: 3.00 Uhr bis 6.00 Uhr

2. Verkürzung der Sperrzeit durch Änderung der Gaststättenverordnung Ende 2009

Nach der Änderung der aktuellen Gaststättenverordnung durch die Landesregierung vom 10. November 2009 gelten folgende Sperrzeiten:

- an Werktagen: 3.00 Uhr bis 6.00 Uhr
- am Wochenende: 5.00 Uhr bis 6.00 Uhr

3. Heidelberger Sperrzeitverordnung ab 2010 (Bewahrung des status quo)

In Heidelberg laufen seit geraumer Zeit umfangreiche Gespräche zwischen Stadtverwaltung, Anwohnern, Gaststättenbetreibern und Bürgerinitiativen im Zusammenhang mit Lärm durch Kneipen und Kneipenbesucher in der Altstadt. Zur Wahrung einer ausreichenden Nachtruhe der Altstadtbewohner hat der Gemeinderat am 17. Dezember 2009 eine Verordnung mit Wirkung zum 1. Januar 2010 erlassen, welche die alten Sperrzeiten für die Heidelberger Altstadt beibehält (gestützt auf die Möglichkeit

in § 11 Gaststättenverordnung, von der landesgesetzlichen Regelung abzuweichen).
Danach gelten folgende Sperrzeiten in der Heidelberger Altstadt:

- an Werktagen: 2.00 Uhr bis 6.00 Uhr
- am Wochenende: 3.00 Uhr bis 6.00 Uhr

Dies entspricht der Gesetzeslage vor der Änderung der Gaststättenverordnung und ist für die Anwohner ein deutlich günstigeres Ergebnis als die bestehende landesgesetzliche Regelung nach der Gaststättenverordnung.

4. Begehren der Kläger

Die Kläger streben nach den im Antrag genannten Zeiten noch anwohnerfreundlichere Sperrzeiten an:

- an Werktagen: 0.00 Uhr bis 6.00 Uhr
- am Wochenende: 1.00 Uhr bis 6.00 Uhr

5. Ausnahmen für 4 Discotheken und 1 Gaststätte in der Altstadt

Unabhängig von den allgemeinen Sperrzeitregelungen können nach § 12 Gaststättenverordnung Ausnahmen im Einzelfall (Verwaltungsakt) gewährt werden. Von dieser Möglichkeit wurde für vier Discotheken in der Heidelberger Altstadt Gebrauch gemacht:

- tangente Kettengasse 23
- Cave 54 Krämergasse 2
- Club 1900 Hauptstraße 117
- DEEP Hauptstraße 1

Hinzu kommt eine Gaststätte:

- Vater Rhein Untere Neckarstraße 20/22

6. Entwicklung der Gaststättenanzahl in der östlichen Altstadt

Die Anzahl der Gaststätten hat sich in der östlichen Altstadt wie folgt entwickelt:

- 1987: 87 Betriebe
- 1998: 107 Betriebe
- 2006: 120 Betriebe

7. Bebauungsplan Östliche Altstadt

Vor dem Hintergrund der stark zugenommenen Gastronomie und der damit einhergehenden Problematik für die Anwohner regelt der neue Bebauungsplan Östliche Altstadt, dass Schank- und Speisewirtschaften im Plangebiet nicht mehr allgemein zulässig sind. Vielmehr sind sie im Sondergebiet Kernaltstadt und im Bereich WB-1 nur noch ausnahmsweise zulässig, in den Bereichen WB-2 bis WB-4 sind sie gänzlich ausgeschlossen.

8. Sonstiges

Zu den in unregelmäßigen Abständen im Rahmen von Nachtdiensten durchgeführten Lärmmessungen unseres Amtes für Umweltschutz, Gewerbeaufsicht und Energie im Juli 2010, zu den Maßnahmen gegen lärmende Passanten und zu den Ausnahmegenehmigungen zur Sperrzeit verweisen wir auf die Stellungnahme unseres Bürgeramtes vom 21. September 2010.

III. Zur Rechtslage

1. Klage auf Änderung der Sperrzeitverordnung

Die Klage auf Änderung der Sperrzeitverordnung ist weder zulässig noch begründet.

a) Unzulässigkeit mangels vorheriger Antragstellung

Bei der Klage handelt sich um eine sog. "Normerlassklage" (vgl. Pietzcker in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand: Mai 2010, § 42 Abs. 2 Rn 160).

Statthafte Klageart ist hier die allgemeine Leistungsklage (und nicht die Feststellungsklage), sofern sich das Begehren in einem Leistungsanspruch artikulieren lässt (vgl. VGH BW, NVwZ-RR 2000, 701). Das ist hier der Fall, da die Kläger genaue Uhrzeiten benennen, die im Wortlaut der Sperrzeitverordnung ausgetauscht werden sollen.

Diese Normerlassklage ist aber bereits mangels Rechtsschutzinteresses unzulässig. Es fehlt an der vorherigen Antragstellung. Zwar traten die Kläger nach eigener Aussage vorprozessual mit Beschwerden über die Situation in der Altstadt gegenüber der Beklagten auf, den jetzt im Klageverfahren gestellten Antrag (Änderung der Sperrzeiten auf 0.00 - 6.00 Uhr bzw. 1.00 - 6.00 Uhr) haben sie aber vorprozessual nie gegenüber der Beklagten formuliert. Auch die Aufsichtsbeschwerde gegenüber dem Regierungspräsidium lässt sich nicht mit dem nunmehr bei Gericht gestellten Antrag vergleichen. Ein vorheriger Antrag ist jedoch eine (nicht nachholbare) Zulässigkeitsvoraussetzung (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 13. Auflage, § 75 Rn 7).

b) Unbegründetheit mangels Anspruch

Die Normerlassklage ist auch unbegründet. Die Kläger haben weder einen Anspruch auf Änderung der Sperrzeitverordnung noch auf Verbescheidung der Leistungsklage wegen Ermessensfehlern.

Ansprüche von Bürgern auf Erlass oder Änderung von Rechtsnormen sind nur ausnahmsweise denkbar, weil der Erlass von Rechtsnormen dem Wohl der Allgemeinheit dient und nicht der Erfüllung von Individualinteressen (VGH BW, aaO.). Solche Normerlassansprüche können sich aus höherrangigem Recht ergeben (BVerwG NVwZ 2002, 1505). Insbesondere die Grundrechte vermitteln Normerlassansprüche (Schutzpflichten des Staates).

Im vorliegenden Fall geht es um den Normerlassanspruch zum Schutz der Gesundheit der Kläger wegen nächtlichen Lärms aus § 11 GastVO i.V.m. Art. 2 Abs. 2 GG.

Zwar halten wir es nicht für ausgeschlossen, dass § 11 GastVO ein subjektives öffentliches Recht vermittelt, weil der Lärmschutz der Anwohner über das Tatbestandsmerkmal "öffentliches Bedürfnis" zu berücksichtigen ist (vgl. Pörtl,

Gaststättenrecht, 5. Auflage, § 18 Rn 37g). Aber bei Normerlassklagen, welche die Änderung einer ergangenen gesetzlichen Entscheidung betreffen, ist zu berücksichtigen, dass die notwendige Abwägung der unterschiedlichen Belange (Ausgleich der Gemeinwohlbelange und der sich widersprechenden Interessen der Wirte, der Gäste und der Anwohner unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes) und das dadurch gefundene Ergebnis nur eingeschränkt der gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Der im vorliegenden Fall vom Gemeinderat der Beklagten erlassenen Verordnung liegt ein durch bestehende Gesetze (hier Gaststättengesetz und Gaststättenverordnung) legitimierter politischer Gestaltungsauftrag zu Grunde. Der für den Normerlass notwendige Abwägungsvorgang der unterschiedlichen Interessen unterliegt daher nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle. Dies führt dazu, dass die Festsetzung der konkreten Sperrzeiten in der Heidelberger Altstadt unter Abwägung der Belange im Wesentlichen dem Verordnungsgeber (Gemeinderat) im Rahmen der ihm vom Gesetzgeber übertragenen Normsetzungsbefugnis vorbehalten bleiben muss. Dies bedingt zugleich die Beschränkung der richterlichen Kontrollbefugnis gegenüber dieser Entscheidung. Die gesetzlich eingeräumte Einschätzungsprärogative kann nicht von einem Gericht ersetzt werden. Über eine vom Normsetzungsbefugten getroffene Entscheidung kann sich ein Gericht daher nur hinwegsetzen, wenn diese eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft oder im Widerspruch mit der verfassungsrechtlichen Ordnung zu Stande gekommen ist (vgl. VGH BW, aaO.)

Im vorliegenden Fall wurde beim Erlass der geltenden Sperrzeitverordnung vom Heidelberger Gemeinderat eine ausführliche Abwägung vorgenommen, die insbesondere auch den Lärmschutz der Anwohner berücksichtigt (vgl. die Beschlussvorlage auf den Seiten 3.2 bis 3.5). Entscheidende Umstände dabei waren die Gewährleistung einer ausreichenden Nachtruhe, das Bedürfnis der Gäste und der Wirte nach möglichst langen Öffnungszeiten und die Zentrumsfunktion der Heidelberger Altstadt. Ergebnis dieser Abwägung war, dass die Sperrzeit zum Schutz der Nachtruhe soweit verlängert wurde, dass der bisherige status quo beibehalten bleibt (2.00 bis 6.00 Uhr bzw. am Wochenende von 3.00 bis 6.00 Uhr). Der mit der vorliegenden Klage eingeforderte Anwohnerschutz war damit nicht nur Gegenstand der Abwägung sondern vielmehr der zentrale und ausschlaggebende Gesichtspunkt.

Inwieweit diese getroffene Entscheidung in einem solchen Maß mangelhaft sein soll, dass eine gerichtliche Ersetzung durch die von den Klägern verlangten Zeiten geboten wäre, ist nach dem Vortrag in der Klageschrift nicht ersichtlich. Die begehrte Lösung wäre sicherlich für die Kläger als Anwohner die günstigere aber dass eine darauf gerichtete Ermessensreduzierung gelten würde, lässt sich anhand des bisherigen Vortrages nicht erkennen.

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass (neben dem Anwohnerschutz) auch die Kernstadtfunktion der Altstadt im öffentlichen Interesse liegt. Die Altstadt erfüllt mit ihren öffentlichen Straßen und Plätzen diese Funktion. Für die Anwohner bedeutet dies im Umkehrschluss aber automatisch, dass sie hier höhere Lärmbeeinträchtigungen hinnehmen müssen als in anderen Stadtbereichen. Da diese Situation für alle Anwohner erkennbar ist, kann eine höhere Lärmbelastung in der Altstadt an sich keinen Anspruch begründen.

Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass der angegriffene Ordnungsgeber mit dem Bebauungsplan Östliche Altstadt eine zusätzliche Regelung zum Schutz der Anwohner getroffen hat. Auch insofern liegt eine Ermessensbetätigung zu Gunsten des klägerischen Begehrens vor.

Vor diesem Hintergrund halten wir die getroffene Abwägung für einen rechtmäßigen Ausgleich der widerstreitenden Interessen, sodass auch keine Verbescheidung der Leistungsklage in Betracht kommt.

2. Klage gegen die Ausnahmegenehmigungen

Die Klagen gegen die Ausnahmegenehmigungen der Diskotheken und der Gaststätte sind unzulässig.

a) Keine Klagebefugnis

Es mangelt an der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO. Die Diskotheken DEEP, Cave 54 und Club 1900 und die Gaststätte "Vater Rhein" sind zu weit vom Wohnort der Kläger entfernt, als dass eine individuelle Beeinträchtigung vorliegen könnte. Allein für die tangente in der Kettengasse 23 läge eine Klagebefugnis vor. Jedoch

tragen die Kläger selbst vor, dass kein anlagenbezogener Lärm von der tangente ausgeht.

b) Kein Widerspruch eingelegt

Die angegriffenen Ausnahmegenehmigungen sind Verwaltungsakte nach § 35 LVwVfG. Verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz kann es daher nur geben, wenn vorher ein förmlicher Widerspruch eingelegt wurde. An einem solchen mangelt es jedoch.

Als Anlage überreichen wir die in dieser Angelegenheit von unserem Bürgeramt geführte Akte "Neue Sperrzeit II". (Der 1. Band dieser Akte befasst sich mit der für 3-monatigen Sperrzeitverordnung aus dem Jahr 2000. Von einer Vorlage wird abgesehen.) Sie enthält Unterlagen zu

- Dienst- und Fachaufsichtsbeschwerde der Kläger
- Rechtsverordnung zur Sperrzeitverlängerung
- Sperrzeitverkürzungen für 4 Diskotheken
- Bebauungsplan Östliche Altstadt
- Protokolle aus den Sitzungen des Runden Tisches
- Pressemitteilungen
- Sonstiges

Da die Thematik "Lärm in der Altstadt" in Heidelberg von großem kommunalpolitischen Interesse ist, halten wir eine Entscheidung der Kammer für sinnvoll.

i. A.



Brucker