VGH 6 S 2828/19
VG 7 K 8944/18

VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes
Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

1.

2.

3.

- Kläger -
- Berufungsbeklagte -
- Berufungskläger -

prozessbevollmächtigt:

- zu 1, 2, 3 -

gegen

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

- Beklagte -
- Berufungsklägerin -
- Berufungsbeklagte -

prozessbevollmächtigt:

wegen Sperrzeitverlängerung

hat der 6. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Epe, die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Käßner und die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Pohl aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 24. Oktober 2024

für Recht erkannt:

Auf die Berufungen der Beteiligten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 31. Juli 2019 - 7 K 8944/18 - geändert, soweit es nicht bereits in Bezug auf den früheren Kläger Ziffer 1 mit Beschluss vom 19. Oktober 2023 - 6 S 1617/23 - für unwirksam erklärt wurde. Die Beklagte wird verurteilt, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats über eine Änderung der Verordnung der Stadt Heidelberg über die Verlängerung der Sperrzeit in der Altstadt vom 24. Juli 2018 in Gestalt der Ersten Verordnung zur Änderung der Sperrzeitverordnung 2018 vom 17. Oktober 2019 zu entscheiden. Im Übrigen werden die Klagen abgewiesen.

Im Übrigen werden die Berufungen zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt $^{3}/_{4}$, der Kläger Ziffer 2 trägt $^{1}/_{20}$ und die Kläger Ziffer 1 und 3 tragen jeweils $^{1}/_{10}$ der Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten im Rahmen von Normänderungsklagen um die Dauer und den Beginn der allgemeinen Sperrzeiten in der Heidelberger Altstadt.

Die Kläger sind Anwohner der Heidelberger Altstadt und begehren die Änderung der derzeit geltenden Sperrzeitverordnung, in deren Geltungsbereich sie wohnen. Dem gehen jahrelange kommunalpolitische und gerichtliche Auseinandersetzungen zwischen Anwohnern der Altstadt und der Beklagten voraus, während derer die Anwohner wiederholt unter Hinweis auf eine hohe Lärmbelastung in den Nachtstunden eine Verlängerung der Sperrzeit angemahnt haben. Die Kläger leben jeweils seit mehreren Jahrzehnten zur Miete in der Heidelberger Altstadt. Das Wohnhaus des Klägers Ziffer 2 (xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

xxxxxxxxxxxxxxxxxx -) liegt im Geltungsbereich des am 25.11.2009 in Kraft getretenen Bebauungsplans „Östliche Altstadt“, der das Plangebiet teilweise als Sondergebiet im Sinne von § 11 BauNVO (SO-Kernaltstadt und SO-Universität) und teilweise als besondere Wohngebiete im Sinne von § 4a BauNVO ausweist. Das Gebäude, in dem der Kläger Ziffer 2 wohnt, gehört zu einem Planbereich, der als „WB2“ ausgewiesen ist, in dem nach den textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans Schank- und Speisewirtschaften nicht zulässig sind und bei bestehenden Schank- und Speisewirtschaften die Erweiterung, Änderung oder Erneuerung auf maximal ein Drittel der bestehenden Betriebsfläche im Keller und im Erdgeschoss beschränkt ist. Ab dem zweiten Obergeschoss sind nur Wohnungen und Betriebe des Beherbergungsgewerbes zulässig. Das Schlafzimmer des Klägers Ziffer 2 befindet sich im zurückgesetzten Dachgeschoss zur Nordseite des Gebäudes hin zur xxxxxxxxxxxxxx. Die Kläger Ziffer 1 und 3 wohnen gemeinsam in dem Gebäude der xxxxxxxxxxxxxxxx. Das Grundstück grenzt an den Planbereich an, liegt selbst jedoch nicht im Geltungsbereich des Bebauungsplans, sondern im – in Bezug auf die Gebietsart – unbeplanten Innenbereich. Ihr Schlafzimmer befindet sich im Dachgeschoss zur Nordseite des Gebäudes hin zur xxxxxxxxxxxx.

Abweichend von der seit dem 01.01.2010 geltenden landesgesetzlichen Sperrzeitregelung gemäß § 9 GastVO erließ die Beklagte mit Beschluss des Gemeinderats vom 17.12.2009 mit Wirkung zum 01.01.2010 eine Sperrzeitverordnung auf Grundlage von § 11 GastVO, die Sperrzeiten in den Nächten zum Montag bis Freitag von 2:00 Uhr bis 6:00 Uhr und in den Nächten zum Samstag und Sonntag von 3:00 Uhr bis 6:00 Uhr vorsah. Bereits unter dem 29.07.2010 erhoben Anwohner vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe eine Normerlassklage auf Festsetzung längerer Sperrzeiten (Az. 4 K 1809/10). Im Rahmen des folgenden Berufungsverfahrens vor dem erkennenden Senat (Az. 6 S 1566/12) schlossen die damaligen Beteiligten einen Vergleich, in dem sich die Beklagte zur Einholung einer schalltechnischen Untersuchung verpflichtete, auf deren Basis sie über eine Verlängerung der Sperrzeit entscheiden sollte. Die Gutachter der Firma xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx (im Folgenden: Firma xxxxxx) kamen unter dem 22.10.2014 aufgrund von Berechnungen ohne Lärmmessungen zu dem Ergebnis, dass für die zentralen Bereiche der Altstadt mit

hoher Gaststättendichte relevante Richtwertüberschreitungen vorlägen, die teilweise bis zum Schließen der Bars um 3:00 Uhr anhielten. In der anschließenden Beschlussvorlage der Verwaltung der Beklagten für den Gemeinderat wurde vorgeschlagen, 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 stattdessen am 18.12.2014 die Rechtsverordnung der Beklagten über die Verlängerung der Sperrzeit im Bereich der Altstadt vom 17.12.2009 auf, mit der Folge, dass die Regelung des § 9 GastVO wieder Anwendung fand. Gegen diese Aufhebungsverordnung stellten andere Anwohner der Altstadt am 21.12.2015 einen Normenkontrollantrag (Az. 6 S 2629/15). Das Verfahren ruht derzeit.

Im Frühjahr 2016 gab die Beklagte ein neues Lärmgutachten bei der Firma xxx xx in Auftrag. Das Lärmgutachten vom 12.10.2016 bewertete die Lärmsituation in der Altstadt neben den aktualisierten (theoretischen) Schallausbreitungsberechnungen, die bereits dem 2014 erstellten Gutachten zugrunde lagen, zusätzlich aufgrund von täglichen Schallpegelmessungen an fünf Immissionsorten im Zeitraum vom 13.05.2016 bis zum 03.07.2016. Es kam zu dem Ergebnis, dass die entsprechend dem vorherrschenden Gebietscharakter eines Kern-/Mischgebiets geltenden Immissionsrichtwerte der TA-Lärm von 45 dB(A) für die Nachtstunden nicht eingehalten würden, sondern die vorgefundene Geräuschsituation derjenigen von Gewerbe- und Industriegebieten entspreche. Zur Gewährleistung gesunder Wohnverhältnisse mit ausreichender Nachtruhe sei eine Anpassung der Sperrzeiten geboten.

Zur Vorbereitung der Beschlussfassung des Gemeinderats über eine neue Sperrzeitverordnung empfahl die Beschlussvorlage der Verwaltung mit Blick auf die Ergebnisse des Lärmgutachtens und entsprechende Polizei-/Ordnungsdienstberichte erneut die Verlängerung der Sperrzeit für die Nächte zum Montag bis Freitag ab 1:00 Uhr und für die Nächte zum Samstag und Sonntag ab 3:00 Uhr. Dieser Vorlage folgte der Gemeinderat erneut nicht und beschloss in der Sitzung vom 20.12.2016 eine Sperrzeitverordnung, die Sperrzeiten in den Nächten zum Montag bis Donnerstag von 2:00 Uhr bis 6:00 Uhr und in den Nächten zum Freitag, Samstag und Sonntag von 4:00 Uhr bis 6:00 Uhr vorsah.

Auf den Normenkontrollantrag mehrerer Anwohner erklärte der erkennende Senat diese Sperrzeitverordnung mit rechtskräftigem Urteil vom 06.03.2018 (Az. 6 S 1168/17) für unwirksam. Der Senat führte aus, die Sperrzeitverordnung sei nicht verhältnismäßig, da sie ersichtlich die Belange der Anwohner zu gering gewichte und im Ergebnis deren Grundrecht auf Gesundheit nicht ausreichend beachte. Die festgesetzten Sperrzeiten seien wegen Unterschreitens der gesetzlichen Mindestanforderungen rechtswidrig. Die Lärmwerte lägen so erheblich über den Richtwerten der TA Lärm, dass deren Regelungskonzept unterlaufen werde. Überdies sei die Nachtruhe in der Nacht zum Freitag, einem normalen Werktag, nicht weniger schutzwürdig als an den anderen Tagen unter der Woche. Der Beklagten obliege es, sich um eine deutliche Verbesserung der Lärmsituation für die im räumlichen Geltungsbereich der Verordnung wohnenden Menschen zu bemühen.

Mit Blick auf die Entscheidungsgründe des Normenkontrollurteils des Senats empfahl die Verwaltung der Beklagten in ihrer Beschlussvorlage dem Gemeinderat abermals die Verlängerung der Sperrzeiten durch Festsetzung des Beginns der Sperrzeit für die Nächte zum Montag bis Freitag auf 1:00 Uhr und für die Nächte zum Samstag und Sonntag auf 3:00 Uhr. Nachdem es in der Gemeinderatssitzung vom 17.05.2018 zu keiner Abstimmung über die Anträge der Fraktionen des Gemeinderats zu einer Änderung der Sperrzeitverordnung kam, weil diese nach Ansicht des Oberbürgermeisters der Beklagten gegen die Vorgaben aus dem Normenkontrollurteil des Senats vom 06.03.2018 verstießen und deshalb von ihm nicht zur Abstimmung zugelassen wurden, beschloss der Gemeinderat in der Sitzung vom 24.07.2018 eine neue Sperrzeitverordnung. In deren Geltungsbereich, der in § 2 der Verordnung genauer umschrieben und durch einen als Anlage beigefügten Lageplan abgegrenzt wird, 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 Abfahrten der sog. Moonliner (Nachtbusse) 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.

Am 20.09.2018 haben die Kläger gemeinsam mit 28 weiteren Klägern Klagen zum Verwaltungsgericht Karlsruhe erhoben. Im Rahmen der mündlichen Verhandlung hat das Verwaltungsgericht das Verfahren abgetrennt, soweit es 27 weitere Kläger betrifft. Im Einverständnis der Beteiligten hat das Verwaltungsgericht das Ruhen des unter dem Aktenzeichen 7 K 5019/19 fortgeführten Verfahrens angeordnet.

Die drei Kläger des vorliegenden Verfahrens sowie ein weiterer Kläger (im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht: Kläger Ziffer 1) haben erstinstanzlich zuletzt beantragt, die Beklagte zu verurteilen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts über eine Änderung der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 zu entscheiden. Sie haben im Wesentlichen geltend gemacht, sie sähen sich angesichts der tatsächlichen Entwicklungen sowie der Weigerung des Gemeinderats der Beklagten, die Warnungen der Verwaltung und die eindeutigen Vorgaben des Senats zu befolgen, gezwungen, im Wege der Normänderungsklage restriktivere Sperrzeiten zu beanspruchen. Das normgeberische Ermessen ende jedenfalls dann, wenn die theoretische Aufweckgrenze und die Grenze, ab der Gesundheitsgefahren für die Anwohner zu erwarten seien, überschritten sei. Diese Grenze von 60 dB(A) werde im Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung in der gesamten Nachtzeit größtenteils überschritten. Die von der Beklagten vorgesehenen Begleitmaßnahmen seien größtenteils noch nicht umgesetzt worden und bereits früher erfolglos gewesen. Sie seien nicht geeignet, die massiven Überschreitungen der maßgeblichen Immissionswerte unter die gesundheitsgefährdende Schwelle zurückzuführen. 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 nicht. Jedoch sei ein Sperrzeitbeginn um 0:00 Uhr unter der Woche sowie um 1:00 Uhr am Wochenende angezeigt, um wenigstens das menschliche Schlafbedürfnis von sechs Stunden zu stillen.

Die Beklagte ist den Klagen entgegengetreten. Sie seien bereits unzulässig. Eine auf Änderung einer Norm gerichtete Klage sei aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes allenfalls als Feststellungsklage möglich. Sämtlichen Klägern fehle zudem die Klagebefugnis. Sie seien keine Nachbarn im gaststättenrechtlichen Sinne, sondern nur Teil der Allgemeinheit. Ein Anspruch auf Änderung der Sperrzeitverordnung bestehe nicht. Unter Berücksichtigung der flankierenden Maßnahmen sei die aktuelle Sperrzeitregelung rechtmäßig. Sie 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 gemacht worden seien, wann eine Öffnung der Gaststätten nicht mehr zulässig sei. Die Einhaltung der Grenzwerte der TA Lärm sei erkennbar unrealistisch und helfe daher bei der Abwägung nicht weiter. Es handele sich um ein besonderes und beispielloses Ausgehviertel. Die Beeinträchtigungen seien nicht ununterbrochen bemerkbar, sondern nur an den Tagen, an denen sich das Wetter dazu eigne, im Laufe der Nacht von einer Gaststätte in die nächste zu ziehen. Das Normsetzungsermessen sei jedenfalls nicht so weit geschrumpft, dass nur noch die Verlängerung der Sperrzeit rechtmäßig sei. Eine Vielzahl betroffener Belange müsse zu einem Interessenausgleich gebracht werden.

Mit Urteil vom 31.07.2019 hat das Verwaltungsgericht die Beklagte verurteilt, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts über eine Änderung der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 zu entscheiden. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Die Normänderungsklage sei ausnahmsweise als allgemeine Leistungsklage zulässig. Bestehe in Ausnahmefällen ein Individualanspruch auf Erlass oder Änderung einer Rechtsnorm, müsse dieser nach Art. 19 Abs. 4 GG auch gerichtlich durchsetzbar und notfalls vollstreckbar sein. Hierbei sei zu berücksichtigen, dass der Gemeinderat der Beklagten noch immer nicht bereit gewesen sei, der Nachtruhe der Nachbarn von Gaststätten in der Altstadt angemessen Rechnung zu tragen, und dass er sich über eindeutige gerichtliche Vorgaben hinweggesetzt habe. Die bloße Feststellung der Verpflichtung zur partiellen Änderung der bestehenden Sperrzeitverordnung reiche daher nicht mehr aus, um deren ordnungsgemäße und zeitnahe Umsetzung

durch den Gemeinderat sicherzustellen. Die Kläger seien klagebefugt. § 11 GastVO i.V.m. § 1 LGastG, § 18 GastG dienten auch Individualinteressen der Nachbarn. Die Kläger seien qualifiziert und nicht bloß als Teil der Allgemeinheit betroffen. Die Normänderungsklage sei auch begründet. Das normgeberische Ermessen sei 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 in den Nächten zu gesetzlichen Feiertagen auf Null reduziert. Lediglich den exakten räumlichen Geltungsbereich der neuen Sperrzeiten – innerhalb der Grenzen der bisherigen Sperrzeitverordnung – habe die Beklagte nach ihrem eigenen Ermessen festzulegen. Die in dem Lärmgutachten vom 12.10.2016 ermittelte Lärmsituation in der Altstadt habe sich nicht durch die vom Gemeinderat beschlossenen flankierenden Maßnahmen geändert. Sowohl unter der Woche als auch an den Wochenenden ergäben sich im Bereich der Wohnungen aller Kläger regelmäßig nächtliche Lärmwerte von mehr als 60 dB(A). Den von der Beklagten bislang nicht in hinreichendem Maße berücksichtigten Belangen der Kläger, insbesondere ihrem Recht auf einen gesunden Schlaf, werde allein die Verlängerung der Sperrzeit auf 0:00 Uhr bis 6:00 Uhr unter der Woche und 2:30 Uhr bis 6:00 Uhr am Wochenende und in den Nächten zu gesetzlichen Feiertagen gerecht. Denn es sei nicht erkennbar, dass eine andere Maßnahme außer der Sperrzeitverlängerung getroffen werden könne, die geeignet sei, den Lärm in absehbarer Zeit so weit zu reduzieren, dass das Recht der Kläger auf Wahrung einer ungestörten Nachtruhe nicht unzumutbar beeinträchtigt werde. Die Beklagte dürfe die Wahrung einer ungestörten Nachtruhe von mindestens sechs Stunden als grundrechtlich geschütztes Interesse der Kläger nicht außer Betracht lassen. Hierbei sei zu berücksichtigen, dass nach den gutachterlichen Feststellungen die theoretische Aufweckgrenze von 60 dB(A) bereits kurz nach 6:00 Uhr wieder überschritten werde. Zudem führe der Beginn der Sperrzeit nicht selten zunächst zu einer Verschlechterung der Lärmsituation, so dass eine angemessene Nachtruhe erst mit zeitlicher Verzögerung erreicht werde. Die Nachtruhe in der Nacht zum Freitag sei überdies nicht weniger schutzwürdig als an den anderen Tagen unter der Woche. An den Wochenenden könne die Nachtruhe zwar zu einem späteren Zeitpunkt beginnen als unter der Woche. Zu berücksichtigen

sei aber, dass die Schutzwürdigkeit der Anwohner und ihr Bedürfnis nach Nachtruhe steige, je weiter die Nacht fortgeschritten sei. Lärmbeeinträchtigungen in gesundheitsgefährdendem Ausmaß seien den Klägern daher nach 3:00 Uhr nicht mehr zumutbar. Schließlich sei zu berücksichtigen, dass der Gemeinderat der Beklagten inzwischen schon über Jahre hinweg seine Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG vernachlässigt habe und die Kläger daher seit Jahren erheblichen Gesundheitsgefahren ausgesetzt gewesen seien. Den exakten räumlichen Geltungsbereich der neuen Sperrzeit nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen, obliege allerdings der Beklagten. Insoweit sei das Ermessen nicht auf Null reduziert.

In seiner Sitzung vom 17.10.2019 hat der Gemeinderat der Beklagten beschlossen, Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts einzulegen. Zugleich beschloss er die Erste Verordnung zur Änderung der Sperrzeitverordnung 2018 und setzte die Sperrzeit in den Nächten zum Montag, Dienstag, Mittwoch, Donnerstag und Freitag auf 1:00 Uhr bis 6:00 Uhr fest sowie in den Nächten zum Samstag, zum Sonntag und zu einem gesetzlichen Feiertag in Baden-Württemberg auf 4:00 Uhr bis 6:00 Uhr. Zugleich wurde die Verwaltung aufgefordert, die am 24.07.2018 beschlossenen flankierenden Maßnahmen, soweit noch nicht geschehen, umzusetzen sowie eine Projektgruppe einzusetzen, die das Ziel verfolgen solle, bis zum Frühjahr 2020 eine Awareness-Kampagne für rücksichtsvolles Verhalten im Heidelberger Nachtleben zu erstellen.

Am 24.10.2019 haben die Beklagte und am 25.10.2019 die Kläger jeweils die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung gegen das Urteil eingelegt. Im Laufe des Berufungsverfahrens ist der frühere Kläger Ziffer 1 aus gesundheitlichen Gründen in ein Pflegeheim außerhalb Heidelbergs umgezogen. Er und die Beklagte haben infolgedessen übereinstimmend den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt. Der Senat hat das Verfahren, soweit es die Klage des früheren Klägers Ziffer 1 betraf, abgetrennt und das Verfahren unter dem Aktenzeichen 6 S 1617/23 eingestellt.

Die Beklagte trägt zur Begründung ihrer Berufung vor, die Klage sei bereits unzulässig. Die Voraussetzungen einer Normänderungsklage lägen nicht vor,

insbesondere nicht in Gestalt einer Leistungsklage. Die Sperrzeitverordnung beruhe auf einer Abwägung der jeweiligen Interessen und stelle eine abstrakt-generelle Regelung dar, die nicht darauf gerichtet sei, Einzelfallgerechtigkeit zu schaffen. Hierbei stehe dem Normgeber ein Beurteilungsspielraum und Gestaltungsermessen zu. Soweit die Kläger der Meinung seien, ihre Belange seien bei der Abwägung nicht ausreichend berücksichtigt worden, sei dies im Rahmen eines Normenkontrollantrags geltend zu machen. Unter keinen Umständen stehe ihnen ein Anspruch zu, der sie – die Beklagte – unter Missachtung des Gewaltenteilungsprinzips und des normgeberischen Ermessens bei der Gestaltung einer abstrakt-generellen Norm zu einer Änderung allein zugeschnitten auf deren Belange zwinge. Dem Verwaltungsgericht gelinge die Trennung zwischen dem Bedürfnis nach Änderung einer Rechtsverordnung im Allgemeinwohlinteresse und die Durchsetzung von Individualansprüchen nicht. § 11 GastVO könne nicht als Anspruchsgrundlage für den Erlass einer Rechtsnorm herangezogen werden. Eine Rechtsverordnung ergehe ausschließlich zum Wohl der Allgemeinheit. Dass sie auch Dritten zugutekommen könne, führe nicht zu einem Individualanspruch auf deren Erlass oder Änderung. Die Annahme des Verwaltungsgerichts, die Beklagte habe den Vergleich aus dem Jahr 2013 nicht erfüllt, sei unzutreffend. Zudem könnten die Kläger hieraus keine Ansprüche herleiten, da sie nicht Parteien dieses Vergleichs gewesen seien. Es gebe auch aus dem Normenkontrollurteil keinen Anspruch auf eine bestimmte Art der Fehlerbehebung. Ungeachtet dessen, ob das Normenkontrollurteil einen konkreten und verbindlichen Handlungsauftrag an die Beklagte enthalten habe, sei die Annahme des Verwaltungsgerichts, die Vorgaben seien missachtet worden, unzutreffend. Mit der Verordnung vom 24.07.2018 sei die Sperrzeit unter der Woche um jeweils eine Stunde verlängert worden. Die am Wochenende geltende Sperrzeit sei zwar beibehalten worden; jedoch seien zusätzlich flankierende Maßnahmen beschlossen und teilweise umgesetzt worden, die für eine Reduzierung des Lärms sorgten. Seit Aufhebung des nächtlichen Alkoholverbots Ende 2017 sei die Zahl kleiner Einzelhandelsbetriebe, in denen vornehmlich Alkohol verkauft werde (sog. Spätis), deutlich angestiegen. Sie unterlägen nicht dem Regelungsregime des Gaststättenrechts und dürften daher unabhängig von der jeweils gültigen Sperrzeit alkoholische Getränke verkaufen, die auf der Straße konsumiert würden. Einem weiteren Anstieg der Zahl

der Gaststätten sei bereits durch Erlass des Bebauungsplans „Östliche Altstadt“ entgegengetreten worden. Dem Verwaltungsgericht gelinge die Abgrenzung zwischen § 11 und § 12 GastVO nicht. Es gehe selbst davon aus, dass sich die Sperrzeit nur auf diejenigen Betriebe erstrecken solle, die für den Lärm im Bereich der Wohnungen der Kläger verantwortlich seien. Dies könne auch durch Einzelanordnungen nach § 12 GastVO erfolgen, so dass es nicht – wie das Verwaltungsgericht meine – nur einen einzigen Weg gebe, um eine Lärmminderung zu bewirken. Die beschlossenen flankierenden Maßnahmen zeigten, dass es auf tatsächlicher Ebene mehrere Aktionsmöglichkeiten gebe. Werde die vom Verwaltungsgericht vorgesehene Verordnung erlassen und gingen die Gaststättenbetreiber im Wege der Normenkontrolle dagegen vor, bestehe die Möglichkeit sich widersprechender Urteile. Dies zeige, dass die Normänderungsklage hier nicht statthaft sein könne. Der Antrag sei überdies zu unbestimmt und die Kläger seien nicht klagebefugt. Sie seien lediglich allgemein als Bewohner einer Wohnung im Geltungsbereich einer Sperrzeitverordnung betroffen. Die Klage sei im Übrigen unbegründet. Der Prüfungsmaßstab sei ein anderer als bei der vorangegangenen Normenkontrolle. Die im Lärmgutachten aus dem Jahr 2016 abgebildeten Lärmwerte seien auf die heutige Situation nicht übertragbar, da zum seinerzeitigen Zeitpunkt andere Sperrzeiten gegolten hätten und noch keine flankierenden Maßnahmen zur Lärmreduzierung beschlossen worden seien. Auch die Zahl der Gäste, die Anknüpfungstatsache für die Lärmprognose gewesen sei, sei seitdem zurückgegangen. Die typisierende Betrachtung in der Lärmprognose von 2016 sei möglicherweise als Grundlage für den Erlass einer allgemeinen Sperrzeitverlängerung geeignet gewesen. Ein Individualanspruch könne darauf aber nicht gestützt werden. Die Messungen hätten zur besonders belebten Zeit während der Fußball-Europameisterschaft in der warmen Jahreszeit und kurz vor Beginn der Semesterferien stattgefunden. Es sei davon auszugehen, dass außerhalb dieses Zeitraums deutlich geringere Werte zu ermitteln seien. Entscheidend sei der Lärm, der regelmäßig in den schutzbedürftigen Räumen der Kläger ankomme. Dies sei dem Gutachten aus dem Jahr 2016 nicht zu entnehmen. Der Rückgriff auf ein zwischenzeitlich überholtes Gutachten sei rechtsfehlerhaft. Zudem müssten konkrete Feststellungen dazu getroffen werden, ob sich der Außenlärmpegel

auch im konkreten Einzelfall in gesundheitsschädlicher Weise auf die Nachtruhe der Kläger auswirke und was den Klägern gegebenenfalls an passiven Schallschutzmaßnahmen zugemutet werden könne. Es gebe keinen Rechtssatz, der besage, dass die Schwelle der Zumutbarkeit überschritten sei, wenn aufgrund der Lärmsituation sechs Stunden Schlaf nicht gewährleistet seien. Selbst wenn es einen entsprechenden Rechtssatz gäbe, müsse die Frage der Sozialadäquanz eine Rolle spielen, ohne die Vorgaben der TA Lärm gänzlich unberücksichtigt zu lassen. Zu berücksichtigen sei, dass sich die Kläger die Altstadt bewusst als Wohngegend ausgesucht hätten. Schon seit jeher herrsche eine hohe Kneipendichte, so dass mit erheblichen höheren Lärmimmissionen habe gerechnet und auch einkalkuliert werden müssen, dass sich die Lage verändere. Im Gegenzug biete die zentrale Lage besondere Vorteile. Die Annahme, nur die vom Verwaltungsgericht aufgeführten Sperrzeiten seien ermessensgerecht, sei rechtsfehlerhaft. Schon der Beginn sei willkürlich gewählt. Der morgendliche Lärm sei offenkundig nicht den Gaststättenbetreibern zuzurechnen. Die Sozialadäquanz müsse stärker berücksichtigt werden. Für die Belange der Gaststättenbetreiber und -besucher, die ebenso in ihren Grundrechten betroffen seien, bleibe sonst nicht genug Raum. Das ihr – der Beklagten – zustehende Ermessen, überhaupt durch Rechtsverordnung zu handeln, sei nicht auf Null reduziert und erst recht nicht das bei der Interessenabwägung zustehende Ermessen. Auch der Senat sei in seinem Normenkotrollurteil davon ausgegangen, dass die Änderung der Sperrzeitverordnung bzw. überhaupt der Erlass einer solchen Rechtsverordnung nicht die einzige Möglichkeit sei, den Anforderungen gerecht zu werden, und dass es nicht nur eine einzige Uhrzeit gebe, zu der die Sperrzeit beginnen könne.

Die Beklagte beantragt,

> das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 31. Juli 2019 - 7 K 8944/18 - zu ändern und die Klagen abzuweisen.

Die Kläger beantragen,

> die Berufung der Beklagten zurückzuweisen.

Die Kläger tragen hierzu vor, für ihr Begehren sei die allgemeine Leistungsklage in Form einer Normänderungsklage statthaft. Die Gefahr des Entstehens zweier widersprüchlicher Urteile bestehe nicht. Anderenfalls könne eine Normerlassklage niemals zulässig sein. Es sei weder prozessökonomisch noch zielführend, einen weiteren Normenkontrollantrag zu stellen. Bei der Feststellung der Voraussetzungen des § 11 GastVO habe das Verwaltungsgericht auf die Ausführungen im Normenkontrollurteil verweisen dürfen. Maßgeblich sei, wie sich die Lärmsituation unter Beibehaltung der landesgesetzlichen Regelung darstelle. Diese Situation werde durch das Lärmgutachten aus dem Jahr 2016 zutreffend und weiterhin aktuell dargestellt. Das Gutachten habe festgestellt, dass werktags auch vor 1:00 Uhr sowie an den Wochenenden vor 4:00 Uhr, also noch vor Beginn der Sperrzeiten nach der aktuellen Sperrzeitverordnung sowie nach der Vorgängersatzung, der Beurteilungspegel regelmäßig über 60 dB(A) liege. Die Lärmsituation habe sich seit Erlass der Sperrzeitverordnung nicht wesentlich geändert. Wie die Beklagte zu der Behauptung gelange, die Zahl der Gäste sei zurückgegangen, erschließe sich nicht. Die Auffassung der Beklagten, das Verwaltungsgericht habe Feststellungen zu den Innenlärmpegeln in ihren schutzbedürftigen Räumen treffen müssen, widerspreche der Systematik der TA Lärm. Danach seien für die Beurteilung der Zumutbarkeit der Lärmbeeinträchtigung außerhalb der Gebäude gelegene Immissionsorte maßgeblich. Auf den Innenlärmpegel in den schutzbedürftigen Räumen komme es daher nicht an. Irrelevant sei auch, ob es sich bei den straßenseitigen Fenstern um besondere Schallschutzfenster handele oder solche eingebaut werden könnten. Denn Lärmkonflikte könnten nach der Systematik der TA Lärm nicht durch passive Lärmschutzmaßnahmen gelöst werden. Eine erneute Messung unmittelbar vor ihren schutzbedürftigen Räumen sei nicht erforderlich. Sie wohnten in den am meisten frequentierten Straßen der Altstadt. Daher bestehe kein Zweifel daran, dass die an den Immissionspunkten M01 und M03 gemessenen Überschreitungen der Lärmrichtwerte in mindestens gleichem Ausmaß direkt an ihren Wohnungen bestünden. Das Ermessen der Beklagten sei nicht nur dahingehend reduziert, dass sie eine Sperrzeitverordnung erlassen müsse, sondern auch dahingehend, dass der Sperrzeitenbeginn werktags auf 0:00 Uhr und am Wochenende auf 1:00 Uhr festzulegen sei. Zwar gebe es keinen Rechtssatz, der eine Nachtruhe von sechs Stunden gewährleiste. Jedoch

könne die Beklagte nicht ernsthaft bezweifeln, dass dauerhafter Lärm sowie langfristiger Schlafmangel gravierende Auswirkungen auf die Gesundheit hätten. Zahlreiche Schlafforscher seien der Auffassung, dass jedenfalls bei einer Schlafdauer von weniger als sechs Stunden pro Nacht langfristig ernstzunehmende gesundheitliche Beschwerden zu erwarten seien. Sie forderten keine optimale Nachtruhe von acht Stunden, wie sie die TA Lärm vorsehe. Doch auch unter Berücksichtigung der Sozialadäquanz der Kneipenkultur in der Altstadt stehe ihnen jedenfalls ein Minimum an Schlaf zu. Dies sei nur mit den genannten Sperrzeiten möglich. Auf ihre individuellen Schlaf- und Aufstehgewohnheiten komme es nicht an. Die flankierenden Maßnahmen seien ungeeignet, um eine spürbare Lärmreduzierung zu bewirken. Insbesondere führe die Anwesenheit der Beamten des Kommunalen Ordnungsdienstes nicht zu einer Lärmreduzierung. Nach all den Jahren der Auseinandersetzung sei es nicht mehr möglich, den Lärmkonflikt durch Gesprächsrunden und eine Awareness-Kampagne zu lösen. Letztere sei im Übrigen mangels Interessenten abgesagt worden. An einer konstruktiven Lösung seien die Gastwirte nicht interessiert. Auch ein Nachtbürgermeister, der sich unter anderem für eine Stärkung des Nachtlebens einsetzen solle, könne keine Lärmminderung bringen. Da der Lärm hauptsächlich durch Gaststättenbesucher entstehe, die von Kneipe zu Kneipe zögen, liege es auf der Hand, dass Sperrzeitverlängerungen durch Einzelverfügungen nichts brächten. Überdies seien jüngst vielen Kneipen Sperrzeitverkürzungen gewährt worden. Eine Sperrzeitverordnung dürfe nicht durch eine Vielzahl an Sondergenehmigungen umgangen werden. Sie seien in den 1980er Jahren auf Initiative der Beklagten in die Altstadt gezogen, um dort die maroden und in Verfall geratenen Gebäude zu sanieren. Zu diesem Zeitpunkt habe die Sperrzeit um 0:00 Uhr bzw. um 1:00 Uhr begonnen. Ihnen sei zwar bewusst gewesen, dass es sich um ein beliebtes Ausgehviertel handele. Die stetige Liberalisierung der Sperrzeit und die erhebliche Zunahme von Gaststätten und Diskotheken sei jedoch nicht absehbar gewesen. Die Beklagte sei nicht bereit, ihr Bedürfnis nach einer nächtlichen Ruhepause ernst zu nehmen.

Im Hinblick auf ihre eigene Berufung beantragen die Kläger,

> das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 31. Juli 2019 - 7 K 8944/18 - zu ändern und die Beklagte zu verurteilen, unter Beachtung

einer von der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts zu ihren Gunsten abweichenden Rechtsauffassung über eine Änderung der Verordnung der Stadt Heidelberg über die Verlängerung der Sperrzeit in der Altstadt vom 24.07.2018 in Gestalt der Ersten Verordnung zur Änderung der Sperrzeitverordnung 2018 vom 17.10.2019 zu entscheiden.

Die Kläger tragen zur Begründung ihrer Berufung vor, auch sie seien durch das verwaltungsgerichtliche Urteil beschwert. Zwar entspreche der Tenor vollumfänglich ihrem Antrag. Da es sich jedoch um ein Bescheidungsurteil handele, nähmen die Entscheidungsgründe an der Rechtskraft des Urteils teil. Bleibe das Urteil – wie hier – hinsichtlich einer von der Beklagten bei der Entscheidung zu beachtenden Rechtsauffassung hinter ihrem Begehren zurück, seien sie beschwert. Die vom Verwaltungsgericht ausgesprochene Rechtsauffassung zum Sperrzeitbeginn entspreche nicht dem, was sie mit Einreichung der Normänderungsklage begehrt hätten. Der Bescheidungsantrag beruhe auf einem ausdrücklichen Hinweis des Verwaltungsgerichts. Sie hätten damit keine rechtsverbindliche Aussage dahingehend getroffen, dass sie die für sie im Einzelnen nicht vorhersehbare Rechtsauffassung des Gerichts unter allen Umständen akzeptieren wollten. Der Sperrzeitbeginn sei am Wochenende auf 1:00 Uhr festzulegen. Wenngleich am Wochenende regelmäßig nicht so früh aufgestanden werden müsse, sei das Erholungsbedürfnis am Wochenende noch stärker ausgeprägt. Zudem sei keinesfalls damit zu rechnen, dass 30 Minuten nach Schließung der Gaststätten Ruhe einkehre, da nach Schließung ein reges Treiben einsetze, um herauszufinden, zu welchem noch geöffneten Betrieb weitergezogen werden könne und die Beklagte mehreren diskothekenähnlichen Betrieben großzügig die Sperrzeit verkürzt habe. Selbst wenn man davon ausginge, dass um 3:00 Uhr Ruhe einkehre, reiche dies für einen Mindestschlaf von sechs Stunden am Wochenende nicht aus. Ein Ausschlafen bis 9:00 Uhr sei nicht möglich, da an Samstagen und Sonntagen bereits frühmorgens Betrieb in der Altstadt entstehe, beispielsweise durch die Straßenreinigung. Sie könnten ihr Schlafverhalten zudem nicht an Wochenenden auf Knopfdruck verändern. Ihnen blieben daher am Wochenende zwischen 3:00 Uhr und 6:00 Uhr lediglich drei Stunden Schlaf. Im angegriffenen Urteil bleibe offen, weshalb ihnen überhaupt bis 3:00 Uhr gesundheitsschädlicher Lärm zugemutet werden dürfe. Gerade immer wieder neu geweckt zu werden, stelle nach der Schlafforschung

eine erhebliche Gesundheitsbeeinträchtigung dar. Auch hinsichtlich der räumlichen Eingrenzung des Gebiets der Sperrzeitverordnung sei das Urteil hinter ihren Forderungen zurückgeblieben. Nur mit einer Sperrzeitverordnung im gesamten Geltungsbereich der bisherigen Sperrzeitverordnung könne ihrem Gesundheitsschutz Rechnung getragen werden. Eine Ermessensreduzierung im Hinblick auf den räumlichen Geltungsbereich ergebe sich aus einer Selbstbindung der Beklagten, die bereits seit vielen Jahren für den immer gleichen Geltungsbereich Sperrzeitverordnungen erlassen und damit deutlich gemacht habe, dass auch nach ihrer Auffassung dem Gaststättenlärm nur dadurch wirksam begegnet werden könne, dass für den gesamten Bereich der Altstadt eine Sperrzeitverordnung eingreife. Dass damit eine gewisse Typisierung einhergehe, liege in der Natur der Sache und sei sachgerecht. Die Lärmproblematik rühre von Gaststättenbesuchern her, die von einer Gaststätte zur nächsten zögen. Sie wohnten an Durchgangswegen. Eine kleinräumige Sperrzeitverordnung würde ihre Situation nicht wesentlich verbessern. Die konkrete Lärmbelastung im Geltungsbereich der Verordnung unterliege schließlich einem ständigen Wandel. Der Gemeinderat habe nach dem Normenkontrollurteil sehenden Auges eine weitere rechtswidrige Sperrzeitverordnung erlassen. Die unter dem 17.10.2019 beschlossene Änderung der Sperrzeitverordnung bedeute mit Blick auf die nunmehr den Wochenenden gleichgestellten Nächte vor gesetzlichen Feiertagen eine weitere Verschlechterung. Den Vorgaben des Verwaltungsgerichts sei nicht gefolgt worden. Insbesondere habe der Gemeinderat nach wie vor an einem Sperrzeitbeginn an den Wochenenden um 4:00 Uhr festgehalten, obwohl dies durch den Senat in seinem Normenkontrollurteil vom 06.03.2018 ausdrücklich für unwirksam erklärt worden sei. Zum Gesamtbild gehöre auch, dass die Beklagte diversen Clubs Ausnahmegenehmigungen von der ohnehin schon äußerst liberalen Sperrzeitverordnung erteilt habe. Weitere Kneipenbesitzer hätten Sondergenehmigungen beantragt, um am „studentischen Donnerstag“ festhalten zu können.

Die Beklagte beantragt,

die Berufungen der Kläger zurückzuweisen.

Sie trägt diesbezüglich vor, die Berufungen der Kläger seien weder zulässig noch begründet. Den Klägern fehle die erforderliche Beschwer. Sie hätten bewusst weniger beantragt als ursprünglich mit der Klage geltend gemacht und sich damit bewusst dem Risiko ausgesetzt, dass das Verwaltungsgericht dem Urteil eine abweichende Rechtsauffassung zugrunde lege. Individueller Vortrag zu den subjektiven Rechten der Kläger fehle nach wie vor. Dies zeige, dass es nicht um die Geltendmachung von Individualansprüchen gehe, sondern zum Wohl der Allgemeinheit gestritten werde. Zudem müsse bestritten werden, dass die Kläger auch am Wochenende um 6:00 Uhr aufstehen müssten. Dass das Geschäftstreiben bereits vor 9:00 Uhr wieder einsetze, könne nicht zulasten der Gaststätteninhaber gehen und sei nun einmal mit der zentralen Wohnlage verbunden. Die am 17.10.2019 beschlossene Änderung der Sperrzeitverordnung bedeute eine deutliche Verbesserung für die Kläger, da die Sperrzeit in der Nacht zum Freitag nunmehr bereits um 1:00 Uhr beginne. Zudem würden die flankierenden Maßnahmen umgesetzt. Die Veränderung hinsichtlich der gesetzlichen Feiertage falle nicht ins Gewicht. Dass für einige Clubs und Diskotheken kürzere Sperrzeiten gälten, sei eine seit vielen Jahren und Jahrzehnten geübte Verwaltungspraxis. Hierdurch werde der besonderen Betriebsart Rechnung getragen und nicht etwa die Sperrzeitverordnung unterlaufen. Der räumliche Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung könne sich nicht aus einer Selbstbindung ergeben. Auch der Verwaltungsgerichtshof sei davon ausgegangen, dass der räumliche Umgriff „nicht in Stein gemeißelt“ sei. Hier dürfe nicht auf eine bloße Typisierung der Lärmsituation im gesamten Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung abgestellt werden, sondern allein darauf, ob und ggf. in welchem Umgriff die konkrete Situation und der konkrete Lärmsachverhalt in den schutzbedürftigen Räumen der Kläger ein Handeln erfordere. Die Lärmsituation könne nicht dadurch gelöst werden, dass einfach nur die Sperrzeit verschoben werde. Viele Lärmquellen würden von der Sperrzeitverordnung gar nicht erfasst. Bei einer Verurteilung zu einer bestimmten Sperrzeitverordnung bleibe keine Möglichkeit, auf künftige Entwicklungen zu reagieren. Auch bereits vor der Covid-19-Pandemie habe sich eine Änderung des Ausgehverhaltens angedeutet; die Gästezahlen seien rückläufig. Viele Besucher der Altstadt hielten sich außerhalb der Gaststätten auf und konsumierten mitgebrachte oder in Kiosken gekaufte Getränke (sog. Rucksacktrinker). Der davon ausgehende

Lärm könne nicht den Gaststätten zugerechnet werden. Das Verwaltungsgericht habe seine Entscheidung daher nicht auf eine überholte Begutachtung der Lärmsituation stützen dürfen. Dass die Interessen der Anwohner stets unberücksichtigt geblieben seien, sei nicht zutreffend. Die Liberalisierung der Sperrzeiten habe im Übrigen auf landesrechtlicher Ebene stattgefunden und nicht auf kommunaler.

Der Senat hat am 29.07.2020 erstmals über die Berufungen mündlich verhandelt. Im Vorfeld der Verhandlung haben die Kläger durch die xxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx in der Nacht vom 24. auf den 25.07.2020 (Samstag) von 23:00 Uhr bis 3:00 Uhr Lärmmessungen vor ihren Schlafzimmerfenstern durchführen lassen. Hierbei sei – so das vorgelegte Gutachten – eine deutliche Überschreitung der Immissionsrichtwerte zur Nachtzeit festgestellt worden.

Der Senat hat die mündliche Verhandlung mit Beschluss vom 29.07.2020 wiedereröffnet. Zur weiteren Sachverhaltsaufklärung hat die Beklagte auf Nachfragen des Senats mitgeteilt, das zu beobachtende Ausgehverhalten sei wieder mit demjenigen vor der Covid-19-Pandemie vergleichbar. Seit Juni 2022 seien in den Nächten zum Samstag und zum Sonntag von 17:00 Uhr bis 1:00 Uhr regelmäßig neun Night Coaches auf der Neckarwiese und in der Kernaltstadt im Einsatz. Diese sollten mit den anwesenden Personengruppen ins Gespräch kommen und für die bestehenden Probleme im öffentlichen Raum sensibilisieren. Der Kommunale Ordnungsdienst führe teilweise bei der Bestreifung informatorische Lärmmessungen mit nicht geeichten Lärmpegelmessgeräten durch, um anlassbezogen auf Lärmereignisse zu reagieren. Im Jahr 2022 habe es im Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung in der östlichen Altstadt 120 erlaubnispflichtige Gaststättenbetriebe und zwei Diskotheken gegeben und damit vier Gaststätten mehr und eine Diskothek weniger als im Jahr 2016. Den Diskotheken „xxxxxxx“ (xxxxxxxxxxxxx) und „xxxxxxxxx“ (xxxxxxxxxxxxxxx) seien individuell Sperrzeitverkürzungen gewährt worden (3:00 Uhr in den Nächten zum Mittwoch, Donnerstag und Freitag bzw. nur zum Freitag; 5:00 Uhr in den Nächten zum Samstag und Sonntag sowie vor Feiertagen). In der Altstadt gebe es zwei sog. Spätis, namentlich in der xxxxxxxxxxxxx (Öffnungszeiten: Mo-Mi:

12:00-0:00 Uhr; Do: 12:00-1:30 Uhr; Fr: 12:00-4:00 Uhr; Sa+So: 12:00-0:00 Uhr) und in der xxxxxxxxxxxxxxx (Öffnung nach Auskunft des Betreibers: 11:00 Uhr; Schließung je nach Kundenbetrieb). Die Spätis würden aufgrund der Nähe zum Kneipenviertel regelmäßig besucht. Jedoch seien sie keine zentralen täglichen Treffpunkte für größere Personengruppen am Wochenende. Größere Personenansammlungen oder ein vermehrtes Aufkommen von Straftaten habe in deren Nahbereich nicht festgestellt werden können. Die Straßenreinigung finde täglich von Montag bis Sonntag ab 6:00 Uhr statt. Sie dauere am Wochenende ein bis zwei Stunden und von Montag bis Freitag drei bis vier Stunden.

Am 02.03.2023 hat der Senat sodann – davon ausgehend, dass nach Beendigung der pandemiebedingten Beschränkungen wieder ein gewisser Normalzustand erreicht wurde – beschlossen, zu der Frage, welchen Geräuschimmissionen die Kläger in den Nachtstunden typischerweise ausgesetzt sind, die auf sich in der Heidelberger Altstadt aufhaltende Gaststättenbesucher zurückzuführen sind, Beweis zu erheben durch Einholung eines schalltechnischen Sachverständigengutachtens. Als Sachverständiger wurde im Einverständnis der Beteiligten der Geschäftsführer der Firma xxxxxx und öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige für Schallschutz Herr Dipl.-Ing. (FH) xxxxxxxxxxxxx bestimmt. Ihm wurde aufgegeben, das Gutachten auf Grundlage von schalltechnischen Messungen an den nach der TA Lärm maßgeblichen Immissionsorten an den Wohnungen der Kläger zu erstellen, wobei die Messungen als Dauermessungen über insgesamt zwei volle, von den Beteiligten auszuwählende Wochen pro Quartal durchzuführen waren. In seinem Gutachten vom 25.06.2024 hat der Sachverständige auf Grundlage der bei den Klägern durchgeführten Messungen ausgeführt, nachts würden die an den Messpunkten vorherrschenden Geräuschpegel weitestgehend unabhängig vom Messzeitraum und der Jahreszeit maßgeblich durch Sozialgeräusche (Gespräche, Rufen, Lachen, Singen etc.) bestimmt. Als Beurteilungspegel – errechnet aus dem gemessenen Stunden-Mittelungspegel und den nach der TA Lärm vorzunehmenden Zuschlägen für Ton- und Informationshaltigkeit sowie Impulshaltigkeit – hätten sich für den Nachtzeitraum („lauteste Nachtstunde“) bei den Klägern Ziffer 1 und 3 an Wochenenden 70 dB(A) und an Werktagen 62 dB(A) ergeben.

An dem beim Kläger Ziffer 2 gelegenen Messpunkt habe sich ein Beurteilungspegel für den Nachtzeitraum von 76 dB(A) an Wochenenden und 65 dB(A) an Werktagen gezeigt. Ein signifikanter Abfall der durch Sozialgeräusche verursachten Pegel korreliere mit den Sperrzeiten für die Gaststätten. Dabei nähmen die Pegelwerte zwischen ca. 15 und 30 Minuten nach Beginn der jeweiligen Sperrzeit signifikant ab und die gemessenen Pegelwerte würden sodann durch Hintergrund- (Verkehrs- und Fernlärm) sowie Naturgeräusche bestimmt. Für die Abend- und Nachtstunden habe sich gezeigt, dass sich die Pegelverläufe im Jahresverlauf in einem Bereich von maximal 5 dB voneinander unterschieden. Witterungsbedingt seien in den Sommermonaten die höchsten Pegelwerte gemessen worden; jedoch ergäben sich signifikant niedrigere Werte erst bei deutlich ungünstigen Witterungsverhältnissen u.a. im November mit häufigeren Niederschlägen und im Januar mit Temperaturen um den Gefrierpunkt. Anhand der Messwerte sei keine eindeutige Unterscheidung zwischen den Geräuschen durch die Gaststätten und den sonstigen Sozialgeräuschen auf den Straßen zu erkennen. Bei stattfindender Außengastronomie sei festzustellen, dass die gemessenen Geräusche vorrangig den Gaststättenbesuchern zuzuordnen seien. In den Messzeiträumen ohne durchgehende Außengastronomie seien ebenfalls länger anhaltende Gesprächs- und Nebengeräusche und wiederkehrende Geräuschereignisse erkennbar und pegelbestimmend, die aufgrund ihrer Dauer nicht kurzzeitigen Aufenthalten von Passanten zuzuordnen seien. Bei stichprobenhaften Ortsterminen hätten sich maßgebliche Schallübertragungen über offene Fenster und Türen der verschiedenen Gastronomiebetriebe sowie Geräusche durch im Freien befindliche Gäste (u.a. Raucher) gezeigt. Die Straßenreinigung sei nahezu täglich zwischen 6:00 Uhr und 7:00 Uhr pegelbestimmend. Die Geräuscheinwirkung dauere ca. 10 bis 15 Minuten an. Die hierbei registrierten Mittelungspegel betrügen am Messpunkt bei den Klägern Ziffer 1 und 3 60 dB(A) und beim Kläger Ziffer 2 64 dB(A).

Zu dem Gutachten tragen die Kläger vor, dieses bestätige in jeder Hinsicht, dass sie unzumutbarem Lärm ausgesetzt seien und daher Anspruch auf die begehrte Normänderung hätten. Nach ihren subjektiven Wahrnehmungen sei die Geräuschkulisse an den Messtagen deutlich leiser als üblich gewesen; gleichwohl seien Beurteilungspegel von 70 und 76 dB(A) an Wochenenden und

62 und 65 dB(A) an Werktagen festgestellt worden. Die Messtermine seien den Gaststättenbetreibern ersichtlich zur Kenntnis gelangt, so dass sie entsprechend auf die Gäste eingewirkt hätten. Entscheidend sei jedoch, dass die Werte mit sämtlichen vorherigen berechneten oder gemessenen Beurteilungspegeln in Einklang stünden und ein gesundheitsgefährdendes Maß deutlich erreichten. Das Gutachten belege zudem, dass die gesundheitsgefährdenden Lärmeinwirkungen nicht lediglich in den Sommermonaten aufträten und dass diese maßgeblich auf den Gaststättenbetrieb zurückzuführen seien. Ferner zeige es, dass die von der Beklagten ergriffenen, angeblich lärmreduzierenden „flankierenden Maßnahmen“ gänzlich wirkungslos seien.

Die Beklagte macht geltend, der von dem Sachverständigen ermittelte Jahresmittelwert sei im Gesamtkontext der sich hier stellenden Fragen nicht aussagekräftig. Relevant sei vielmehr, wann die sog. lauteste Stunde sei und wie sich die Lärmeinwirkungen über die Nachtzeit verteilten. Die Aussage des Sachverständigen, nach Beginn der Sperrzeit nehme die Geräuschbelastung durch Sozialgeräusche signifikant ab, sei ohne Betrachtung des Gesamtkontextes ebenfalls nicht aussagekräftig. Aus den Anlagen zum Gutachten ergebe sich, dass die lauteste Nachtstunde unter der Woche regelmäßig zwischen 22:00 Uhr und 23:00 Uhr sei und der Lärm danach deutlich abnehme. Bis 0:00 Uhr sei in der Regel ein mittlerer Schalldruckpegel von deutlich unter 60 dB(A) erreicht. Die lauteste Stunde sei an den Wochenenden zwar zu einem späteren Zeitpunkt, jedoch deutlich vor Beginn der Sperrzeit, namentlich gegen 2:00 Uhr. Der Rückgang des Lärms nach Eintritt der Sperrzeit möge zwar signifikant sein; dies sei aber eine Frage des Ausgangspunktes. Die rechtliche Relevanz, die die Kläger diesem Halbsatz beimesse, bestehe nicht. Fraglich bleibe daher, ob die Sperrzeit im hiesigen Gefüge überhaupt signifikant Einfluss auf die lauteste Nachtstunde habe. Die Messungen ließen auch nur bedingt Rückschlüsse auf den räumlich funktionalen Zusammenhang zu. Der konkrete Verursacher lasse sich den Audio-Aufnahmen ebenso wenig entnehmen wie die Gaststätte, der das Geräusch zugeordnet werden könne. Dass die Messungen an den zwei Immissionsorten nicht Grundlage für die Änderung der Sperrzeit im derzeitigen räumlichen Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung sein könnten, zeige sich auch

daran, dass zwischen den beiden Messpunkten erheblich Unterschiede bestünden. Die Kläger verlangten, der Verordnung einen individuellen Charakter zu verleihen. Daran sei aber bereits das Verwaltungsgericht gescheitert, das den räumlichen Geltungsbereich offen gelassen habe, da Regelungen nur gegenüber denjenigen Gaststätten gerechtfertigt seien, die für die Lärmeinwirkungen am Wohnort der Kläger auch tatsächlich verantwortlich seien. Dieses Problem löse auch das vorliegende Gutachten nicht, da es gerade keine Rückschlüsse auf den räumlich-funktionalen Geltungsbereich zulasse. Normenkontrollen von betroffenen Gastwirten seien vorprogrammiert. Regelungen für einzelne Bereiche im Rahmen einer Sperrzeitverordnung seien nicht möglich. Das Gaststättenrecht sehe insoweit lediglich Einzelmaßnahmen gegenüber einzelnen Gaststätten vor. So habe sie bereits eine Vielzahl gaststättenrechtlicher Einzelmaßnahmen ergriffen. So sei etwa bei dem „xxxxxxx“ ein Personenleitsystem eingeführt worden, das durch Personal überwacht werden müsse. Das Personal habe auch dafür Sorge zu tragen, dass sich wartende Gäste ruhig verhielten und die Nachtruhe der Anwohner nicht störten. Zudem fänden Messungen der Musikanlage statt, die durch das zuständige Amt regelmäßig kontrolliert würden. Das „xxxx“ in der xxxxxxxxxxxxxx und der „xxxxxxxxx“ seien mit umfangreichen lärmschutzrechtlichen Auflagen belegt. Hierzu lägen Lärmgutachten und -konzepte vor, die regelmäßig kontrolliert würden. Bei neuen gaststättenrechtlichen Erlaubnissen ergingen seit Januar 2024 standardmäßig Auflagen zum Lärmschutz, insbesondere, dass Fenster und Türen ab 22:00 Uhr dauerhaft geschlossen bleiben müssten. Dadurch sei eine weitere Verbesserung zu erwarten. Zudem seien die „flankierenden Maßnahmen“ entwickelt und erprobt worden. Seit 2021 gebe es einen Nachtbürgermeister als Schnittstelle zwischen der Verwaltung und den Beteiligten vor Ort. Zudem kämen inzwischen neun Night Coaches erfolgreich zum Einsatz. Sie dienten der proaktiven Vermeidung von Konflikten und zögen, wenn die sensibilisierenden Maßnahmen nicht zum Erfolg führten, den Kommunalen Ordnungsdienst oder die Polizei hinzu. Der Kommunale Ordnungsdienst sei auf 30 Stellen aufgestockt worden, von denen 28 besetzt seien. Dieser habe nun eine mobile Wache und führe regelmäßig informatorische Lärmmessungen durch. Zusätzlich habe der Polizeivollzugsdienst sog. Anti-Konflikt-Teams im Einsatz. Auch durch sie erfolge eine konse-

quente und niederschwellige Ansprache von Störern, denen konsequent Platzverweise erteilt würden. Hinzu komme der konsequente Erlass von Aufenthaltsverboten durch das Bürger- und Ordnungsamt. Ferner sei eine Eventfläche „xxxxxxxx“ für Jugendliche und junge Erwachsene im Neuenheimer Feld eingerichtet worden, die eine Alternative für die Altstadt bieten solle. Die Infrastruktur sei durch Aufstellung weiterer WCs und Mülleimer verbessert worden. Ferner fänden weiterhin Awareness-Kampagnen statt. Derzeit sei eine Beschilderungskampagne geplant, die das Bewusstsein der Besucher der Altstadt weiter schärfen solle. Über einen QR-Code könnten weiterführende Hinweise, etwa über die nächste öffentliche Toilette, abgerufen werden. Dass diese Maßnahmen wirksam seien, zeige ein Vergleich der Ergebnisse der Messungen aus dem Jahr 2016 mit den aktuellen Werten. Die Lärmkulisse habe sich gerade vor Beginn der Sperrzeit und zur „lautesten Stunde“ verbessert. Daran zeige sich die deutliche Tendenz, dass die ergriffenen Maßnahmen als Gesamtkonzept signifikant Wirkung zeigten und weiterverfolgt werden sollten. Das Gutachten lasse also durchaus andere Schlüsse zu als die Kläger meinten. Sie – die Beklagte – sei bei der Abwägungsentscheidung bei Erlass der Sperrzeitverordnung nicht stehen geblieben, sondern habe weitere Maßnahmen entwickelt und umgesetzt. Die Sperrzeitverordnung sei nur eine Stellschraube von vielen. Die Komplexität des Geschehens vor Ort erfordere eine Bündelung von Maßnahmen, die immer wieder nachjustiert werden müssten. Der Vorwurf der Kläger, die Termine der Messungen seien von Beklagtenseite weitergegeben worden, sei entschieden zurückzuweisen. Wenn es den Klägern leiser als sonst vorgekommen sei, liege das daran, dass es insgesamt leiser geworden sei.

Unter dem 15.10.2024 hat der Sachverständige eine weitere Stellungnahme mit einer tabellarischen Aufstellung des stundenweisen Mittelungspegels L_{Aeq}, des Maximalpegels L_{AFmax} und des Taktmaximalpegels L_{AFTm5} vorgelegt. Er hat weiter ausgeführt, in Bezug auf die zu beurteilenden Sozialgeräusche sei die Grenze für kurzzeitige Geräuschspitzen von 65 dB(A) während des Nachtzeitraums mit wenigen Ausnahmen durchweg überschritten. In der Berufungsverhandlung vom 24.10.2024 hat der Senat den Sachverständigen zur Erläuterung seines schriftlichen Gutachtens angehört. Dabei hat er Audioaufzeichnungen

der durchgeführten Lärmmessungen aus den Nächten vom 11.06.2023, 12.09.2023 und 09.09.2023 auszugsweise abgespielt.

Dem Senat liegen drei Band Akten der Beklagten mit Beschlussvorlagen an den Gemeinderat sowie die Verfahrensakten des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vor. Darüber hinaus wurden die Akten des Senats zu den Verfahren 6 S 1566/12, 6 S 2629/15 und 6 S 1168/17 beigezogen. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird hierauf, auf die gewechselten Schriftsätze im vorliegenden Verfahren, das Gutachten und die ergänzende Stellungnahme des Sachverständigen sowie die Niederschriften über die mündlichen Verhandlungen verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Berufungen der Kläger und der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 31.07.2019 haben jeweils teilweise Erfolg.

I. Die Berufungen sind zulässig. Sie sind nach der unbeschränkten Zulassung durch das Verwaltungsgericht, an die der Senat nach § 124a Abs. 1 Satz 2 VwGO gebunden ist, statthaft und auch im Übrigen zulässig. Insbesondere wahren die Berufungen die Fristen des § 124a Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 und 3 VwGO und sind – auch im Fall der Kläger – von einer ausreichenden Beschwer getragen.

1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts wurde den Klägern am 26.09.2019 zugestellt. Ihre Berufungen gingen am 25.10.2019 und damit innerhalb der Monatsfrist nach § 124a Abs. 2 Satz 1 VwGO beim Verwaltungsgericht ein. Die Berufungsbegründungfrist wurde auf ihren rechtzeitigen Antrag vom 22.11.2019 gemäß § 124a Abs. 3 Satz 3 VwGO bis zum 23.12.2019 verlängert. Die Berufungsbegründung ging am 23.12.2019 und damit ebenfalls fristgerecht beim Verwaltungsgerichtshof ein.

Der Zulässigkeit der Berufungen der Kläger steht nicht entgegen, dass sie mit ihrer Klage in formaler Hinsicht obsiegt haben. So stimmt der Tenor des angegriffenen Urteils mit dem zuletzt in der ersten Instanz gestellten Antrag der Kläger vollumfänglich überein. Zudem hat das Verwaltungsgericht die Klage nicht im Übrigen abgewiesen und – wohl ausgehend von einem vollständigen Obsiegen der Kläger – die Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO zu Lasten der Beklagten ausgesprochen. Gleichwohl liegt eine für die Einlegung eines jeden Rechtsmittels erforderliche Beschwer der Kläger vor.

In der Rechtsprechung ist im Fall von auf Erlass eines Verwaltungsakts gerichteten Bescheidungsurteilen anerkannt, dass sich der Umfang der materiellen Rechtskraft und damit die Bindungswirkungen des Urteils im Sinne von § 121 VwGO nicht allein aus dem Tenor, sondern notwendigerweise auch aus den Entscheidungsgründen ergeben, die die nach dem Urteilstenor zu beachtende Rechtsauffassung des Gerichts im Einzelnen darlegen. Aus diesem Grund beschwert selbst ein Urteil, das einem Bescheidungsantrag stattgibt, nicht allein den zur (Neu-)Bescheidung verpflichteten Beklagten, sondern auch den Kläger, wenn sich die vom Gericht als verbindlich erklärte Rechtsauffassung nicht mit seiner eigenen deckt und für ihn ungünstiger ist, so dass bei der erneuten Bescheidung auf ihrer Grundlage mit einem ungünstigeren Ergebnis zu rechnen ist als bei Anwendung der vom Kläger für richtig gehaltenen Rechtsansicht (vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 22.02.2017 - 1 C 27.16 -, BVerwGE 157, 356 <juris Rn. 26>, vom 03.12.1981 - 7 C 30.80, 7 C 31.80 -, DVBl 1982, 447 <juris Rn. 14> und vom 27.01.1995 - 8 C 8.93 -, NJW 1996, 737 <juris Rn. 13>; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 08.10.2021 - 2 S 2470/20 -, NVwZ-RR 2022, 193 <juris Rn. 27>).

Diese Grundsätze sind auf die vorliegende prozessuale Situation übertragbar, in der kein auf Erlass eines Verwaltungsakts gerichtetes Bescheidungsurteil vorliegt, sondern – unter (unausgesprochener) entsprechender Anwendung des § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO – ein auf eine allgemeine Leistungsklage ergangenes „Entscheidungsurteil“ (zur ähnlichen Konstellation einer allgemeinen Leistungsklage in einem Beurteilungsrechtsstreit vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13.09.1995 - 4 S 1572/93 -, ESVGH 46, 79 <juris Rn. 3>; OVG

NRW, Beschluss vom 27.06.2017 - 1 A 2292/16 -, NVwZ-RR 2017, 1025 <juris Rn. 3>; BVerwG, Beschluss vom 13.01.2021 - 2 B 21.20 -, juris Rn. 11). Eine Beschwer der Kläger liegt jedenfalls insoweit vor, als nach der aus den Entscheidungsgründen hervorgehenden Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts bei der vorzunehmenden Änderung der Sperrzeitverordnung eine Sperrzeit von 2:30 Uhr am Wochenende und in den Nächten zu gesetzlichen Feiertagen festzusetzen sei, während sich das aus dem erstinstanzlichen Vortrag hervorgehende Klagebegehren der Kläger darauf richtete, auch an den Wochenenden eine vom Gericht vorgegebene Sperrzeit von 1:00 Uhr zu erreichen. Entgegen der Ansicht der Beklagten haben sich die Kläger durch Stellung eines bloßen „Entscheidungsantrags“ nicht bewusst dem Risiko ausgesetzt oder sonst in Kauf genommen, dass die an der Rechtskraft teilnehmende Rechtsauffassung des Gerichts von ihrer eigenen abweicht oder insoweit gar bereits im Vorfeld auf ein Rechtsmittel verzichtet. Dass es das Verwaltungsgericht unterlassen hat, die Klage im Übrigen abzuweisen, steht der Annahme einer zur Einlegung eines Rechtsmittels berechtigenden Beschwer ebenfalls nicht entgegen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13.09.1995, a.a.O. Rn. 3).

2. Der Beklagten wurde das Urteil des Verwaltungsgerichts am 30.09.2019 zugestellt. Ihre Berufung ging fristgerecht am 24.10.2019 beim Verwaltungsgericht ein. Die Berufungsbegründungsfrist wurde auf Antrag der Beklagten vom 25.11.2019 bis zum 10.01.2020 sowie auf nochmaligen Antrag vom 07.01.2020 bis zum 01.02.2020 verlängert. Die Berufungsbegründung ging schließlich am Montag, den 03.02.2020 und damit aufgrund der nach § 124a Abs. 3 Satz 3 VwGO erfolgten Fristverlängerungen durch die frühere Senatsvorsitzende fristgerecht beim Verwaltungsgerichtshof ein. Dass die Kläger vor der wiederholten Fristverlängerung nicht, wie es teilweise unter Berufung auf § 57 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 225 Abs. 2 ZPO gefordert wird (vgl. Rudisile, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: Januar 2024, § 124a VwGO Rn. 44; Happ, in: Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 124a Rn. 21), angehört wurden, ändert an der Wirksamkeit der Fristverlängerung nichts (vgl. BGH, Urteil vom 18.09.1973 - VI ZR 200/72 -, NJW 1973, 2110 <juris Rn. 11>).

An einer (formellen) Beschwer der Beklagten bestehen angesichts ihrer erstinstanzlichen Verurteilung zur Entscheidung über eine Änderung der Sperrzeitverordnung keine Zweifel.

II. Die Berufungen sind jeweils teilweise begründet. Die auf Änderung der aktuellen Sperrzeitverordnung der Beklagten gerichteten Klagen sind als allgemeine Leistungsklagen statthaft und auch im Übrigen zulässig (1.). Sie sind auch insoweit begründet, als die Beklagte zu verurteilen ist, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats über eine Änderung der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 in Gestalt der Änderungsverordnung vom 17.10.2019 zu entscheiden. Die zu beachtende Rechtsauffassung des Senats weicht jedoch teilweise von derjenigen der Kläger sowie von der dem Urteil des Verwaltungsgerichts zugrundliegenden Rechtsauffassung – sowohl zu Lasten der Beklagten, als auch in anderen Teilen zu Lasten der Kläger – ab (2.).

1. Die auf Änderung der Sperrzeitverordnung der Beklagten gerichteten Klagen sind als allgemeine Leistungsklagen statthaft und auch im Übrigen zulässig.

a) Der Zulässigkeit der Klagen steht insbesondere nicht entgegen, dass sie auf die Änderung einer von der Beklagten erlassenen Rechtsverordnung, also einer abstrakt-generellen Regelung im Range unter dem Landesgesetz gerichtet sind. Dies ist hier ausnahmsweise zulässig und auf dem Verwaltungsrechtsweg zu verfolgen.

Eine eigene Klageart für ein auf Erlass oder Änderung einer Rechtsnorm gerichtetes Klagebegehren sieht die Verwaltungsgerichtsordnung nicht vor. Hieraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass eine Normerlass- bzw. eine Normänderungsklage allgemein unzulässig wäre. Zwar steht die Gesetzgebung nach dem verfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsgrundsatz nicht der Judikative zu, sondern den Organen der Legislative bzw. – im Falle der auch hier im Streit stehenden untergesetzlichen Normen – der Exekutive. Zudem steht der Erlass von Rechtsnormen als abstrakt-generelle Regelungen grundsätzlich im Ermessen des Normgebers und erfolgt typischerweise im Interesse der Allge-

meinheit und nicht zur Erfüllung von auf dem Rechtsweg zu verfolgenden Ansprüchen Einzelner. Gleichwohl ist in Literatur und Rechtsprechung zwischenzeitlich weitgehend anerkannt, dass sich in Ausnahmefällen aus dem Gesetz, dem Gleichbehandlungsgebot oder grundrechtlichen Schutzpflichten auch Individualansprüche auf Rechtsetzung ergeben können (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.11.1988 - 7 C 115.86 -, BVerwGE 80, 355 <juris Rn. 19>; Urteil vom 07.09.1989 - 7 C 4.89 -, NVwZ 1990, 162 <juris Rn. 12>; Urteil vom 28.11.2007 - 9 C 10.07 -, BVerwGE 130, 52 <juris Rn. 13 ff.>; Urteil vom 16.04.2015 - 4 CN 2.14 -, BVerwGE 152, 55 <juris Rn. 11>; OVG NRW, Urteil vom 29.03.2019 - 20 D 96/11.AK -, ZLW 2019, 674 <juris Rn. 150>; Pietzcker/Marsch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: Januar 2024, § 42 Abs. 1 VwGO Rn. 160; Sodan, Der Anspruch auf Rechtsetzung und seine prozessuale Durchsetzbarkeit, NVwZ 2000, 601 <602 ff. m.w.N.>; a.A. noch: HessVGH, Beschluss vom 08.05.1992 - 8 TG 833/92 -, NVwZ-RR 1993, 186 <juris Rn. 16>).

Richtet sich der Normsetzungsanspruch auf Erlass eines förmlichen Gesetzes, kann dieser nur vor den Verfassungsgerichten durchgesetzt werden. Wird jedoch ein Anspruch auf Erlass einer Rechtsnorm im Range unter dem Gesetz geltend gemacht, ist nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Die gerichtliche Kontrolle der Exekutive ist, auch soweit sie rechtsetzend tätig wird, Aufgabe der Verwaltungsgerichte. Dies gilt auch dann, wenn ein Unterlassen der (ausreichenden) Rechtsetzung durch die Exekutive beanstandet wird. Art. 19 Abs. 4 GG gebietet insoweit, dass in den Ausnahmefällen, in denen ein Anspruch auf Erlass bzw. Änderung einer untergesetzlichen Norm in Betracht kommt, dieser auch gerichtlich durchsetzbar sein muss (vgl. zum Ganzen BVerwG, Urteil vom 03.11.1988 - 7 C 115.86 -, BVerwGE 80, 355 <juris Rn. 14, 20>; Urteil vom 16.04.2015 - 4 CN 2.14 -, BVerwGE 152, 55 <juris Rn. 11>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 26.10.1999 - 1 S 1652/98 -, VBlBW 2000, 317 <juris Rn. 37>; Pietzcker/Marsch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: Januar 2024, § 42 Abs. 1 VwGO Rn. 160).

b) Für das Normänderungsbegehren ist hier ausnahmsweise die allgemeine Leistungsklage, die die Kläger erhoben haben, statthaft.

aa) Insbesondere hätten die Kläger ihr Klagebegehren nicht im Wege der Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO verfolgen können, für die der Verwaltungsgerichtshof erstinstanzlich zuständig gewesen wäre. Eine Normenkontrolle ist grundsätzlich unstatthaft, wenn der Erlass einer untergesetzlichen Regelung oder die Ergänzung einer vorhandenen Norm begehrt wird, ohne deren Wirksamkeit als solche in Frage zu stellen; denn mit einem Normenkontrollantrag kann lediglich die Kassation einer Norm erreicht werden und nicht die Verurteilung des Normgebers zu rechtsetzendem Handeln oder die Feststellung der Ergänzungsbedürftigkeit einer untergesetzlichen Norm. Ein Rechtsgrund für die Unwirksamkeit einer Norm im Verfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO kann zwar darin liegen, dass der Normgeber unter Verstoß gegen höherrangiges Recht einen bestimmten Sachverhalt nicht berücksichtigt und damit eine rechtswidrige, unvollständige Regelung erlassen hat. Zielt ein Antrag dagegen auf Ergänzung einer vorhandenen Norm, ohne deren Wirksamkeit in Frage zu stellen, ist der Weg der Normenkontrolle nicht eröffnet (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.04.2015 - 4 CN 2.14 -, BVerwGE 152, 55 <juris Rn. 3 ff.>; Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 47 Rn. 16 m.w.N.).

Eine analoge Anwendbarkeit des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO scheidet ebenfalls aus. Es fehlt bereits eine für die Analogie erforderliche Regelungslücke (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.04.2015 - 4 CN 2.14 -, BVerwGE 152, 55 <juris Rn. 10 ff.>; BayVGH, Urteil vom 10.05.2006 - 9 N 03.389 -, juris Rn. 71). Die Verwaltungsgerichtsordnung bietet mit der allgemeinen Leistungsklage und der Feststellungsklage nach § 43 VwGO geeignete Klagearten, um das Begehren auf Normerlass bzw. Normänderung durchzusetzen.

bb) Der Senat übersieht nicht, dass das Bundesverwaltungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung grundsätzlich die Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO als statthafte Klageart für die Normerlassklage angesehen hat. Dies hat es stets auf die Erwägung gestützt, dass das Rechtsschutzbegehren damit wirksam zur Geltung komme, ohne dass es prozessual in das Gewand einer einklagbaren „Leistung“ des Normsetzers gekleidet werde. Damit werde zugleich dem im Gewaltenteilungsgrundsatz begründeten Respekt vor den

Recht setzenden Organen Rechnung getragen bzw. diesem werde „eher entsprochen“. Auf die Entscheidungsfreiheit des Normgebers solle gerichtlich nur in dem für den Rechtsschutz des Bürgers unumgänglichen Umfang eingewirkt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 28.11.2007 - 9 C 10.07 -, BVerwGE 130, 52 <juris Rn. 13 m.w.N.>; Urteil vom 07.09.1989 - 7 C 4.89 -, NVwZ 1990, 162 <juris Rn. 15>; ebenso: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16.07.2019 - 9 S 1221/18 -, juris Rn. 45; Urteil vom 06.08.2012 - 9 S 1904/11 -, NVwZ-RR 2012, 965 <juris Rn. 22>; unter Hinweis darauf, die Normerlassklage sei „actus contrarius“ zur Normenkontrolle als besonders geartetes Feststellungsverfahren: Sodan, Der Anspruch auf Rechtsetzung und seine prozessuale Durchsetzbarkeit, NVwZ 2000, 601 <609>).

Abweichend davon gehen Teile der Literatur und der obergerichtlichen Rechtsprechung auch von einer Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage aus. So hat insbesondere der 1. Senat des erkennenden Verwaltungsgerichtshofs die Statthaftigkeit einer auf Erlass einer Rechtsnorm gerichteten Leistungsklage bejaht, sofern sich das Begehren in einem Leistungsanspruch artikulieren lasse. Dem stehe nicht etwa der Grundsatz der Gewaltenteilung entgegen, da die gerichtliche Verurteilung zur Erfüllung eines begründeten Leistungsbegehrens, wenn ein solcher Anspruch gegenüber der normsetzenden Stelle bestehe, von ihr jedoch verweigert werde, nicht gegen diesen Grundsatz verstoßen könne (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 26.10.1999 - 1 S 1652/98 -, VBlBW 2000, 317 <juris Rn. 37> zu einer Rechtsverordnung zum Austritt einer Gemeinde aus einer Verwaltungsgemeinschaft; so auch Pietzcker/Marsch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: Januar 2024, § 42 Abs. 1 VwGO Rn. 160; Happ, in: Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 42 Rn. 63, der meint, das Bundesverwaltungsgericht habe zur (Un-)Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage nicht definitiv Stellung genommen; ohne nähere Begründung: von Albedyll, in: Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, VwGO, 8. Auflage 2021, § 42 Rn. 139; Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 13. Auflage 2024, § 20 Rn. 8; mit Verweis auf die Subsidiarität der Feststellungsklage: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage 2022, Rn. 137). Auch das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat in einem Fall, in dem um den Erlass einer Lärmschutzbereichsverordnung nach dem

Luftverkehrsgesetz gestritten wurde, in deren Schutzzonen die dortigen Kläger mit größtmöglichem Schutzniveau einbezogen werden wollten, die Leistungsklage als statthaft angesehen und dies damit begründet, dass die Feststellungsklage dem Klagebegehren nicht gerecht werde (Urteil vom 29.03.2019 - 20 D 96/11.AK -, ZLW 2019, 674 <juris Rn. 140>; vgl. auch OVG Bremen, Urteil vom 28.03.2000 - 1 A 314/99 -, GewArch 2000, 490 <juris Rn. 32 f.> für den Fall einer begehrten Änderung der Satzung einer Handwerksinnung; ähnlich, wenn auch nicht entscheidungstragend: BayVGH, Urteil vom 23.01.2002 - 21 N 97.1835 -, BayVBl 2003, 433 <juris Rn. 33>).

Dies zugrunde gelegt hält der Senat, wie bereits das Verwaltungsgericht, im vorliegenden Fall eine allgemeine Leistungsklage und nicht lediglich eine Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO für das Normänderungsbegehren der Kläger für statthaft. Dass dies dem Gewaltenteilungsgrundsatz zuwiderliefe, kann der Senat nicht erkennen. Wie bereits dargelegt, folgt die Notwendigkeit der Zulässigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Normerlass- bzw. Normänderungsklage in bestimmten Fällen aus Art. 19 Abs. 4 GG. Dabei erschließt sich nicht, weshalb in den Ausnahmefällen, in denen ein Anspruch auf Normerlass oder Normänderung tatsächlich bestehen kann, dieser nicht effektiv im Wege der Vollstreckung durchsetzbar sein sollte, wenn der verurteilte Normgeber – was auch nur in Ausnahmefällen der Fall sein wird – nicht von selbst bereit sein sollte, von sich aus der Verurteilung nachzukommen. Eine solche Vollstreckbarkeit wäre mit einer Feststellungsklage nicht zu erreichen. Die gerichtliche Verurteilung zur Erfüllung eines von Rechts wegen bestehenden Anspruchs ist in diesem Fall nicht gewaltenteilungswidrig. Der Grundsatz der Gewaltenteilung erfordert zwar eine richterliche Zurückhaltung bei der Bejahung eines Anspruchs auf eine bestimmte Normsetzung. Wenn ein solcher Anspruch in materiell-rechtlicher Hinsicht aber ausnahmsweise besteht, muss er auch effektiv durchsetzbar und gegebenenfalls vollstreckbar sein. Dem normgeberischen Ermessen, das von den Gerichten mit Blick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz unbedingt zu respektieren ist, kann bei der Prüfung des materiell-rechtlichen Anspruchs im Rahmen der Begründetheit angemessen Rechnung getragen werden. So wird ein Anspruch auf Normerlass bzw. Normänderung – sowohl hinsichtlich des „Ob“ als auch des „Wie“ – an hohe Anforderungen geknüpft und

zum Erlass einer konkreten Rechtsnorm nur in den seltenen Fällen einer Ermessensreduktion auf Null verurteilt. Verbleibende Ermessensspielräume bei der Ausgestaltung der Norm können durch eine Verurteilung zur Entscheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erhalten bleiben. All dem wird die allgemeine Leistungsklage als statthafte Klageart ausreichend gerecht.

Ähnlich hat das Bundesverwaltungsgericht auch im Hinblick auf die Durchsetzung eines Anspruchs auf Erlass eines Luftreinehalteplans, bei dem es sich zwar nicht um eine untergesetzliche Rechtsnorm im engeren Sinne handelt, sondern der seiner Rechtsnatur nach einer Verwaltungsvorschrift ähnlich ist, die zu beachtende planerische Gestaltungsfreiheit der Behörde betont, zugleich aber eine allgemeine Leistungsklage als statthaft angesehen und der Gestaltungsfreiheit durch Billigung einer entsprechend zurückhaltenden Antragstellung Rechnung getragen (vgl. BVerwG, Urteil vom 05.09.2013 - 7 C 21.12 -, BVerwGE 147, 312 <juris Rn. 18, 55>; ebenso ohne nähere Begründung: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10.11.2022 - 10 S 3542/21 -, ZUR 2023, 238 <juris Rn. 24>; ähnlich zur Änderung des Nationalen Aktionsprogramms zum Schutz von Gewässern: OVG NRW, Urteil vom 25.01.2024 - 20 D 8/19.AK -, UWP 2024, 253 <juris Rn. 104 ff.>). Weshalb der Gewaltenteilungsgrundsatz in Bezug auf einen Anspruch auf Erlass einer untergesetzlichen Rechtsnorm eine andere Handhabung gebieten soll, erschließt sich dem Senat nicht.

Selbst wenn man dem Ansatz folgte – wie es auch das Verwaltungsgericht in dem angegriffenen Urteil getan hat –, dass ein Normerlass- bzw. Normänderungsbegehren grundsätzlich im Wege der Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO zu verfolgen ist, muss im vorliegenden Einzelfall die Statthaftigkeit einer allgemeinen Leistungsklage gleichwohl aus Gründen effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) ausnahmsweise bejaht werden. Angesichts des Verhaltens der Beklagten in der Vergangenheit bzw. ihres Gemeinderats als rechtsetzendes Organ kann ein effektiver gerichtlicher Rechtsschutz der Kläger nur sichergestellt werden, wenn der geltend gemachte Anspruch mittels einer Leistungsklage, auf die ein notfalls vollstreckbares Urteil ergeht, verfolgt werden kann.

Die kommunalpolitischen und gerichtlichen Auseinandersetzungen über die Lärmbelastung der Anwohner der Heidelberger Altstadt in den Nachtstunden und über eine Verlängerung der Sperrzeiten ziehen sich bereits über viele Jahre. Mögen die Kläger des vorliegenden Verfahrens auch nicht Beteiligte der bereits im Jahr 2010 erhobenen Normerlassklage (4 K 1809/10, 6 S 1566/12) oder des Normenkontrollverfahrens (6 S 1168/17) gewesen sein, lässt der in Folge dieser Verfahren gezeigte Umgang der Beklagten mit dem Anliegen der Anwohner der Altstadt daran zweifeln, ob die Beklagte ohne die konkrete Möglichkeit der Vollstreckung einer gerichtlichen Entscheidung bereit sein wird, etwaigen sich aus einem Feststellungsurteil ergebenden gerichtlichen Vorgaben an die Änderung ihrer Sperrzeitverordnung Folge zu leisten. So hat die Beklagte in Umsetzung des Vergleichs, mit dem die Normerlassklage seinerzeit endete, zwar das zugesagte Lärmgutachten eingeholt und die Sperrzeitverordnung vom 17.12.2009, die Sperrzeiten von grundsätzlich 2:00 Uhr bis 6:00 Uhr und in den Nächten zum Samstag und Sonntag von 3:00 Uhr bis 6:00 Uhr vorsah, aufgehoben. Die anschließend erlassene Sperrzeitverordnung vom 20.12.2016 sah sodann jedoch gegenüber der aufgehobenen Verordnung nachteiligere Sperrzeiten für die Anwohner vor (grundsätzlich 2:00 Uhr bis 6:00 Uhr; in den Nächten zum Freitag, Samstag und Sonntag 4:00 Uhr bis 6:00 Uhr). Dies bedeutete für die Anwohner zwar eine Verbesserung gegenüber der landesrechtlichen Regelung, die zwischenzeitlich galt und Sperrzeiten von grundsätzlich 3:00 Uhr bis 6:00 Uhr sowie in der Nacht zum Samstag und Sonntag von 5:00 Uhr bis 6:00 Uhr vorsieht, aber eine Verschlechterung gegenüber der Regelung, deren Änderung mit der Klage begehrt worden war, obwohl das Lärmgutachten der Firma xxxxxx sehr deutlich auf eine unzumutbare Lärmbelastung der Anwohner in den Nachtstunden hingewiesen hatte. Nachdem der Senat die Sperrzeitverordnung vom 20.12.2016 im Normenkontrollverfahren für unwirksam erklärt und in dem Urteil vom 06.03.2018 unter anderem ausgeführt hat, dass eine Sperrzeit am Wochenende von 4:00 Uhr bis 6:00 Uhr den Bedürfnissen der Anwohner an eine ausreichende Nachtruhe nicht gerecht wird und eine unterschiedliche Behandlung der Nacht zum Freitag im Vergleich zu den anderen Werktagen nicht tragfähig ist, hat der Gemeinderat in der folgenden Verordnung vom 24.07.2018 für die Nächte zum Samstag und Sonntag dieselbe

Sperrzeit erneut festgesetzt und zudem abweichend von den sonstigen Werktagen (1:00 Uhr) den Sperrzeitbeginn für die Nacht zum Freitag auf 3:00 Uhr festgesetzt. Auch wenn die Beklagte durch die Änderungsverordnung vom 17.10.2019 in Reaktion auf das hier angegriffene erstinstanzliche Urteil des Verwaltungsgerichts an der Regelung zum „studentischen Donnerstag“ nicht mehr festgehalten und für die Nacht zum Freitag nunmehr dieselbe Sperrzeit festgesetzt hat wie für die anderen Nächte vor Werktagen, bleiben Zweifel daran, ob ein nicht vollstreckungsfähiges Feststellungsurteil zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes ausreichen würde.

Hieran ändert es nichts, dass die Ausführungen des Senats im Normenkontrollurteil zu den Gründen für die Unwirksamkeit seinerzeit nicht mit dem Urteil in Rechtskraft erwachsen sind, so dass sich der Gemeinderat insoweit nicht über rechtlich bindende Vorgaben hinweggesetzt haben mag. In Folge des Normenkontrollurteils durften die Anwohner der Altstadt aber berechtigterweise erwarten, dass die Erwägungen des Senats, die zur Unwirksamkeit der früheren Sperrzeitverordnung geführt haben, bei Erlass der neuen Sperrzeitverordnung stärker Berücksichtigung finden. Zwar wurde für die Nacht zum Freitag in der Folge nicht dieselbe Sperrzeit festgesetzt, so dass insoweit keine Normenwiederholung im eigentlichen Sinne vorlag. Jedoch ließ die Festsetzung des Sperrzeitbeginns auf 3:00 Uhr nicht ansatzweise erkennen, dass die Ausführungen im Normenkontrollurteil zur gleichen Schutzbedürftigkeit der Nächte vor allen Werktagen Eingang in die Ausübung des normgeberischen Ermessens gefunden hätte. Erst das erstinstanzliche Urteil des Verwaltungsgerichts brachte insoweit ein Einlenken der Beklagten. Mit Blick auf die Nächte zum Samstag und Sonntag wurde dieselbe Sperrzeit festgesetzt, die im Normenkontrollurteil als unzureichend beanstandet worden war, obwohl sowohl die Verwaltung der Beklagten als auch der Oberbürgermeister hieran erhebliche rechtliche Bedenken geäußert hatten. Soweit der Gemeinderat meinte, hierzu aufgrund einer geänderten Sachlage berechtigt gewesen zu sein, da zugleich „flankierende Maßnahmen“ beschlossen wurden, die zu einer Verminderung der nächtlichen Lärmbelastung führen sollten, lässt dies die Vorgänge nicht in einem anderen Licht erscheinen. Denn an der Wirksamkeit dieser Maßnahmen bestehen seit

jeher erhebliche Zweifel, zumal sie selbst nicht Verordnungsbestandteil geworden sind und ihre Umsetzung in der Folgezeit allenfalls zögerlich erfolgte. All dies zeigt, dass die Gewährung effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes hier jedenfalls ausnahmsweise die Statthaftigkeit der allgemeinen Leistungsklage gebietet, um die ordnungsgemäße und zeitnahe Umsetzung der gerichtlichen Vorgaben sicherzustellen.

cc) Der Statthaftigkeit einer allgemeinen Leistungsklage steht auch nicht die Gefahr sich widersprechender gerichtlicher Entscheidungen entgegen. Zwar bindet ein rechtskräftiges Leistungsurteil – ebenso wie ein Feststellungsurteil – nur die Beteiligten des jeweiligen Rechtsstreits sowie deren Rechtsnachfolger (§ 121 Nr. 1 VwGO), so dass andere Personen, deren Rechte tangiert sein könnten, im Wege der Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gegen die zu erlassende Norm vorgehen könnten. Dem – geringen – Risiko, dass dadurch sich widersprechende Gerichtsentscheidungen entstehen könnten, ist dadurch Rechnung zu tragen, dass bei der Prüfung des geltend gemachten Anspruchs auf Normerlass die Rechte und Interessen Dritter, die von der begehrten Norm betroffen wären, sorgfältig beleuchtet, mit dem ihnen zukommenden Gewicht einbezogen und abgewogen werden. Das verbleibende Risiko einer abweichenden gerichtlichen Beurteilung in einem späteren Verfahren liegt bei einer – ohnehin nur in Ausnahmefällen zulässigen und begründeten Normerlass- bzw. Normänderungsklage – in der Natur der Sache und ist hinzunehmen. Anderenfalls könnte dieser Aspekt einer jeden Normerlass- bzw. Normänderungsklage entgegengehalten werden, obwohl sie nach den vorstehenden Ausführungen im Einzelfall verfassungsrechtlich geboten ist.

dd) Entgegen der Ansicht der Beklagten steht der Zulässigkeit der Normänderungsklage in Gestalt der allgemeinen Leistungsklage ebenso nicht entgegen, dass ihr dadurch jegliche Möglichkeit genommen würde, auf künftige Entwicklungen zu reagieren. Wie jedes Urteil unterliegt auch ein auf eine Normänderungsklage ergangenes Urteil den allgemeinen zeitlichen Grenzen der Rechtskraft. Nachträgliche entscheidungserhebliche Änderungen der Sach- oder Rechtslage können die bindende Wirkung der Rechtskraft entfallen lassen (vgl.

Wöckel, in: Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 121 Rn. 45 ff.; Clausing/Kimmel, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: Januar 2024, § 121 VwGO Rn. 71 ff.; im Fall einer erfolgreichen Verpflichtungsklage: BVerwG, Urteil vom 22.11.2011 - 10 C 29.10 -, BVerwGE 141, 161 <juris Rn. 16> m.w.N.; zu Bescheidungsurteilen: BVerwG, Urteil vom 27.01.1995 - 8 C 8.93 -, NJW 1996, 737 <juris Rn. 14>).

ee) Nicht zu beanstanden ist überdies, dass die Kläger mit ihren Leistungsklagen – infolge eines richterlichen Hinweises in erster Instanz – lediglich beantragen, die Beklagte zu verurteilen, über die Änderung der aktuellen Sperrzeitverordnung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden und nicht die Verurteilung der Beklagten zum Erlass einer bestimmten vom Gericht im Tenor festzulegenden Regelung begehren. Hierbei handelt es sich um eine im Rahmen der allgemeinen Leistungsklage zulässige Antragstellung. Zwar kennt das Gesetz die Möglichkeit, zur Neubescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu verpflichten, ausdrücklich nur nach § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO für die auf Verpflichtung zum Erlass eines Verwaltungsakts gerichtete Verpflichtungsklage. Eine solche ist hier nicht gegeben, da die Kläger die Entscheidung über die Änderung einer Rechtsverordnung begehren und nicht die Entscheidung über den Erlass oder die Änderung eines Verwaltungsakts. Jedoch ist die Regelung des § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO auf die allgemeine Leistungsklage analog anzuwenden. Ohne die Möglichkeit eines derartigen „Entscheidungsurteils“ wäre der Rechtsschutz bei der allgemeinen Leistungsklage lückenhaft. Der Zweck des § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO, die Behörden bei fehlerhaftem Verwaltungshandeln im Ermessensbereich einer richterlichen, rechtskraftfähigen Weisung zu unterwerfen, ist auf Fälle, in denen nicht um Verwaltungsakte, sondern um im Ermessen der Behörde stehende Realakte oder sonstiges Verwaltungshandeln – hier die im normgeberischen Ermessen stehende Änderung einer materiellen Rechtsnorm – gestritten wird, übertragbar (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 03.08.2023 - 1 S 1718/22 -, VBlBW 2024, 17 <juris Rn. 64 m.w.N.>; BVerwG, Beschluss vom 13.01.2021 - 2 B 21.20 -, juris Rn. 10).

c) Die Kläger sind überdies klagebefugt. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass § 42 Abs. 2 VwGO analog zur Vermeidung einer dem Verwaltungsprozess fremden Popularklage auch auf die hier erhobene allgemeine Leistungsklage anwendbar ist, da in der Vorschrift ein allgemeines Strukturprinzip des Verwaltungsrechtsschutzes zum Ausdruck kommt, der vor dem Hintergrund von Art. 19 Abs. 4 GG – wenn auch nicht ausschließlich, so doch in erster Linie – auf den Individualrechtsschutz ausgerichtet ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 05.04.2016 - 1 C 3.15 -, BVerwGE 154, 328 <juris Rn. 16>; Urteil vom 05.09.2013 - 7 C 21.12 -, BVerwGE 147, 312 <juris Rn. 18>). Danach ist die 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 ist nur dann nicht der Fall, wenn die von ihm behaupteten Rechte offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise bestehen oder ihm zustehen können (st. Rspr.; grundlegend: BVerwG, Urteil vom 13.07.1973 - VII C 6.72 -, BVerwGE 44, 1 <juris Rn. 18>).

Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Das Verwaltungsgericht hat insoweit zutreffend ausgeführt, dass nicht offensichtlich und eindeutig ausgeschlossen ist, dass den Klägern ein aus § 11 GastVO i.V.m. § 1 LGastG, § 18 GastG und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ableitbarer individueller Anspruch auf Änderung der bestehenden Sperrzeitverordnung zusteht.

Die zum Erlass der Sperrzeitverordnung ermächtigenden Vorschriften sind – zumindest auch – zum Schutz von Individualinteressen bestimmt. § 11 GastVO i.V.m. § 1 LGastG, § 18 GastG bezwecken neben dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auch den Schutz der Nachtruhe von Personen, die in der Nachbarschaft von Gaststätten wohnen und dienen damit auch den Individualinteressen der Nachbarn. Der Schutzzweck einer Sperrzeitfestsetzung entspricht weitgehend demjenigen des § 5 GastG; daher ist der in § 5 Abs. 1 Nr. 3 GastG normierte Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG und gegen sonstige erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen für die Bewohner des Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke sowie der Allgemeinheit von besonderer Bedeutung. Den Vorschriften kommt daher drittschützende Wirkung zu (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 - 1 C

10.95 -, BVerwGE 101, 157 <juris Rn. 32>; Metzner/Thiel, Gaststättenrecht, 7. Auflage 2023, GastG § 18 Rn. 2). Aus diesem Drittschutz folgen für die Nachbarschaft von Gaststätten in erster Linie Abwehrrechte gegen unzumutbare Sperrzeitverkürzungen. Im Zusammenspiel mit der sich aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebenden staatlichen Schutzpflicht ist aber nicht von vorneherein ausgeschlossen, dass den Klägern auch ein Anspruch auf Änderung der Sperrzeitverordnung der Beklagten zusteht, da sie geltend machen, dass die getroffenen Regelungen und Maßnahmen völlig unzulänglich seien, das gebotene Schutzziel zu erreichen bzw. erheblich hinter dem Schutzziel zurückblieben (zur aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgenden Schutzpflicht vgl. Urteil des Senats vom 05.05.2023 - 6 S 2249/22 -, VBlBW 2024, 233 <juris Rn. 93 f. m.w.N.>).

Die Kläger sind zudem als Nachbarn in den Schutz der genannten Vorschriften einbezogen. Nachbarschaft im Sinne der gaststättenrechtlichen Regelungen setzt ein qualifiziertes Betroffensein in Form einer engeren räumlichen und zeitlichen Beziehung zu den emittierenden Betrieben voraus, das sich deutlich von den Auswirkungen abhebt, die den Einzelnen als Teil der Allgemeinheit treffen können (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 - 1 C 10.95 -, BVerwGE 101, 157 <juris Rn. 34>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.08.2008 - 6 S 1613/07 -, n.v., amtl. Umdr. S. 18). Im Fall einer abstrakt-generellen Regelung der Sperrzeit für ein bestimmtes räumliches Gebiet durch Rechtsverordnung kann es dabei nicht nur auf die Betrachtung einzelner Betriebe und deren unmittelbare Nachbarschaft ankommen, sondern es muss die Gesamtsituation in den Blick genommen werden (vgl. Urteil des Senats vom 06.03.2018 - 6 S 1168/17 -, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 24>). Danach sind die Kläger, die dauerhaft in unmittelbarer Nähe einer Vielzahl von Gaststätten im Geltungsbereich der geltenden Sperrzeitverordnung wohnen, hier qualifiziert betroffen. Die Vielzahl von Gaststätten in der Heidelberger Altstadt zieht ein großes ausgehfreudiges Publikum an und schafft damit eine konfliktträchtige Gemengelage in der näheren Umgebung der Wohnungen der Kläger, die nicht nur durch von einzelnen Gaststätten verursachten Lärm geprägt ist, sondern durch eine Gesamtgeräuschkulisse, zu der insbesondere sich im Freien aufhaltende Personen gehören, die etwa von Gaststätte zu Gaststätte ziehen oder vor den Gaststätten trinken, rauchen und feiern. Ohne dass der Lärm einer bestimmten Gaststätte

zugeordnet werden müsste oder überhaupt könnte, liegt die durch die enge räumliche Verbundenheit der Vielzahl von Gaststätten entstehende qualifizierte Betroffenheit der inmitten dieser Gemengelage wohnenden Kläger geradezu auf der Hand. Entgegen der Ansicht der Beklagten bleibt insoweit auch eine Unterscheidung zwischen Nachbarschaft und Allgemeinheit ausreichend möglich. Dass zur qualifiziert betroffenen Nachbarschaft hier letztlich eine große Zahl von Anwohnern der Altstadt zu rechnen ist, ist die zwangsläufige Kehrseite der besonderen, durch die vielfältige Gaststättenlandschaft geprägte Situation in der Heidelberger Altstadt. Allein die große Zahl von unmittelbar Betroffenen führt nicht dazu, dass diese lediglich als Teil der Allgemeinheit anzusehen sind und es ihnen daher verwehrt wäre, um Individualrechtsschutz nachzusuchen.

d) Den Klägern kann auch nicht mit dem Argument das Rechtsschutzbedürfnis für die vorliegenden Normänderungsklagen abgesprochen werden, sie hätten im Wege der Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO gegen die Sperrzeitverordnung der Beklagten vom 24.07.2018 (gegebenenfalls in Gestalt der Änderungsverordnung vom 17.10.2019) vorgehen müssen und umgingen mit den Normänderungsklagen nunmehr deren spezifischen Voraussetzungen, namentlich insbesondere die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

Zwar hätte es den Klägern freigestanden, die Wirksamkeit der Sperrzeitverordnung im Wege der Normenkontrolle anzugreifen. So sind andere Anwohner der Heidelberger Altstadt bereits mit Erfolg gegen die frühere Sperrzeitverordnung der Beklagten vom 20.12.2016 im Wege der Normenkontrolle vorgegangen, indem sie geltend gemacht haben, dass ihre schützenswerten Interessen aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in ihrer Konkretisierung durch die Vorschriften des Gaststättenrechts nicht hinreichend berücksichtigt bzw. abgewogen worden seien und daher die von der Beklagten vorgenommene Verlängerung der landesrechtlichen Sperrzeiten unzureichend sei (Urteil des Senats vom 06.03.2018 - 6 S 1168/17 -, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 31 ff.>). Dass die Kläger in einem Normenkontrollverfahren gegen die im Anschluss an das Normenkontrollurteil des Senats erlassene aktuelle Sperrzeitverordnung vergleichbar hätten argumentieren können, ändert nichts an der Zulässigkeit der hier in Rede stehenden Normänderungsklagen. Denn allein mit einer Normenkontrolle

können die Kläger ihr eigentliches Rechtsschutzziel nicht erreichen. Sie hätte im Erfolgsfalle – wie im vorangegangenen Normenkontrollurteil – lediglich die Unwirksamkeitserklärung der Sperrzeitverordnung und damit ein „Zurückfallen“ auf die aus ihrer Sicht nachteiligeren Sperrzeiten des landesrechtlichen § 9 GastVO erreichen können. Zwar wäre damit zu rechnen, dass die Beklagte im Anschluss an eine Unwirksamkeitserklärung erneut den Erlass einer Sperrzeitverordnung in Angriff nehmen würde und die Ausführungen des Senats in einem etwaigen Normenkontrollurteil Berücksichtigung im Rahmen der Rechtsetzung fänden. Letzteres wäre jedoch eine bloße Erwartung und keine vollstreckbare Rechtspflicht, wie sich gerade auch im Fall des Umgangs der Beklagten mit dem vorangegangenen Normenkontrollurteil des Senats gezeigt hat. Das Rechtsschutzziel, das die Kläger mit den vorliegenden Klagen verfolgen, wäre daher mit einer Normenkontrolle nicht – oder jedenfalls nicht vollständig und nicht mit vergleichbarer Rechtssicherheit – erreichbar.

Dies zeigt letztlich auch der sich widersprechende Vortrag der Beklagten, die einerseits geltend macht, die Normänderungsklagen seien unzulässig, da die Kläger vorrangig gegen die geltende Sperrzeitverordnung im Wege der Normentrolle nach § 47 VwGO vorgehen könnten. Einem Normenkontrollurteil seien schließlich Gründe beigefügt, aus denen entnommen werden könne, weshalb das Gericht eine Norm für rechtswidrig halte. Andererseits trägt die Beklagte aber auch vor, aus einem Normenkontrollurteil ergebe sich grundsätzlich kein Anspruch auf eine bestimmte Art der Fehlerbehebung, so dass nicht zur Begründung der Zulässigkeit der Normänderungsklagen darauf abgestellt werden könne, sie habe die Vorgaben aus dem Normenkontrollurteil des Senats vom 06.03.2018 nicht umgesetzt. Gerade diese beschränkte Wirkungsweise einer Stattgabe im Normenkontrollverfahren, die zwar inter omnes die Unwirksamkeit der angegriffenen Norm bewirkt, aber – abgesehen von einem Normwiederholungsverbot – keine Rechtskraft für die künftige Normsetzung entfaltet, zeigt, dass ein Rechtsschutzbedürfnis für eine Normänderungsklage besteht, wenn Kläger geltend machen, einen Anspruch auf eine weitergehende Normsetzung zu haben.

2. Die Normänderungsklagen sind insoweit begründet, als die Beklagte – wie von den Klägern beantragt – zu verurteilen ist, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats über eine Änderung der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 in Gestalt der Änderungsverordnung vom 17.10.2019 zu entscheiden. Die Kläger haben aufgrund der mit der nächtlichen Lärmbelastung einhergehenden Gesundheitsgefahren individuelle Ansprüche aus § 11 GastVO, § 1 LGastG, § 18 GastG i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auf Normänderung (a). Dabei ist das normgeberische Ermessen der Beklagten dahingehend auf Null reduziert, dass die Sperrzeit in den Nächten zum Samstag und Sonntag sowie zu gesetzlichen Feiertagen spätestens um 1:00 Uhr zu beginnen hat. Zugunsten des Klägers Ziffer 2 ist das Ermessen zudem dahingehend reduziert, dass unter der Woche jedenfalls in den Nächten zum Donnerstag und Freitag der Beginn der Sperrzeit auf 0:00 Uhr festzusetzen ist. Hinsichtlich der weiteren Wochentage und soweit auch die Kläger Ziffer 1 und 3 eine längere Sperrzeit in den Nächten zu Werktagen beanspruchen, sind die hohen Voraussetzungen für einen entsprechenden Normänderungsanspruch in tatsächlicher Hinsicht nicht erfüllt (b). Ferner verbleibt es im normgeberischen Ermessen der Beklagten, den exakten räumlichen Geltungsbereich der Sperrzeiten festzulegen (c) und an den in § 9 Abs. 2 GastVO vorgesehenen Sonderregelungen für besondere Tage festzuhalten oder diese zu verändern (d). Da sich in den Einzelheiten – sowohl zu Lasten der Beklagten, als auch in anderen Teilen zu Lasten der Kläger – Abweichungen von der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts ergeben, hat die Beklagte der Entscheidung über die Änderung der Sperrzeitverordnung die Rechtsauffassung des Senats in der vorliegenden Entscheidung zugrundezulegen und sind die Berufungen im Übrigen zurückzuweisen. Da die Beklagte zwar, wie von den Klägern beantragt, zur Entscheidung über die Änderung der Sperrzeitverordnung verurteilt wird, die hierbei zugrundezulegende Rechtsauffassung aber nicht gänzlich unerheblich von derjenigen der Kläger abweicht, sind auch die Klagen im Übrigen abzuweisen (e).

a) Der Anspruch der Kläger auf Änderung der Sperrzeitverordnung der Beklagten folgt aus § 11 GastVO, § 1 LGastG, § 18 GastG i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.

Nach § 1 LGastG, § 18 GastG kann für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten durch Rechtsverordnung der Landesregierungen eine Sperrzeit allgemein festgesetzt werden. In der Rechtsverordnung ist zudem zu bestimmen, dass die Sperrzeit bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse allgemein oder für einzelne Betriebe verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden kann. Hiervon hat die baden-württembergische Landesregierung in ihrer Verordnung zur Ausführung des Gaststättengesetzes (GastVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.02.1991 (GBl. 1991, S. 195; zuletzt geändert durch Art. 117 der Verordnung vom 23.02.2017, GBl. S. 99, 112) Gebrauch gemacht und in § 9 GastVO allgemeine Sperrzeiten für Schank- und Speisewirtschaften sowie für öffentliche Vergnügungsstätten festgesetzt. Nach dessen Absatz 1 beginnt die Sperrzeit für diese Betriebe allgemein um 3:00 Uhr, in Kur- und Erholungsorten um 2:00 Uhr sowie in den Nächten zum Samstag und zum Sonntag um 5:00 Uhr und endet jeweils um 6:00 Uhr. Gemäß § 9 Abs. 2 GastVO ist die Sperrzeit – außer für Spielhallen – in der Nacht zum 1. Januar gänzlich aufgehoben und beginnt in der Nacht zum Fastnachtsdienstag und zum 1. Mai jeweils erst um 5:00 Uhr. In § 11 GastVO ist ferner bestimmt, dass bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse die Sperrzeit durch Rechtsverordnung allgemein verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden kann.

Die Ausführung des Gaststättengesetzes und der auf seiner Grundlage ergangenen Rechtsverordnungen obliegt gemäß § 1 Abs. 1 GastVO den unteren Verwaltungsbehörden sowie Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit eigener Baurechtszuständigkeit nach § 48 Abs. 2 und 3 LBO. Im Stadtkreis Heidelberg ist die Gemeinde, namentlich die Stadt Heidelberg, untere Verwaltungsbehörde (§ 12 Abs. 2, § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG, § 131 Abs. 1 GemO). Rechtsverordnungen im Sinne von § 11 GastVO können von den Gemeinden, den Landratsämtern als unteren Verwaltungsbehörden, den Regierungspräsidien und dem Innenministerium erlassen werden (§ 1 Abs. 5 Satz 1 Hs. 1 GastVO). Ausgehend von dieser Zuständigkeitsverteilung kann die Beklagte von den Klä-

gern in Anspruch genommen werden. Sie hat als Gemeinde bereits eine Sperrzeitverordnung erlassen und ist daher für deren begehrte Änderung passivlegitimiert.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 11 GastVO für eine Verlängerung der Sperrzeiten liegen vor (aa). Aufgrund des Ausmaßes der bei Ausnutzung der geltenden Sperrzeiten hervorgerufenen nächtlichen Lärmbelastungen sowie der damit verbundenen Gesundheitsgefahren verbleibt der Beklagten mit Blick auf das „Ob“ der Normänderung kein normgeberisches Ermessen und besteht daher ausnahmsweise ein individueller Anspruch der Kläger auf Normänderung (bb).

aa) Gemäß § 11 GastVO kann die Sperrzeit bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse durch Rechtsverordnung allgemein verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden. Die Tatbestandsmerkmale „öffentliches Bedürfnis“ und „besondere örtliche Verhältnisse“ sind vom Gericht voll nachprüfbare unbestimmte Rechtsbegriffe, die sich nicht klar gegeneinander abgrenzen lassen. 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 dagegen vorrangig dann zu prüfen, wenn nicht die Frage des besonderen Bedarfs streitig ist, dafür aber eine besondere Störempfindlichkeit bzw. Unempfindlichkeit der Umgebung im Raum steht (ähnlich BayVGH, Urteil vom 01.02.2024 - 22 N 22.2440 -, juris Rn. 19: atypische Gebietsverhältnisse im Sinne einer besonderen Störempflindlichkeit). Beiden Tatbestandsmerkmalen ist gemeinsam, dass das Gemeinwohl jeweils einer Sperrzeitverkürzung/-verlängerung/-aufhebung nicht entgegenstehen darf (Urteil des Senats vom 06.03.2018 - 6 S 1168/17 -, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 33 m.w.N.>).

Wie der Senat in seinem Normenkontrollurteil vom 06.03.2018 (- 6 S 1168/17 -, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 34>) bereits ausgeführt hat, liegen Gründe für eine Sperrzeitverlängerung nach § 11 GastVO insbesondere 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 Interessen der Nachbarschaft in Bezug auf die Einhaltung der Lärmschutzrichtwerte, gerade zur Nachtzeit, missachtet werden (vgl. auch Metzner/Thiel, Gaststättenrecht, 7. Auflage 2023, § 18 GastG Rn. 19; BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 - 1 C 10.95 -, BVerwGE 101, 157 <juris Rn. 27>). Dies ist hier der Fall. Dass die Ausnutzung der allgemeinen, sich aus § 9 Abs. 1 GastVO ergebenden Sperrzeiten zu einer Beeinträchtigung der berechtigten Interessen der Nachbarschaft in Bezug auf die Nachtruhe führt, hat die Beklagte selbst erkannt und daher mit der aktuell geltenden Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 in Gestalt der Änderungsverordnung vom 17.10.2019 bereits eine Verlängerung der Sperrzeiten dahingehend, dass sie in den Nächten zu Werktagen um 1:00 Uhr und in den Nächten zum Samstag, Sonntag und zu gesetzlichen Feiertagen um 4:00 Uhr beginnen, beschlossen. Wie die Beweisaufnahme ergeben hat, führt jedoch auch die Ausnutzung dieser durch die erfolgte Verlängerung der Sperrzeiten bereits verkürzten Öffnungszeiten der Schank- und Speisewirtschaften weiterhin zu erheblichen Beeinträchtigungen der nachbarlichen Belange, so dass nicht nur die Voraussetzungen für die Beibehaltung der auf § 11 GastVO gestützten Verlängerung der Sperrzeiten, sondern auch für die von den Klägern begehrte Änderung in Gestalt einer weitergehenden Verlängerung vorliegen.

(1) Beurteilungsmaßstab ist insoweit das immissionsschutzrechtliche Regelungskonzept des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, wonach nicht genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, zu denen auch Gaststätten gehören (vgl. Urteil des Senats vom 06.03.2018 - 6 S 1168/17-, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 34>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.06.2002 - 14 S 2736/01 -, GewArch 2003, 204 <juris Rn. 50 ff.>; Heilshorn/Sparwasser, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Juni 2024, vor § 22 BImSchG Rn. 14, 47 f.; Jarass, BImSchG, 15. Auflage 2024, § 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, die im Gaststättenrecht auch einen Erlaubnisversagungsgrund begründen (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 GastG) oder den Erlass von Auflagen nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 GastG rechtfertigen

können, 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. Wo dabei die Grenze der erheblichen Belästigung liegt, hängt von den vom Tatsachengericht zu würdigenden Umständen ab (BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 - 1 C 10.95 -, BVerwGE 101, 157 <juris Rn. 28>). Das Ausmaß der durch den Betrieb von Gaststätten bedingten Lärmeinwirkungen beurteilt sich anhand der Regelungen der auf Grundlage von § 48 BImSchG erlassenen TA Lärm (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.06.2002 - 14 S 2736/01 -, GewArch 2003, 204 <juris Rn. 52>; Feldhaus/Tegeder, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, Stand: Juli 2024, TA-Lärm Nr. 1 Rn. 16). Die Erheblichkeit von Immissionen ist nach dem Maßstab der Zumutbarkeit zu bestimmen. Sie ist anzunehmen, wenn die Einwirkungen der Umgebung mit Rücksicht auf deren durch die Gebietsart und die konkreten tatsächlichen Verhältnisse bestimmte 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 Baden-Württemberg, Urteil vom 12.08.2008 - 6 S 1613/07 -, n.v., amtl. Umdr. S. 22), wobei es hinsichtlich des zumutbaren Maßes auf das Empfinden eines verständigen Durchschnittsmenschen, nicht auf die individuelle Einstellung eines besonders empfindlichen Dritten ankommt (vgl. 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 Baden-Württemberg, Urteil vom 27.06.2002 - 14 S 2736/01 -, GewArch 2003, 204 <juris Rn. 78>; zum Ganzen: Urteil des Senats vom 06.03.2018 - 6 S 1168/17-, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 34>).

(2) Ausgehend davon sind die Kläger hier in den Nachtstunden unzumutbaren Lärmimmissionen, die auf den Betrieb der Gaststätten in der Heidelberger Altstadt zurückzuführen sind, ausgesetzt.

Bereits in seinem Normenkontrollurteil vom 06.03.2018 (- 6 S 1168/17 -, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 35 ff.>) hat der Senat unter Heranziehung des Lärmgutachtens der Firma xxxxxx vom 12.10.2016 festgestellt, dass die Anwohner der Altstadt regelmäßig einer erheblichen Lärmbelästigung – und damit schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne der §§ 3, 22 BImSchG – ausgesetzt waren und daher die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 11 GastVO für den Erlass einer Sperrzeitverordnung vorlagen. Sowohl der seinerzeit gemessene Durchschnittspegel als auch die ermittelten Lärmspitzen überschritten die in der TA Lärm nach dem Gebietscharakter zulässigen Richtwerte in einem Ausmaß, das den Betroffenen auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Sozialadäquanz zumutbar war.

Im Rahmen der im vorliegenden Verfahren durchgeführten Beweiserhebung hat sich gezeigt, dass sich hieran zum maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Senats nichts Wesentliches geändert hat. Individuell auf die Kläger bezogen konnte der Senat feststellen, dass diese auch unter Geltung der aktuellen Sperrzeitverordnung der Beklagten vom 24.07.2018 in ihrer Fassung der Änderungsverordnung vom 17.10.2019 in der Nachtzeit unzumutbaren Lärmimmissionen ausgesetzt sind, die eine weitere Verlängerung der Sperrzeiten auf Grundlage von § 11 GastVO rechtfertigen. Aus dem vom Senat eingeholten Lärmgutachten des Sachverständigen xxxxxx ((a)) ergibt sich zur Überzeugung des Senats, dass die maßgeblichen Immissionsrichtwerte ((b)) an den maßgeblichen Immissionsorten bei den Klägern in der Nachtzeit regelmäßig in einem Ausmaß durch gaststättenbezogenen Lärm überschritten werden ((c)), das auch unter Berücksichtigung der Herkömmlichkeit und Sozialadäquanz des Lärms nicht mehr zumutbar ist ((d)).

(a) Der Senat stützt sich maßgeblich auf das im Berufungsverfahren eingeholte Gutachten des Sachverständigen xxxxxx vom 25.06.2024, dessen weitere Stellungnahme vom 15.10.2024 sowie dessen Angaben bei seiner ergänzenden Befragung im Rahmen der Berufungsverhandlung. Gegen die Richtigkeit der Feststellungen des Sachverständigen ergeben sich keine Bedenken. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass das Gutachten von unzutreffenden Voraussetzungen ausgeht, grobe Mängel oder unlösbare Widersprüche aufweist oder

dass Anlass zu Zweifeln an der Sachkunde, der angewandten Methodik oder der Unparteilichkeit des Sachverständigen bestünden (vgl. zu diesem Maßstab VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 03.08.2023 - 1 S 1718/22 -, VBlBW 2024, 17 <juris Rn. 78 m.w.N.>).

Die Beteiligten haben sich im Vorfeld der Beweiserhebung ausdrücklich mit der Heranziehung des öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen für Schallschutz Dipl.-Ing. (FH) xxxxxx als Gutachter einverstanden erklärt, obwohl dieser als Geschäftsführer der Firma xxxxxx bereits zuvor mit der Materie befasst und an der Erstellung des von der Beklagten in Auftrag gegebenen Gutachtens aus dem Jahr 2016 beteiligt war. Bedenken an seiner Unparteilichkeit sind trotz dieser Vorbefassung zu keinem Zeitpunkt aufgekommen; vielmehr folgte daraus eine der Beweiserhebung zugutekommende Vorkenntnis der besonderen Verhältnisse in der Heidelberger Altstadt und eine damit einhergehende besondere Sachkunde als Sachverständiger.

Das Gutachten beruht auf Dauermessungen über insgesamt acht, über ein ganzes Jahr verteilte Wochen an den nach Nr. 2.3 TA Lärm in Verbindung mit Nr. A.1.3 des Anhangs zur TA Lärm maßgeblichen Immissionsorten bei den Wohnungen der Kläger. Der Senat ist davon überzeugt, dass durch die Verteilung der Messzeiträume über ein ganzes Jahr ein repräsentatives Bild von der Lärmbelastung, der die Kläger ausgesetzt sind, entstanden ist, das die Beurteilung auch jahreszeit- und witterungsbedingter Einflüsse ermöglicht. Soweit die Beklagte beanstandet, dass der Sachverständige außerhalb der Termine zum Auf- und Abbau der Messeinrichtungen lediglich drei bis vier Mal vor Mitternacht vor Ort gewesen sei und nicht häufiger stichprobenhafte Überwachungen vor Ort vorgenommen hat, stellt dies die Validität der Feststellungen des Sachverständigen nicht durchgreifend in Frage. Der Senat hat die stichprobenhafte Überwachung ausdrücklich der sachverständigen Einschätzung des Gutachters überlassen und keine weiteren Vorgaben zur Häufigkeit sowie zur Art und Weise gemacht. Unabhängig davon wurde der Zweck der stichprobenhaften Überwachung auch dadurch erreicht, dass mit den reinen Lärmmessungen auch dauerhafte Audioaufnahmen vorgenommen wurden, die der Sachverständige nach seinen Angaben in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat bei

der Erstellung des Gutachtens abgehört hat, um Lärmquellen zu identifizieren und besonders auffällige Lärmereignisse zu erklären. Anzeichen für Manipulationen der Messeinrichtungen oder sonstige Verfälschungen der Messergebnisse, die durch weitere stichprobenhafte Überwachungen vor Ort hätten erkannt und behoben werden können, sind nicht ersichtlich und wurden von den Beteiligten auch nicht geltend gemacht.

Auch im Übrigen bestehen keine Anhaltpunkte für sachliche Mängel an dem Gutachten. Es zeigt im Einzelnen auf, dass die Messungen anhand der Vorgaben der TA Lärm und deren Anhang vorgenommen wurden. Soweit an dem Messpunkt 1 an der gemeinsamen Wohnung der Klägerin Ziffer 1 und des Klägers Ziffer 3 die Messungen entgegen Nr. A.1.3 Abs. 1 lit. a) des Anhangs zur TA Lärm nicht 0,5 m außerhalb vor der Mitte des geöffneten Schlafzimmerfensters erfolgt sind, sondern das Fenster jeweils angelehnt war, hat der Sachverständige nachvollziehbar erläutert, dass bei Messungen vor einem geschlossenen Fenster zwar grundsätzlich wegen der Reflexionen durch das Fenster eine Reduzierung der Pegelwerte um 3 dB vorzunehmen sei, dies jedoch vorliegend deswegen habe unterbleiben können, weil die Mikrofonposition durch die Dachkante ohnehin etwas abgeschirmt gewesen sei und sich daher der Einfluss auf die Pegelwerte nach seiner sachverständigen Einschätzung ausgeglichen hätte. Zweifel an der Richtigkeit dieser Einschätzung sind nicht aufgekommen und wurden auch von den Beteiligten nicht geltend gemacht.

(b) Der maßgebliche Immissionsrichtwert für den Beurteilungspegel bei Immissionsorten außerhalb von Gebäuden richtet sich ausweislich Nr. 6.1 Satz 1 TA Lärm nach der Gebietsart, denen die TA Lärm eine unterschiedliche Schutzbedürftigkeit zuweist. Vorliegend ist – zwischen den Beteiligten im Wesentlichen unstreitig – der für Kern- und Mischgebiete sowie urbane Gebiete geltende Immissionsrichtwert von nachts 45 dB(A) heranzuziehen.

Zwar liegt die Wohnung des Klägers Ziffer 2 im Geltungsbereich des Bebauungsplans „Östliche Altstadt“, der für diesen Bereich ein besonderes Wohngebiet im Sinne von § 4a BauNVO festsetzt. Diese Gebietsart ist jedoch in Nr. 6.1

Satz 1 TA Lärm nicht explizit aufgeführt und ihr damit kein bestimmter Immissionsrichtwert zugeordnet, da der Gebietscharakter und die daraus folgende Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit nicht wie bei den anderen Gebietsarten typisiert werden kann. Charakteristisch für ein nach § 4a BauNVO festgesetztes besonderes Wohngebiet sind besondere tatsächliche Verhältnisse, die eine anderweitige Festsetzung des Gebiets, beispielsweise als allgemeines Wohngebiet, gerade nicht erlauben; mithin kommt auch eine regelmäßige Gleichsetzung eines besonderen Wohngebiets mit einem allgemeinen Wohngebiet hinsichtlich der Beurteilung von zumutbaren Lärmbelastungen ebenso wenig in Betracht wie eine generalisierende Behandlung eines derartigen Gebiets als Mischgebiet. Zu betrachten sind daher die charakteristischen tatsächlichen Verhältnisse im Einzelfall. Welcher Lärm zumutbar ist, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls, insbesondere nach der durch die Gebietsart und die tatsächlichen Verhältnisse bestimmten Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit (vgl. BVerwG, Beschluss vom 24.01.1992 - 4 B 228/91 -, juris Rn. 4 f.; BayVGH, Beschluss vom 13.10.2015 - 1 ZB 14.301 -, juris Rn. 3).

Nach den tatsächlich vorhandenen baulichen Nutzungen kommt die Heidelberger Altstadt sowohl im Bereich der Wohnung des Klägers Ziffer 2 als auch im Bereich der gemeinsamen Wohnung der Klägerin Ziffer 1 und des Klägers Ziffer 3, die im – in Bezug auf die Gebietsart – unbeplanten Innenbereich liegt, mit Blick auf die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit am ehesten einem Misch- bzw. Kerngebiet (vgl. § 6, § 7 BauNVO) oder einem urbanen Gebiet im Sinne von § 6a BauNVO gleich, da sie durch ein Nebeneinander von Wohnnutzung, unterschiedlichen Gewerbebetrieben und zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, Verwaltung und der Kultur geprägt ist. Einer genauen Abgrenzung dieser Gebietstypen bedarf es hier nicht, da Nr. 6.1 Satz 1 TA Lärm für alle in Betracht kommenden Gebietsarten einen einheitlichen Immissionsrichtwert von nachts 45 dB(A) vorsieht. Nach Nr. 6.1 Satz 2 TA Lärm dürfen einzelne kurzzeitige Geräuschspitzen die Immissionsrichtwerte in der Nacht um nicht mehr als 20 dB(A) überschreiten, namentlich hier einen Wert von 65 dB(A). Als Nachtzeit definiert Nr. 6.4 Satz 1 TA Lärm die Zeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr, wobei die Nachtzeit bis zu eine Stunde hinausgeschoben oder vorverlegt werden kann, soweit dies wegen der besonderen örtlichen oder wegen zwingender

betrieblicher Verhältnisse unter Berücksichtigung des Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen erforderlich ist (Nr. 6.4 Satz 2 TA Lärm). Eine achtstündige Nachtruhe der Nachbarschaft ist aber auch in diesem Fall grundsätzlich sicherzustellen (Nr. 6.4 Satz 3 TA Lärm).

(c) Diese Immissionsrichtwerte werden an den maßgeblichen Immissionsorten bei den Klägern in der Nachtzeit durch gaststättenbezogenen Lärm regelmäßig deutlich überschritten.

(aa) Mit den Immissionsrichtwerten zu vergleichen ist nach Nr. 2.10 TA Lärm der Beurteilungspegel L_r, der aus dem Mittelungspegel L_{Aeq} des zu beurteilenden Geräuschs und gegebenenfalls aus Zuschlägen gemäß dem Anhang für Ton- und Informationshaltigkeit, Impulshaltigkeit und für Tageszeiten mit erhöhter Empfindlichkeit abzuleiten ist. Der Mittelungspegel L_{Aeq} ergibt sich hier aus den in den Anlagen 3.1.1.1 ff. (Verlaufskurven) zum Gutachten vom 25.06.2024 und in den mit der ergänzenden Stellungnahme vom 15.10.2024 vorgelegten Anlagen 6.1.1 ff. (Tabellen) aufgeführten Messergebnissen des Sachverständigen. Nach dessen überzeugenden Ausführungen ist hierzu auf Grundlage von Nr. A.3.3.5 des Anhangs zur TA Lärm ein Zuschlag für Ton- und Impulshaltigkeit von 3 dB hinzuzurechnen. Hierzu hat der Sachverständige in jeder Hinsicht nachvollziehbar erläutert, dass auf den Audioaufnahmen teilweise Gesprächsfetzen sowie Musik zu hören gewesen seien. Da diese Ton- und Informationshaltigkeit, die die Vornahme eines Zuschlags rechtfertige, indes nicht dauerhaft vorgelegen habe, sei ein Zuschlag von lediglich 3 dB und nicht von 6 dB, der nach Nr. A.3.3.5 des Anhangs zur TA Lärm ebenfalls möglich sei, vorzunehmen. Hiergegen ist nichts zu erinnern. Für ebenso überzeugend hält der Senat die Erläuterungen des Sachverständigen zum Zuschlag für Impulshaltigkeit nach Nr. A.3.3.6 des Anhangs zur TA Lärm. Dieser Zuschlag soll der erhöhten Störwirkung durch einzelne Geräuschspitzen Rechnung tragen und wird aus verschiedenen Messwerten, insbesondere unter Berücksichtigung des in den Anlagen 6.1.1 ff. zur ergänzenden Stellungnahme vom 15.10.2024 abgebildeten Taktmaximalpegels, gebildet. Nach den Berechnungen des Sachverständigen ergab sich aufgrund der Messergebnisse ein Zuschlag für Impulshaltigkeit von 6 dB.

Neben den Zuschlägen für Ton- und Informationshaltigkeit sowie für Impulshaltigkeit (insgesamt 9 dB) ist jedoch auch ein Messabschlag bei Überwachungsmessungen nach Nr. 6.9 TA Lärm vorzunehmen. Danach ist, wenn bei der Überwachung der Einhaltung der maßgeblichen Immissionsrichtwerte der Beurteilungspegel durch Messung nach den Nrn. A.1.6 oder – wie hier – A.3 des Anhangs zur TA Lärm ermittelt wird, zum Vergleich mit den Immissionsrichtwerten nach Nr. 6 TA Lärm ein um 3 dB(A) verminderter Beurteilungspegel heranzuziehen. Entgegen der in der Berufungsverhandlung geäußerten Auffassung der Kläger findet dieser Messabschlag hier Anwendung. Dessen Anwendbarkeit kann nicht bereits deshalb verneint werden, weil der technische Fortschritt die Genauigkeit der eingesetzten Messgeräte seit Erlass der TA Lärm im Jahr 1998 erheblich verbessert haben mag. Denn der Messabschlag gründet sich allenfalls nur noch zu einem geringen Teil auf mögliche Messinstrumentenfehler, vorwiegend aber auf die Berücksichtigung anderer Ursachen für Ungenauigkeiten bei der Sachverhaltsermittlung mit Hilfe von Messungen, wie etwa klimatische Bedingungen, Witterungseinflüsse oder – worauf auch der Sachverständige in der Berufungsverhandlung hingewiesen hat – Einflüsse durch Fremdgeräusche. Der Messabschlag dient zudem dem Bestreben, bei Überwachungsmessungen, durch die bei bestehenden Anlagen die Einhaltung der maßgeblichen Immissionsrichtwerte überwacht werden soll, im Hinblick auf die Beweislast der Behörde jegliches Risiko eines rechtswidrigen Eingriffs in einen laufenden Betrieb zu vermeiden; demgegenüber hat in einem Genehmigungsverfahren der Bauherr nachzuweisen, dass die Anlage keine schädlichen Umwelteinwirkungen hervorruft. Die unterschiedliche Behandlung von Messungen im Genehmigungsverfahren einerseits und Messungen im Rahmen der Überwachung des laufenden Betriebs andererseits ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass es für einen Anlagenbetreiber eine höhere Belastung darstellt, wenn er Umbauten vornehmen oder Einschränkungen des Betriebs hinnehmen muss, nachdem er Investitionen auf der Grundlage einer bestandskräftigen Genehmigung getätigt hat, als wenn ihm im Genehmigungsstadium Auflagen erteilt werden (vgl. zum Ganzen: BVerwG, Urteil vom 29.08.2007 - 4 C 2.07 -, BVerwGE 129, 209 <juris Rn. 18 ff.>; Urteil vom 16.05.2001 - 7 C 16.00 -, NVwZ 2001, 1167 <juris Rn. 19>; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom

16.02.2017 - 10 S 1878/16 -, NVwZ-RR 2017, 566 <juris Rn. 10 m.w.N.>; BayVGH, Beschluss vom 14.02.2012 - 22 ZB 11.2059 <juris Rn. 10>; Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Juni 2024, TA Lärm 6 Immissionsrichtwerte Rn. 35 ff.). Nach diesen Erwägungen ist der Messabschlag nach Nr. 6.9 TA Lärm auch in der hier vorliegenden Konstellation gerechtfertigt. Auch wenn es hier zwar nicht um ein behördliches Einschreiten gegen eine einzelne immissionsschutzrechtlich genehmigte Anlage geht, so ist die Interessenlage doch ohne Weiteres vergleichbar. Die Kläger begehren ein normgeberisches Handeln gegen die nach derzeitigem Recht gebilligte Öffnung zahlreicher erlaubt betriebener Gaststätten in den Nachtstunden. Die von dem Sachverständigen vorgenommenen und durch den Senat veranlassten Messungen dienten der Überwachung der Einhaltung der maßgeblichen Immissionsrichtwerte während des laufenden Betriebs der Gaststätten in der Heidelberger Altstadt und der Aufklärung, ob ein Einschreiten des Normgebers geboten ist. Auch und gerade aufgrund der Reichweite des von den Klägern begehrten normgeberischen Handelns ist jegliches Risiko eines rechtswidrigen Eingriffs in den laufenden Betrieb der Gaststätten in der Heidelberger Altstadt zu vermeiden und daher der Sinn und Zweck des Messabschlags nach Nr. 6.9 TA Lärm ohne Weiteres einschlägig. Dass dem, wie die Kläger meinen, zu keinem Zeitpunkt ein Genehmigungsverfahren vorausgegangen sein mag, in dem die Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Anforderungen an den Gaststättenbetrieb einmal festgestellt wurde, ändert daran nichts.

Nach alledem ist als Beurteilungspegel jeweils der sich aus dem Gutachten ergebende Mittelungspegel L_{Aeq} zuzüglich 6 dB(A) zugrundezulegen (L_{Aeq} + 3 dB Zuschlag für Ton- und Impulshaltigkeit + 6 dB Zuschlag für Impulshaltigkeit – 3 dB(A) Messabschlag bei Überwachungsmessungen).

(bb) Nach den Feststellungen des Sachverständigen überschritt der nach vorstehenden Grundsätzen berechnete Beurteilungspegel an beiden Messpunkten an jedem Messtag in den Nachtstunden (22:00 Uhr bis 6:00 Uhr) den maßgeblichen Immissionsrichtwert von 45 dB(A).

In besonders ausgeprägtem Maße war dies am Messpunkt 2 an der Wohnung des Klägers Ziffer 2 der Fall. Hier lag der Beurteilungspegel in nahezu jeder gemessenen Nachtstunde über 45 dB(A). Nur in wenigen Ausnahmefällen wurde der Immissionsrichtwert in der kälteren Jahreszeit stundenweise eingehalten, allerdings auch dann erst ab 2:00 Uhr oder 3:00 Uhr nachts (z.B. am 15.11.2023, 16.11.2023, 05.01.2024, 16.01.2024). Die Überschreitungen des Immissionsrichtwerts lagen an diesem Messpunkt in den Nächten zum Samstag, Sonntag und zu gesetzlichen Feiertagen nahezu durchgehend bei über 20 dB(A) bis hin zu 28,6 dB(A) mit dem höchsten gemessenen Wert am 09.09.2023 zwischen 1:00 Uhr und 2:00 Uhr (Beurteilungspegel: 73,6 dB(A)). Die Messungen haben hier zudem gezeigt, dass in diesen Nächten die lauteste Stunde regelmäßig erst nach Mitternacht, teilweise erst zwischen 1:00 Uhr und 2:00 Uhr, auftrat. In den Nächten zu Werktagen lag die Überschreitung des Richtwerts jeweils niedriger, wobei die lauteste Stunde mehrfach bereits vor Mitternacht zu verzeichnen war und der Messwert nach dem Zeitraum von 1:00 Uhr bis 2:00 Uhr regelmäßig – jedenfalls zu Beginn der Woche – etwas zurückging, allerdings ohne unter den Immissionsrichtwert zu fallen.

Am Messpunkt 1 an der gemeinsamen Wohnung der Klägerin Ziffer 1 und des Klägers Ziffer 3 wurde der Immissionsrichtwert ebenfalls in jeder Nacht überschritten, in den Nächten zum Samstag und Sonntag auch nahezu in jeder einzelnen Nachtstunde (außer am 24.09.2023 und 14.01.2024 jeweils zwischen 5:00 Uhr und 6:00 Uhr, am 13.01.2024 zwischen 4:00 Uhr und 5:00 Uhr). Allerdings fielen die Überschreitungen etwas geringer aus als bei der Wohnung des Klägers Ziffer 2 und bewegten sich typischerweise zwischen 8 dB(A) und 15 dB(A), lagen teilweise aber auch bei 21,6 dB(A) (Beurteilungspegel: 66,6 dB(A) zwischen 22:00 Uhr und 23:00 Uhr in der Nacht vor Fronleichnam 2023), 20,1 dB(A) (Beurteilungspegel: 65,1 dB(A) am 15.07.2023 zwischen 22:00 Uhr und 23:00 Uhr) bzw. 17,4 dB(A) (Beurteilungspegel: 62,4 dB(A) am 11.06.2023 zwischen 2:00 Uhr und 3:00 Uhr und am 16.07.2023 zwischen 1:00 Uhr und 2:00 Uhr). Der Zeitpunkt der lautesten Stunde ließ keine Regelmäßigkeit erkennen. In den Nächten zu Werktagen lagen die Überschreitungen des Richtwerts, wie auch bei dem anderen Messpunkt, jeweils niedriger, regelmäßig unter 10 dB(A), wobei die lauteste Stunde in den meisten Fällen vor Mitternacht lag und

nach 2:00 Uhr seltener Überschreitungen zu verzeichnen waren bzw. der Beurteilungspegel nur noch recht knapp den Immissionsrichtwert überschritt.

Wie bereits im Rahmen des Normenkontrollverfahrens (Urteil des Senats vom 06.03.2018 - 6 S 1168/17 -, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 35>) hat sich auch hier an beiden Messpunkten erneut bestätigt, dass das Geräuschniveau während des Nachtzeitraums im Wochenverlauf kontinuierlich ansteigt, die Nächte zum Montag, Dienstag und Mittwoch also etwas weniger laut waren als die Nächte zum Donnerstag und Freitag sowie insbesondere die Nächten zum Samstag und Sonntag. Insgesamt hat sich aber eine regelmäßige und deutliche Überschreitung der Immissionsrichtwerte gezeigt. Auch bei der Betrachtung der kurzzeitigen Geräuschspitzen, die nach Nr. 6.1 Satz 2 TA Lärm grundsätzlich einen Wert von 65 dB(A) nicht überschreiten dürfen, sind an beiden Messpunkten in beinahe jeder Nacht Überschreitungen festzustellen. Die gemessenen Maximalpegel (L_{AFmax}) reichen (ohne Zu- oder Abschläge) teilweise bis 84,6 dB(A) am Messpunkt 1 und bis 87,7 dB(A) am Messpunkt 2, wobei auch hier an den Wochenenden regelmäßig höhere Werte festzustellen sind als unter der Woche.

Die erhebliche Überschreitung der Lärmrichtwerte bildet zudem nicht, wie die Beklagte meint, lediglich ein Problem der wenigen Sommermonate. Der Sachverständige hat in seinem Gutachten überzeugend ausgeführt und auch bei seiner ergänzenden Befragung in der Berufungsverhandlung nochmals bestätigt, dass im Jahresmittel die Pegelkurven für den Nachtzeitraum relativ nahe beieinanderliegen. Im Sommer weichen sie etwas nach oben ab. Signifikant niedrigere Werte ergeben sich jedoch erst bei deutlich ungünstigen Witterungsverhältnissen, wie etwa im regenreichen November und während der starken Frostperiode im Januar. Dies lässt sich auch aus den von dem Sachverständigen vorgelegten Messwerten herauslesen. Sie zeigen für den Messzeitraum im November und im Januar zwar etwas geringere Lärmpegel; jedoch kam es auch in diesen Monaten zu zahlreichen Überschreitungen der Richtwerte. Die hohe Lärmbelastung der Kläger beschränkt sich damit zur Überzeugung des Senats nicht auf einige Wochen im Jahr, sondern erstreckt sich auf überwiegende Teile des gesamten Jahres.

(cc) Ebenso hat die Beweisaufnahme zur Überzeugung des Senats ergeben, dass die Überschreitungen der Lärmrichtwerte maßgeblich auf gaststättenbezogenen Lärm zurückzuführen sind, dem mit dem Regelungsregime des Gaststättenrechts und insbesondere der gaststättenrechtlichen Regelung von Sperrzeiten zu begegnen ist.

Zu den nach dem Gaststättenrecht zu berücksichtigenden Lärmimmissionen zählt neben den Geräuschen, die durch den eigentlichen Gaststättenbetrieb entstehen, auch sonstiger, den Gaststätten zurechenbarer Lärm, unabhängig davon, ob die Gastwirte diesen beeinflussen können oder nicht. Hierzu gehört insbesondere der Lärm, der durch die Gäste auf dem Weg von und zu den Gaststätten hervorgerufen wird, sofern er einen erkennbaren Bezug zu dem Betrieb hat. Das Verhalten der Gäste auf öffentlichen Verkehrswegen ist zurechenbar, wenn und soweit das Geschehen noch im Zusammenhang mit dem Ziel- und Quellverkehr der Betriebe in Erscheinung tritt, der Zu- und Abgangsverkehr also noch nicht in das allgemeine Verkehrsgeschehen integriert ist. Anzustellen ist eine Gesamtwürdigung unter Berücksichtigung unter anderem der Entfernungen, der Verkehrsführung, der Funktion der Verkehrsflächen und der sonstigen Erschließungssituation (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 - 1 C 10.95 -, BVerwGE 101, 157 <juris Rn. 35>; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 06.06.2011 - 6 S 2666/10 -, n.v., amtl. Umdr. S. 4; Metzner/Thiel, Gaststättenrecht, 7. Auflage 2023, § 4 GastG Rn. 109).

Dies zugrundegelegt bestehen für den Senat keine Zweifel, dass der wesentliche, zu den nächtlichen Überschreitungen der Richtwerte führende Lärm den Gaststätten in der Heidelberger Altstadt zuzurechnen ist. Aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse kann es hier nicht darauf ankommen, die schädlichen Umwelteinwirkungen auf einen bestimmten oder mehrere bestimmbare Betriebe zurückführen. Sie entstehen vielmehr aus der Gesamtheit der in der Heidelberger Altstadt vorzufindenden Situation, die durch ein Nebeneinander einer Vielzahl von Gaststätten einerseits und Wohnnutzung andererseits geprägt ist. Wie bereits ausgeführt, ziehen die vielen Gaststätten ein großes ausgehfreudiges Publikum an und schaffen damit in den Abend- und Nachtstunden

eine konfliktträchtige Gemengelage in der näheren Umgebung der Wohnungen der Kläger, die nicht nur durch von einzelnen Gaststätten verursachten Lärm geprägt ist, sondern durch eine Gesamtgeräuschkulisse, zu der insbesondere sich im Freien aufhaltende Personen gehören, die auf dem Weg zu einer Gaststätte hin oder von ihr weg sind, die von Gaststätte zu Gaststätte ziehen oder vor den Gaststätten trinken, rauchen und feiern, ohne dass der Lärm einer bestimmten Gaststätte zugeordnet werden könnte. Ebenso wenig lässt sich die Gesamtlärmsituation aber als ein allgemeines Verkehrsgeschehen qualifizieren, das losgelöst von den Gaststättenbetrieben zu beurteilen wäre. So hat auch der Sachverständige die vorherrschende Lärmkulisse wesentlich auf sogenannte Sozialgeräusche zurückgeführt, die mit den Gaststättenbetrieben im Zusammenhang standen, namentlich einerseits auf Geräusche, die aus den Gaststätten selbst austraten, andererseits aber auch auf Gruppen, die auf Einlass warteten, die vor den Gaststätten rauchten, tranken und sich unterhielten und auf Personen, die die Straßen entlangliefen. Mögen teilweise auch Fremdgeräusche, wie etwa Hundegebell, Fahrzeuggeräusche oder Naturgeräusche (Gewitter, Regen, Vögel etc.) vernehmbar gewesen sein, waren nach den Feststellungen des Sachverständigen die Sozialgeräusche wesentlich pegelprägend. Hierbei räumte er ein, dass er nicht ausschließen könne, dass es sich teilweise auch um Gruppen und Personen gehandelt haben könnte, die keine Gaststätte aufgesucht haben. Dies ändert indes nichts an der Überzeugung des Senats, dass die Gesamtlärmsituation in den Abend- und Nachtstunden wesentlich durch den Betrieb zahlreicher Gaststätten in der Altstadt geprägt und bedingt wird.

Zu dieser Überzeugung gelangt der Senat auf Grundlage der gesamten bisherigen Erkenntnisse über das Geschehen in der Heidelberger Altstadt sowie der im Berufungsverfahren erfolgten Beweisaufnahme. Hierfür war es nicht erforderlich, flankierend zu den Messzeiten die jeweilige Auslastung der Gaststätten zu erheben und die Besucherströme im Einzelnen zu erfassen. Im Zuge der Begutachtung der Lärmsituation durch die Firma xxxxxx im Jahr 2016 hatte der Kommunale Ordnungsdienst entsprechende Erhebungen vorgenommen, die in das seinerzeitige Gutachten eingeflossen sind. Die wesentliche Erkenntnis da-

raus war, dass jede Gaststätte eine erhebliche Fluktuation ihrer Besucher aufwies, die dazu führte, dass sich im Mittel permanent 20 bis 40 % aller Gaststättenbesucher im öffentlichen Straßenraum befanden (vgl. Gutachten der Firma xxxxxxx vom 12.10.2016, S. 9). Für den Senat bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass sich diese Größenordnung seitdem in entscheidungsrelevanter Weise verändert haben könnte. Hieran haben auch die Beschränkungen während der Covid-19-Pandemie nichts geändert. Dass auch während der pandemiebedingten Schließung der Gaststätten bzw. der Einschränkung ihrer Betriebszeiten und Beschränkung ihrer Besucherzahlen eine nicht unerhebliche Lärmbelastung in der Heidelberger Altstadt zu beobachten war, bietet keinen Beleg dafür, dass die aktuelle Lärmsituation nicht vorrangig auf den Betrieb der Gaststätten zurückzuführen ist. Das Verhalten der sich in den Straßen der Altstadt zu Zeiten der Pandemiebeschränkungen aufhaltenden Personen war wesentlich durch die Sondersituation der Pandemie geprägt und lässt keine Rückschlüsse auf das Verhalten nach Rückkehr zum „Normalbetrieb“ zu. Auch die Beklagte hatte insoweit im Vorfeld der Beweiserhebung durch den Senat mitgeteilt, dass nach ihrer Einschätzung das zu beobachtende Ausgehverhalten wieder mit demjenigen vor der Covid-19-Pandemie vergleichbar sei.

Ebenso ändert der Umstand, dass es auch weiterhin teilweise Personen oder Personengruppen geben mag, die sich in den Straßen der Altstadt aufhalten und dort Lärm verursachen, ohne selbst die Gaststätten aufzusuchen, nichts daran, dass die wesentliche nächtliche Lärmbelastung auf den Betrieb der Gaststätten in ihrer Gesamtheit zurückzuführen ist. Wesentliches Indiz hierfür ist nicht zuletzt, dass nach den Feststellungen des Sachverständigen die Pegelwerte etwa 15 bis 30 Minuten nach Beginn der jeweiligen Sperrzeit signifikant abnehmen und ab diesem Zeitpunkt – mit Ausnahme von Geräuschen durch einzelne Passanten oder lautere Fahrzeuge, deren Einwirkzeit aber meist auf wenige Minuten begrenzt ist – durch Hintergrundgeräusche und Naturgeräusche geprägt werden. Dies zeigt den prägenden Einfluss der Öffnungszeiten der Gaststättenbetriebe auf die nächtliche Lärmsituation.

Nicht ersichtlich ist überdies, dass die beiden in der Altstadt gelegenen sog. Spätis zu der nächtlichen Gesamtlärmsituation in so erheblichem Maße beitrügen, dass diese nicht mehr als wesentlich durch den Betrieb der Gaststätten geprägt anzusehen wäre. So hat die Beklagte mitgeteilt, dass die Spätis regelmäßig „aufgrund der Nähe zum Kneipenviertel“ aufgesucht würden, jedoch keine zentralen Treffpunkte für größere Personengruppen seien. Größere Personenansammlungen oder ein vermehrtes Aufkommen von Straftaten habe in deren Nahbereich nicht festgestellt werden können. Für ein erhöhtes, auf die Spätis zurückzuführendes Lärmaufkommen spricht dies nicht. Auch im Übrigen bestehen keine greifbaren Anhaltspunkte für eine prägende Wirkung des auf die Spätis bezogenen Lärms.

(d) Diese durch den Betrieb der Gaststätten bedingten regelmäßigen Überschreitungen der Lärmrichtwerte der TA Lärm sind den Klägern auch unter Berücksichtigung des Gesichtspunkts der Sozialadäquanz des Lärms nicht mehr zumutbar. Sie sind daher als erhebliche Belästigung und damit als schädliche Umwelteinwirkung im Sinne von § 22 Abs. 1 Nr. 1, § 3 Abs. 1 BImSchG zu bewerten.

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>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.03.2018 - 6 S 1168/17 -, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 42>; vgl. auch Jarass, BImSchG, 15. Auflage 2024, § 22 Rn. 40 m.w.N.) ist geklärt, dass der Begriff der Sozialadäquanz keine eigenständige Maßstabsfunktion erfüllt, der Kreis der zumutbaren Emissionen hierdurch weder erweitert noch verengt wird. Der Begriff der Sozialadäquanz dient in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lediglich als Differenzierungsmerkmal, das es unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten ermöglicht, der jeweiligen Art der Störung Rechnung zu tragen. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass sich der Grad der Schutzwürdigkeit und der Schutzbedürftigkeit nicht losgelöst von allgemeinen Wertungen – insbesondere unter Berücksichtigung des sozial Üblichen und Tolerierbaren –, die in rechtserheblichen Regelungen ihren Niederschlag gefunden haben, abstrakt festlegen und

an einem starren Lärmwert ablesen lässt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 09.04.2003 - 6 B 12.03 -, GewArch 2003, 300 <juris Rn. 14>).

Unter diesem Aspekt ist hier – wie der Senat bereits in seinem Normenkontrollurteil vom 06.03.2018 (- 6 S 1168/17 -, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 43>) dargelegt hat – zu berücksichtigen, dass es sich bei der Heidelberger Altstadt seit jeher um ein beliebtes Ausgehviertel vor allem für die zahlreichen Touristen und Studenten der traditionsreichen Universitätsstadt handelt. Außerdem sorgen 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. Dies wirkt sich insbesondere im Bereich der Wohnung des Klägers Ziffer 2 aus. Die Einhaltung der Lärmrichtwerte von 45 db(A) für die Nachtzeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr erscheint daher von vorneherein nicht realistisch und wird von den Klägern überdies auch gar nicht eingefordert. Auch ihnen ist die Bedeutung der Altstadt als Ausgehviertel bewusst und es ist zu erwarten, dass sie sich in gewissem Maße auf eine kürzere Nachtruhe eingerichtet haben. Allerdings reicht dies alleine nicht aus, das einschlägige Regelwerk der TA-Lärm außer Kraft zu setzen oder dessen immissionsschutzrechtliches Regelungskonzept gänzlich zu unterlaufen. Den Klägern kann ebenso nicht pauschal entgegengehalten werden, sie seien bewusst in die belebte Altstadt gezogen und müssten daher die dort vorherrschenden Lärmverhältnisse in Kauf nehmen. Unabhängig davon, dass die Kläger vor mehreren Jahrzehnten zu einem Zeitpunkt in die Heidelberger Altstadt gezogen sind, als nach den allgemeinen gesetzlichen Regelungen noch deutlich längere Sperrzeiten galten, hat auch die Beklagte durch Erlass des Bebauungsplans „Östliche Altstadt“ und die darin enthaltenen Festsetzungen zum besonderen Wohngebiet im Sinne von § 4a BauNVO zum Ausdruck gebracht, dass sie Wert legt auf nicht bloß untergeordnete Wohnnutzung in der Altstadt. Die damit auch von ihr in den Blick genommene Schutzwürdigkeit der Wohnnutzung würde unterlaufen, wenn man den Anwohnern unter dem Gesichtspunkt der Herkömmlichkeit und Sozialadäquanz nicht wenigstens ein Mindestmaß an Nachtruhe zubilligen würde.

Dies zugrundegelegt ist die hier festgestellte Lärmbelastung in den Nachtstunden nach ihrer Art und ihrem Ausmaß für die Kläger nicht mehr zumutbar. Die Häufigkeit und die Deutlichkeit der Überschreitung der Immissionsrichtwerte bis weit nach Mitternacht ist auch mit dem öffentlichen Bedürfnis nach Bewirtungsangeboten nicht zu rechtfertigen. Die Prägung der Altstadt als Ausgehviertel kann auch unter dem Aspekt der Sozialadäquanz das menschliche Bedürfnis nach einem Mindestmaß an Nachtruhe nicht vollständig überlagern. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass das Interesse an der Wahrung der Nachtruhe umso größer wird, je weiter die Nacht fortgeschritten ist. Die aktuell geltenden Sperrzeiten greifen zu spät ein, um ein ausreichendes Maß an Nachtruhe zu gewährleisten und damit die Anwohner vor schädlichen Umwelteinwirkungen angemessen zu schützen.

Die Unzumutbarkeit zeigt sich erst recht, wenn man bedenkt, dass Lärm zur Nachtzeit, der geeignet ist, die Nachtruhe der Nachbarschaft ständig auf empfindliche Weise zu beeinträchtigen, für die Betroffenen nicht nur eine Belästigung, sondern eine Gesundheitsgefahr bedeutet. In der Lärmforschung besteht – jedenfalls ganz überwiegend – Einigkeit darüber, dass Einwirkungen durch Lärm die Gesundheit gefährden. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine ausreichende Nachtruhe regelmäßig nicht gewährleistet ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 03.08.2023 - 1 S 1718/22 -, VBlBW 2024, 17 <juris Rn. 114 m.w.N.>). Lärm, der die Nachbarschaft dauerhaft einer solchen Gesundheitsgefahr aussetzt, ist grundsätzlich nicht sozialadäquat. Diese Schwelle zur Gesundheitsgefahr wird hier – jedenfalls teilweise – überschritten (vgl. dazu im Weiteren).

bb) Nach alledem liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 11 GastVO für eine Verlängerung der Sperrzeiten vor. Im vorliegenden Fall sind auf Rechtsfolgenseite auch die hohen Anforderungen an einen Anspruch der Kläger auf Normänderung erfüllt.

(1) Wie bereits dargelegt, kommt den gaststättenrechtlichen Vorschriften zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen drittschützende Wirkung zu (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 - 1 C 10.95 -, BVerwGE 101, 157 <juris

Rn. 32>; Metzner/Thiel, Gaststättenrecht, 7. Auflage 2023, § 18 GastG Rn. 2). Aus diesem Drittschutz folgen in Bezug auf § 11 GastVO in erster Linie Abwehrrechte gegen unzumutbare Sperrzeitverkürzungen. In Einzelfällen, wie dem vorliegenden, kann sich das Abwehrrecht im Zusammenspiel mit der sich aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ergebenden staatlichen Schutzpflicht aber auch zu einem individuellen Anspruch auf Erlass bzw. Änderung einer Rechtsverordnung nach § 11 GastVO verdichten.

In der Rechtsprechung ist allgemein anerkannt, dass eine ungenügende Berücksichtigung der gesetzlichen Zielsetzung, gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu schützen, zu einem nachbarlichen Abwehrrecht gegen eine Sperrzeitverkürzung nach § 18 Abs. 1 GastG in Verbindung mit der landesrechtlichen Sperrzeitregelung führt (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.05.1996 - 1 C 10.95 -, BVerwGE 101, 157 <juris Rn. 35>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.06.2002 - 14 S 2736/01 -, GewArch 2003, 204 <juris Rn. 50>). Umgekehrt muss aber auch eine ungenügende Berücksichtigung des Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu einem nachbarlichen Recht auf Verlängerung der Sperrzeiten führen können, wenn die Ausnutzung der allgemeinen Sperrzeiten nach der landesrechtlichen Sperrzeitregelung (§ 9 GastVO) bzw. den auf deren Grundlage (§ 11 GastVO) ergangenen kommunalen Sperrzeitverordnungen zu schädlichen Umwelteinwirkungen führt, insbesondere dann, wenn die schädlichen Umwelteinwirkungen das Ausmaß einer Gesundheitsgefahr erreichen, die die staatliche Schutzpflicht nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auslöst (zur Schutzpflicht vgl. BVerfG, Beschluss vom 27.04.2022 - 1 BvR 2649/21 -, BVerfGE 161, 299 <juris Rn. 155>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 03.08.2023 - 1 S 1718/22 -, VBlBW 2024, 17 <juris Rn. 108>; Urteil vom 05.05.2023 - 6 S 2249/22 -, VBlBW 2024, 233 <juris Rn. 93> - jeweils m.w.N.). Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die landesweit geltenden Sperrzeiten in der Gesetzeshistorie immer weiter verkürzt wurden und es damit im Wesentlichen den Gemeinden überlassen wurde, auf besondere örtliche Verhältnisse durch eigene Sperrzeitverordnungen gemäß § 11 GastVO zu reagieren und vor Ort auftretende Konflikte zwischen den Gaststättenbetrieben und dem Schutz der Anwohner vor unzumutbaren nächtlichen Störungen zu lösen (zur Konfliktlage vgl. Dietz,

Nachtschwärmer gegen Nachtschläfer – Sperrzeitverlängerungen im Spiegel der jüngeren Rechtsprechung, GewArch 2013, 292 <292 f.>). Kommt die Gemeinde ihrer Schutzpflicht nicht nach und folgt die Beeinträchtigung aus einer Gesamtlärmsituation, die von einer Vielzahl von Gaststätten verursacht wird und die es unmöglich macht, den beeinträchtigenden Lärm einer bestimmten Gaststätte zuzuordnen und gegenüber ihrem Betreiber eine Einzelanordnung zu erlassen, kann die Anerkennung eines Anspruchs auf Erlass bzw. Änderung der gemeindlichen Sperrzeitverordnung ausnahmsweise grundrechtlich geboten sein. So liegt der Fall auch hier.

(2) Das Verwaltungsgericht hat zutreffend dargelegt, dass ein individueller Anspruch auf Änderung der Sperrzeitverordnung weiter voraussetzt, dass das normgeberische Ermessen des Gemeinderats ausnahmsweise auf Null reduziert ist. Denn es obliegt grundsätzlich dem Gemeinderat, eine Sperrzeitverordnung zu schaffen und die kollidierenden Interessen der Anwohner, Gastwirte und Nutzer der Gaststätten in einen aus seiner Sicht sachgerechten Ausgleich zu bringen. Hierbei steht ihm grundsätzlich ein normgeberisches Ermessen zu. Ebenso liegt es grundsätzlich in seinem Ermessen, mit welchen Maßnahmen – ggf. also auch außerhalb des Sperrzeitenrechts – er die erforderliche Reduzierung des Gaststättenlärms erreichen möchte. Ein Anspruch auf Erlass einer konkreten Rechtsnorm bzw. hier auf Änderung der bestehenden Sperrzeitverordnung kann daher nur bei einer Ermessensreduktion auf Null bejaht werden. Dafür genügt es – wie das Verwaltungsgericht mit Blick darauf, dass der Anspruch auf Normerlass unter Berücksichtigung des Gewaltenteilungsgrundsatzes auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben muss, zutreffend ausgeführt hat – nicht, dass die Immissionsrichtwerte der TA Lärm am maßgeblichen Immissionsort bei den Klägern überschritten werden. Die bloße Überschreitung dieser Richtwerte kann die Beklagte zwar berechtigen, aufgrund von § 11 GastVO eine Sperrzeitverlängerung im Verordnungswege festzusetzen, verpflichtet sie aber noch nicht, eine bestimmte Regelung zu treffen, die im Wege der Normerlass- oder Normänderungsklage eingefordert werden könnte. Dies kommt, wie das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen hat, nur in Betracht, wenn eine unmittelbare und auf andere Weise nicht zu beseitigende Gefahr für hochrangige Rechtsgüter, wie Leben oder Gesundheit droht. Dies setzt vorliegend voraus,

dass die Lärmbeeinträchtigungen im Bereich der Wohnungen der Kläger trotz der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 – im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Berufungsverhandlung: in Gestalt der Änderungsverordnung vom 17.10.2019 – die Schwelle der Gesundheitsgefahr überschreiten, da dann, wie bereits dargelegt, die staatliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG eingreift.

Hier liegt ein solcher Fall einer Ermessensreduktion auf Null hinsichtlich des Entschließungsermessens – des „Ob“ der Normänderung – überwiegend vor.

(a) Die Schwelle der Gesundheitsgefahr ist überschritten, wenn es im Bereich der Wohnungen der Kläger zur Nachtzeit regelmäßig zu einem Beurteilungspegel von über 60 dB(A) kommt. Bei diesem Außenpegel setzt die theoretische Aufweckgrenze ein und können langfristig Gesundheitsgefährdungen auftreten (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.03.2018 - 6 S 1168/17 -, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 44>; Urteil vom 03.08.2023 - 1 S 1718/22 -, VBlBW 2024, 17 <juris Rn. 97>; zu Wohngebieten: BVerwG, Urteil vom 23.02.2005 - 4 A 5.04 -, BVerwGE 123, 23 <juris Rn. 42>; Urteil vom 10.11.2004 - 9 A 67.03 -, NVwZ 2005, 191 <juris Rn. 44>; OVG Berlin, Beschluss vom 17.03.1999 - 2 S 6.98 -, GewArch 2000, 215 <juris Rn. 34>). Soweit zur Definition der grundrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle teilweise nach der Gebietsart differenziert und lediglich für Wohngebiete auf einen Wert von 60 dB(A) nachts abgestellt wird, im Fall von Kern-, Dorf- oder Mischgebieten aber ein etwas höherer Wert von 62 dB(A) herangezogen wird (zur enteignungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle: BVerwG, Urteil vom 08.09.2016 - 3 A 5.15 -, juris Rn. 36; BGH, Urteil vom 10.12.1987 - III ZR 204,86 -, NJW 1988, 900 <juris Rn. 18>; so auch noch – allerdings nicht tragend –: VGH Baden-Württemberg, Urteile vom 06.03.2018, a.a.O. und vom 03.08.2023, a.a.O.), folgt der Senat dem hier nicht. Der Grund für eine Differenzierung nach Gebietsarten im Rahmen des vorsorgenden Gesundheitsschutzes erschließt sich dem Senat bereits nicht (so bereits BVerwG, Beschluss vom 25.04.2018 - 9 A 16.16 -, DVBl 2018, 1426 <juris Rn. 86>, in dem zudem auf die im Jahr 2010 erfolgte Absenkung der Richtwerte nach der Richtlinie für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes verwiesen wird <Rn. 87>). Des Weiteren ist hier zu berücksichtigen,

dass die Kläger mit ihren Klagen einen Beginn der Sperrzeit ab 0:00 Uhr in den Nächten zu Werktagen und ab 1:00 Uhr in den Nächten zum Samstag und zum Sonntag sowie zu gesetzlichen Feiertagen erreichen wollen. Hierbei handelt es sich um Zeiten, zu denen die nach der TA Lärm definierte Nachtzeit von 22:00 Uhr bis 6:00 Uhr bereits begonnen hat bzw. ein nicht unerheblicher Anteil davon bereits verstrichen ist. Davon ausgehend, dass das Interesse an der Wahrung der Nachtruhe umso größer ist, je weiter die Nacht fortgeschritten ist, ist die Heranziehung eines Außenpegels von 60 dB(A) als Schwellenwert für die Gesundheitsgefährdung jedenfalls für den hier in Rede stehenden Nachtzeitraum ab 0:00 Uhr bzw. ab 1:00 Uhr gerechtfertigt.

Für den Gesundheitsschutz entscheidend sind letztlich die Innenraumpegel. Außenpegeln von 60 dB(A) zur Nachtzeit korrespondieren bei Normalfenstern in gekipptem Zustand Innenpegel von circa 45 dB(A) und in geschlossenem Zustand der Fenster von 36 dB(A). Unzumutbare Lärmbeeinträchtigungen werden nach einschlägigen Forschungsberichten vermieden, wenn der Dauerschallpegel in Wohnräumen 40 dB(A) und in Schlafräumen 30 bis 35 dB(A) nicht übersteigt (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.04.1997 - 11 A 17.96 -, NVwZ 1998, 846 <juris Rn. 30>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 06.03.2018 - 6 S 1168/17-, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 39>; Urteil vom 03.08.2023 - 1 S 1718/22 -, VBlBW 2024, 17 <juris Rn. 97>). Bei – wie hier teilweise festgestellten – darüber liegenden Dauerschallpegeln sind Gesundheitsschäden zu erwarten.

(b) Wie das Verwaltungsgericht geht auch der Senat davon aus, dass die maßgebliche untere Grenze für das menschliche Schlafbedürfnis typischerweise bei jedenfalls sechs Stunden Schlaf liegt. Wird dieses Minimum an Schlaf regelmäßig unterschritten, drohen erhebliche Gefahren für die Gesundheit. Soweit die Beklagte diese Mindestdauer in Frage stellt, erfolgt dies ins Blaue hinein und ohne Auseinandersetzung mit den vom Verwaltungsgericht benannten Erkenntnisquellen. Der Senat sieht sich daher nicht veranlasst, diese Frage weiter aufzuklären, zumal die TA Lärm sogar eine nicht zu unterschreitende Nachtruhe von mindestens acht Stunden vorsieht (Nr. 6.4 Abs. 2 Satz 3 TA Lärm).

(c) Nimmt man die vom Sachverständigen gemessenen Werte unter Berücksichtigung der oben dargelegten Zu- und Abschläge in dem hier interessierenden Zeitraum von Mitternacht bis zum Eintritt der aktuell geltenden Sperrzeit (1:00 Uhr bzw. 4:00 Uhr) in den Blick (unter Außerachtlassung besonderer, vom Sachverständigen ausgewiesener Ereignisse, wie Gewitter und Feuerwerk), zeigt sich, dass am Messpunkt 2 bei der Wohnung des Klägers Ziffer 2 in den Nächten zum Samstag, Sonntag und zum gesetzlichen Feiertag (hier Fronleichnam) der in Bezug auf den Gesundheitsschutz kritische Wert von 60 dB(A) in jeder gemessenen Nacht dauerhaft und deutlich überschritten wurde. Am Messpunkt 1 bei der gemeinsamen Wohnung der Klägerin Ziffer 1 und des Klägers Ziffer 3 wurde der Schwellenwert in fünf von 17 und damit in 29,41 % der gemessenen Nächte zu Samstagen, Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen überschritten. In den Nächten unter der Woche überschritt der am Messpunkt 1 festgestellte Beurteilungspegel den Wert von 60 dB(A) nicht, am Messpunkt 2 dagegen in neun von 39 und damit in 23,08 % der gemessenen Nächte, vornehmlich in den Nächten zum Donnerstag und Freitag.

Dies zugrundegelegt zeigt sich, dass der Kläger Ziffer 2 an den Wochenenden das typische Schlafbedürfnis mit Blick auf die theoretische Aufweckgrenze regelmäßig nicht decken kann. Auch bei den Klägern Ziffer 1 und 3 ist mit 29,41 % der Wochenendnächte ein erheblicher Anteil erreicht, der die Überschreitung nicht bloß als seltenes Ereignis erscheinen lässt. In beiden Fällen ist damit die Grenze zur Gesundheitsgefahr überschritten und das Entschließungsermessen mit Blick auf die Änderung der bisherigen Regelung zum Sperrzeitbeginn am Wochenende auf Null reduziert.

Gleiches gilt für den Kläger Ziffer 2 in Bezug auf die Nächte unter der Woche. Der Anteil der Nächte, in denen eine Überschreitung des Schwellenwerts zu verzeichnen war, ist zwar etwas geringer. Gleichwohl handelt es sich um einen nicht unerheblichen Anteil, der ebenfalls nicht als selten bezeichnet werden kann. Zudem ist insoweit zu beachten, dass die Nächte unter der Woche im Hinblick auf die typischerweise bestehende Notwendigkeit des frühzeitigen Auf-

stehens und der typischerweise geringeren Möglichkeiten des Ausruhens während des Werktags besonders schutzwürdig sind. Auch diesbezüglich ist daher ein Normänderungsanspruch des Klägers Ziffer 2 zu bejahen.

Anders sieht es hingegen für die Kläger Ziffer 1 und 3 in Bezug auf die Nächte unter der Woche aus. Mangels Überschreitung des zur Bejahung der Gesundheitsgefahr herausgearbeiteten Schwellenwerts ist das Normsetzungsermessen in ihrem Fall nicht auf Null reduziert. Die bloße Überschreitung der Immissionsrichtwerte der TA Lärm genügt wegen der hohen Anforderungen an einen Normänderungsanspruch, die dem Gewaltenteilungsgrundsatz Rechnung tragen, selbst dann nicht, wenn die Lärmbelastung mit Blick auf die soziale Adäquanz als grundsätzlich unzumutbar angesehen wird. Ein Normänderungsanspruch der Kläger Ziffer 1 und 3 besteht daher für die Nächte zu Werktagen nicht.

(d) Andere gleich geeignete und überdies zumutbare Mittel, um die Lärmbelastung auf ein vertretbares Maß zurückzuführen, sind nicht ersichtlich.

Insbesondere wäre ein Vorgehen gegen die Öffnungszeiten der einzelnen Gaststätten nicht gleichermaßen effektiv und erfolgsversprechend. Denn die beeinträchtigende Lärmbelastung folgt hier gerade aus der Gesamtheit und der Vielzahl der Gaststätten, durch die die Besucher die Altstadt als Ausgehviertel wahrnehmen. Dadurch entsteht eine Gesamtlärmsituation, die es nicht ermöglicht, den Lärm einzelnen Gaststätten zuzuordnen und verlässlich abzuschätzen, ob und wie sich eine Einzelmaßnahme gegenüber einzelnen Gaststätten auf die Gesamtlärmbelastung auswirkt.

Den Klägern ist es auch nicht mehr zumutbar, das Wirksamwerden weiterer „flankierender Maßnahmen“, um deren Umsetzung sich die Beklagte seit Erlass der Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 bemüht, abzuwarten. Die Beklagte hat in den letzten Jahren einige Maßnahmen ergriffen, erklärtermaßen um die Lärmbelastung in der Altstadt zu reduzieren. So wurden etwa der Kommunale Ordnungsdienst aufgestockt, die Stelle eines Nachtbürgermeisters eingerichtet, Night Coaches eingestellt, die Abfahrten der Moonliner-Busse neu geregelt

und Awareness-Kampagnen gestartet, ohne dass dieses Maßnahmebündel relevante Auswirkungen auf die Lärmsituation bei den Klägern gehabt hätte. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen auf die Lärmsituation muss angesichts der bei den Klägern erhobenen Lärmwerte bezweifelt werden. Soweit die Beklagte die Wirksamkeit darin belegt sieht, dass die bei den Klägern gemessenen Lärmwerte niedriger seien als die Ergebnisse der Lärmmessungen der Firma xxxxxx aus dem Jahr 2016, kann dem schon insoweit nicht gefolgt werden, als die Messwerte nicht ohne Weiteres vergleichbar sind, weil sie an unterschiedlichen Orten durchgeführt wurden. So befanden sich die seinerzeitigen Messpunkte zwar teilweise in der Nähe der Wohnungen der Kläger. Jedoch wurden die Messgeräte im ersten bzw. zweiten Obergeschoss installiert (vgl. S. 2 des Gutachtens der Firma xxxxxx vom 10.10.2016) und damit deutlich niedriger als die an den Wohnungen der Kläger verwendeten Messgeräte anlässlich der Beweisaufnahme im Rahmen des vorliegenden Berufungsverfahrens. Wie der Sachverständige in der Berufungsverhandlung plausibel ausgeführt hat, folgen aus einer niedrigeren Positionierung aufgrund der größeren Nähe zur Lärmquelle zwangsläufig höhere Messwerte, so dass ein tatsächlicher Rückgang des Lärmpegels im Vergleich zu 2016 nicht ohne Weiteres unterstellt werden kann. Selbst wenn man einen gewissen Rückgang der Lärmwerte erkennen und diesen auf die bisher umgesetzten „flankierenden Maßnahmen“ zurückführen wollte, haben die im Rahmen der Beweisaufnahme im Berufungsverfahren erhobenen Messwerte gezeigt, dass die umgesetzten Maßnahmen nicht zu einer zumutbaren Lärmsituation für die Kläger geführt haben. Angesichts des Zeitablaufs seit der Entscheidung des Gemeinderats über die „flankierenden Maßnahmen“, die insbesondere ein Festhalten an dem vom Senat im Normenkontrollurteil beanstandeten Sperrzeitbeginn an den Wochenenden ermöglichen sollten, ist es den Klägern nicht weiter zumutbar, abzuwarten, ob künftige Maßnahmen mehr Wirkung zeigen und bis dahin die die Schwelle der Gesundheitsgefahr überschreitende Lärmbelastung zu erdulden.

Die Kläger können auch nicht darauf verwiesen werden, ihnen stünde es frei, passive Schallschutzmaßnahmen – wie etwa den Einbau von besonderen Schallschutzfenstern – zu ergreifen. Unabhängig davon, dass die zur Miete

wohnenden Kläger nicht ohne Weiteres bauliche Maßnahmen an ihren Wohnungen ergreifen können, ist ihnen der Einbau solcher Fenster auf eigene Kosten nicht zumutbar. Dies gilt umso mehr, als die TA Lärm passive Lärmschutzmaßnahmen als Mittel der Konfliktlösung zwischen Gewerbe und Wohnen grundsätzlich nicht vorsieht. Die TA Lärm sichert für Wohnnutzungen einen Mindestwohnkomfort, der darin besteht, Fenster trotz der vorhandenen Lärmquellen öffnen zu können und eine natürliche Belüftung sowie einen erweiterten Sichtkontakt nach außen zu ermöglichen, ohne dass die Kommunikationssituation im Innern oder das Ruhebedürfnis und der Schlaf nachhaltig gestört werden können. Soweit andere Regelwerke wie etwa die 16. und 24. BImSchV passiven Lärmschutz zur Lösung des Nutzungskonflikts zulassen und damit einen geringeren Mindestwohnkomfort als Schutzziel zugrundelegen, beruht dies auf dem erheblichen öffentlichen Interesse, das an den von diesen Regelungen erfassten (Verkehrs-)Anlagen besteht und weiterreichende Beschränkungen zulasten der von Immissionen betroffenen Anliegern rechtfertigt (vgl. BVerwG, Urteil vom 29.11.2012 - 4 C 8.11 -, BVerwG 145, 145 <juris Rn. 20, 24>). Der Anwendungsbereich des von der Beklagten in diesem Zusammenhang genannten § 42 BImSchG (Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen zum Schutz vor Verkehrslärm) ist hier im Übrigen nicht eröffnet.

b) Der nach alledem – jedenfalls überwiegend – bejahte Normänderungsanspruch der Kläger ist auch hinsichtlich des Auswahlermessens („Wie“) teilweise auf Null reduziert. Auch unter größtmöglicher Berücksichtigung des dem Gewaltenteilungsgrundsatz geschuldeten Gebots richterlicher Zurückhaltung gegenüber der Beklagten als Normgeberin ist es hier aufgrund des Ausmaßes der Beeinträchtigungen für die Kläger sowie der Entstehungsgeschichte der Sperrzeitverordnung der Beklagten ausnahmsweise geboten, seitens des Senats konkrete Sperrzeiten zu benennen. Denn nach Lage der Dinge könnten alle denkbaren Alternative nur unter pflichtwidriger Vernachlässigung eines vorrangigen Sachgesichtspunktes gewählt werden, so dass keine andere rechtmäßige Entscheidung mehr möglich ist (vgl. zu den Voraussetzungen einer Ermessensreduzierung auf Null: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.07.2011 - 6 S 2579/10 -, VBlBW 2012, 113 <juris Rn. 35 m.w.N.>).

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass eine Differenzierung der Zumutbarkeit von Lärm zwischen den Nächten unter der Woche und denen an den Wochenenden vor dem Hintergrund der Tatsache, dass typischerweise 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 ist. Dies haben auch die Kläger zum Ausdruck gebracht, indem sie für die Nächte unter der Woche einen anderen Beginn der Sperrzeit einfordern als für die Nächte zu den Wochenendtagen.

Die festzusetzende Sperrzeit muss sich zum einen an dem zur Erhaltung der Gesundheit minimalen menschlichen Schlafbedürfnis von sechs Stunden pro Nacht orientieren und zum anderen berücksichtigen, dass die Nachtzeit grundsätzlich um 6:00 Uhr endet. Letzteres ergibt sich nicht nur aus den Vorgaben der TA Lärm, sondern entspricht auch insoweit den faktischen Gegebenheiten, als ab 6:00 Uhr die morgendliche Wiederbelebung der Altstadt zu beobachten ist, die in Bezug auf Lärm insbesondere durch die regelmäßig zwischen 6:00 Uhr und 7:00 Uhr stattfindende Straßenreinigung geprägt ist. So ist die Kehrmaschine nach den Feststellungen des Sachverständigen für eine Zeitspanne von circa 10 bis 15 Minuten pegelbestimmend und führt zu Mittelungspegeln von 60 dB(A) (am Messpunkt 1 an der Wohnung der Kläger Ziffer 1 und 3) bzw. von 64 dB(A) (am Messpunkt 2 an der Wohnung des Klägers Ziffer 2), die unter Berücksichtigung eines Zuschlags für Tonhaltigkeit (3 dB(A)) und Impulshaltigkeit (5 dB(A); vgl. insoweit das Gutachten des Sachverständigen vom 25.06.2024, S. 12) sowie eines Messabschlags bei Überwachungsmessungen nach Nr. 6.9 TA Lärm (3 dB(A)) die Aufweckgrenze überschreiten, so dass ab diesem Zeitpunkt nicht mehr von einer Nachtruhe auszugehen ist. Dass der Sachverständige in seinem Gutachten ausgeführt hat, die Geräuscheinwirkungen durch die Straßenreinigung überschritten die Richtwerte nicht, führt zu keinem anderen Ergebnis. Dies erklärt sich daraus, dass für den Tagzeitraum ab 6:00 Uhr eine Beurteilungszeit vom 16 Stunden maßgeblich ist (Nr. 6.4 Abs. 3 Satz 1 TA Lärm) und so der Beurteilungspegel rechnerisch sinkt. Dies ändert indes nichts an der hier einzig relevanten Erkenntnis, dass die regelmäßig verkehrende Straßenreinigung in den frühen Morgenstunden einen Lärmpegel ver-

ursacht, der die Aufweckgrenze überschreitet und die Nachtruhe beendet. Daher kommt vorliegend auch ein nach Nr. 6.4 Abs. 2 Satz 1 TA Lärm unter den dort genannten Voraussetzungen mögliches Hinausschieben der Nachtzeit um bis zu eine Stunde nicht in Betracht. Der in diesem Zusammenhang von der Beklagten erhobene Einwand, die von der Straßenreinigung verursachten Geräusche seien nicht den Gaststättenbetrieben zuzurechnen, liegt neben der Sache. Zurechnungsfragen stellen sich bei der Beurteilung, ab wann nach den tatsächlichen Gegebenheiten nicht mehr mit einer Nachtruhe zu rechnen ist, nicht. Unabhängig davon dürfte die Notwendigkeit einer nahezu täglichen Straßenreinigung durchaus – zumindest auch – auf die Vielzahl von Gaststätten in der Altstadt zurückzuführen sein.

Aus all dem ergibt sich, dass das normgeberische Ermessen zu Gunsten des Klägers Ziffer 2 dahingehend auf Null reduziert ist, dass der Sperrzeitbeginn unter der Woche jedenfalls in den Nächten zum Donnerstag und Freitag auf 0:00 Uhr festzusetzen ist, um die mit mangelndem Schlaf verbundenen Gesundheitsgefahren abzuwenden. Hinsichtlich der weiteren Nächte unter der Woche verbleibt ein normgeberisches Ermessen, ob die Beklagte diese den Nächten zum Donnerstag und Freitag gleichstellen möchte. Der Senat weist ausdrücklich darauf hin, dass die unterschiedliche Behandlung der Nächte zum Donnerstag und Freitag einerseits und der übrigen Nächte zu Werktagen andererseits keinesfalls aus einer unterschiedlichen Schutzbedürftigkeit folgt. Insoweit hat der Senat bereits in seinem Normenkontrollurteil vom 06.03.2018 deutlich gemacht, dass die Nachtruhe in der Nacht zum Freitag nicht mehr oder weniger schutzwürdig ist als an den anderen Werktagen (- 6 S 1168/17 -, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 57>). Hieran hält der Senat auch weiterhin fest. Die der Beklagten ermöglichte unterschiedliche Behandlung der Nächte zum Montag, Dienstag und Mittwoch folgt hier allein daraus, dass in diesen Nächten nach der Beweisaufnahme eine Überschreitung des für die Aufweckgrenze maßgebenden Beurteilungspegels an der Wohnung des Klägers Ziffer 2 nicht festgestellt werden konnte, so dass insoweit eine Ermessensreduktion auf Null zu seinen Gunsten nicht bejaht werden kann. Im Rahmen ihres Restermessens wird die Beklagte daher zu bewerten haben, ob sich ihr Ermessen möglicher-

weise zugunsten anderer, am vorliegenden Verfahren nicht beteiligter Anwohner reduziert hat; dies kann im vorliegenden Verfahren, das lediglich die individuellen Ansprüche der drei Kläger zum Gegenstand hat, nicht beantwortet werden. Sofern die Beklagte ihr Ermessen letztlich dahingehend ausübt, dass sie für die Nächte zum Montag, Dienstag und Mittwoch an einem späteren Sperrzeitbeginn festhält, wird sie engmaschig zu beobachten haben, ob sich das Ausgehverhalten dadurch auf diese Tage verlagert und damit die Lärmpegel derart ansteigen, dass letztlich doch eine Ermessensreduktion eintritt.

Zugunsten aller Kläger ist das normgeberische Ermessen ferner dahingehend auf Null reduziert, dass die Sperrzeit in den Nächten zum Samstag und Sonntag sowie zu gesetzlichen Feiertagen spätestens um 1:00 Uhr zu beginnen hat, um den grundrechtlich geschützten Interessen der Kläger hinreichend Rechnung zu tragen. Auch dies beruht auf der Erkenntnis, dass ohne die Schließung der Gaststätten zu diesem Zeitpunkt eine ausreichende Menge Schlaf nicht gewährleistet ist. Obwohl auch an diesen Tagen die Nachtruhe regelmäßig zwischen 6:00 Uhr und 7:00 Uhr durch den Lärm der Straßenreinigung beendet wird, hält der Senat eine fünfstündige Sperrzeit von 1:00 Uhr bis 6:00 Uhr für ausreichend. Mehr haben auch die Kläger mit ihren Klagen und den Berufungen nicht eingefordert. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Wochenenden typischerweise auch andere Möglichkeiten des Ruhens mit sich bringen und die meisten Personen nicht genauso früh aufstehen bzw. aufstehen müssen, um einen Arbeitstag zu bewältigen. Eine um eine Stunde kürzere Sperrzeit kann an diesen Tagen daher hingenommen werden. Anders als das Verwaltungsgericht sieht der Senat indes keine Möglichkeit einer noch kürzeren Sperrzeit, da ein Minimum an Schlaf auch an den der Erholung dienenden Wochenenden garantiert werden muss.

Der Beklagten verbleibt schließlich auch kein normgeberisches Ermessen im Hinblick auf die Geltungsdauer der Sperrzeitverordnung während des Jahres. Hätte die Beweisaufnahme ergeben, dass sich die Lärmproblematik auf die Sommermonate beschränkt, hätte der Beklagten die Möglichkeit eingeräumt werden müssen, auch die Geltung verlängerter Sperrzeiten auf bestimmte Monate zu beschränken. Dies ist hier jedoch nicht der Fall. Die Beweisaufnahme

hat ergeben, dass niedrigere Lärmwerte lediglich bei deutlich ungünstigen Witterungsverhältnissen wie Regen und Frost auftreten, wobei auch zu diesen Zeiten teilweise erhebliche Überschreitungen der Immissionsrichtwerte bis über die Aufweckgrenze hinweg festgestellt worden sind. Für eine Differenzierung in der Sperrzeitverordnung nach Jahreszeiten ist vor diesem Hintergrund kein Raum.

Der Senat übersieht bei alledem nicht, dass die hier für erforderlich erklärte Verlängerung der Sperrzeiten in die Grundrechte der Gaststättenbetreiber und Gaststättenbesucher eingreift. Dieser Eingriff ist jedoch zum Schutz des von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten lebensnotwendigen Schlafs der Kläger gerechtfertigt. Verkannt wird dabei nicht, dass die Heidelberger Altstadt seit jeher 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 daher auch eine große Nachfrage nach längeren Öffnungszeiten der Gaststätten besteht. Die Verlängerung der Sperrzeiten berührt daher die allgemeine Handlungsfreiheit der Gaststättenbesucher aus Art. 2 Abs. 1 GG. Auch vor dem Hintergrund eines Ausgehverhaltens, das durch einen späteren Beginn der Gaststättenbesuche geprägt ist, sind die Einschränkungen allerdings weder in räumlicher noch in zeitlicher Hinsicht so erheblich, dass sie das Recht der Kläger auf körperliche Unversehrtheit überwiegen könnten. In größerem Ausmaß beeinträchtigt sind demgegenüber die Betreiber der Gaststätten, die ihre Betriebe in der Nacht deutlich früher schließen müssen als in den letzten Jahren gewohnt. Sie sind in ihrer Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG sowie in ihrem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (zur weiterhin noch nicht abschließend geklärten verfassungsrechtlichen Herleitung vgl. BVerwG, Urteil vom 16.05.2023 - 3 CN 5.20 -, NVwZ 2023, 1846 <juris Rn. 13>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.06.2022 - 1 S 1079/20 -, juris Rn. 225 ff. – jeweils m.w.N.) berührt. Allerdings tangieren die Sperrzeiten im Wesentlichen nur die geschäftlichen Erwerbs- und Umsatzinteressen, die schon ihrer Natur nach von vielen Marktbedingungen bestimmt sind. Von der Berufsfreiheit geschützt werden aber nicht bestimmte Marktsituationen, sondern nur die ungehinderte Berufsausübung an sich (vgl. Urteil des Senats vom

06.03.2018 - 6 S 1168/17 -, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 53>). Diese wird durch die weitere Verlängerung der Sperrzeiten nicht unverhältnismäßig begrenzt. Auch wenn mit Umsatzeinbußen zu rechnen ist, so müssen die Interessen der Gaststättenbetreiber an langen Öffnungszeiten und hohen Umsatzzahlen gegenüber den Interessen der Kläger an der Wahrung eines Mindestmaßes an Nachtruhe zurückstehen. Insoweit ist auch zu beachten, dass die gesetzlichen Sperrzeitregelungen über die Jahre immer weiter liberalisiert wurden und damit die Prägung der Altstadt als bis spät in die Nacht erreichbares Ausgehviertel stetig auf Kosten eines berechtigten Ruhebedürfnisses der Anwohner in den Nachtstunden gewonnen wurde (ähnlich NdsOVG, Beschluss vom 18.03.2020 - 12 ME 4/20 -, NVwZ-RR 2020, 772 <juris Rn. 15>; vgl. auch Dietz, Nachtschwärmer gegen Nachtschläfer – Sperrzeitverlängerungen im Spiegel der jüngeren Rechtsprechung, GewArch 2013, 292 <293>). Daraus folgt kein Recht auf Beibehaltung der einmal eröffneten Erwerbschancen der Gaststättenbetreiber. 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, soweit dies nicht erneut zu einer unzumutbaren Lärmbelastung für die Kläger führt.

c) Entgegen der mit ihren Berufungen weiterverfolgten Ansicht der Kläger hat die Beklagte den exakten räumlichen Geltungsbereich der geänderten Sperrzeiten nach pflichtgemäßem Ermessen selbst zu bestimmen. Diesbezüglich liegt keine Ermessensreduzierung auf Null zugunsten der Kläger vor. Wenngleich die Beklagte durch die bisherige Umgrenzung des Geltungsbereichs der von ihr erlassenen Sperrzeitverordnungen zu erkennen gegeben haben mag, in welchem räumlichen Bereich der Altstadt sie die Notwendigkeit des Schutzes der Anwohner vor unzumutbaren Lärmbelastungen sieht, folgt hieraus keine Selbstbindung, auf die die Kläger einen Anspruch auf Beibehaltung stützen könnten. Die Kläger haben einen Anspruch auf Normänderung, da kein anderer Weg zum effektiven Schutz ihrer individuellen Rechte auf das lebensnotwendige Maß an Schlaf ersichtlich ist. Dieser Anspruch kann aber räumlich nur so weit greifen, wie es erforderlich ist, um bei ihnen die ausreichende Nachtruhe sicherzustellen. Dies einzuschätzen obliegt zunächst einmal der Beklagten als

Normgeberin. Der Respekt vor dem weiten normgeberischen Ermessen gebietet es, die Prognose, wie weit die neuen Sperrzeiten greifen müssen, um die Ansprüche der Kläger zu erfüllen, vorrangig der Beklagten zu überlassen, zumal diese Frage einer gerichtlichen Beweiserhebung zum jetzigen Zeitpunkt ohnehin kaum zugänglich ist. Der Senat kann auch nicht erkennen, dass die bisherige Umgrenzung des Geltungsbereichs der Sperrzeitverordnung die einzig geeignete ist, um das Ziel zu erreichen.

Die Beklagte wird bei der Ausübung ihres Ermessens bei der räumlichen Gestaltung der neuen Sperrzeiten insbesondere dem Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG – sowohl in Bezug auf die Betreiber der Gaststätten als auch auf die Bewohner der Altstadt – Rechnung tragen müssen. Insbesondere wird sie zu beachten haben, inwieweit auch am vorliegenden Verfahren nicht beteiligte Anwohner einen vergleichbaren Anspruch haben könnten, und auch im Weiteren beobachten müssen, inwieweit sich das Ausgehverhalten räumlich und zeitlich verändert sowie welche Auswirkungen dies auf die Gesamtlärmsituation hat.

d) Im Ermessen der Beklagten verbleibt ferner, ob sie für bestimmte Tage im Jahr oder anlässlich besonderer Ereignisse eine abweichende Sperrzeitenregelung treffen möchte und ob sie an den Ausnahmeregelungen des § 9 Abs. 2 GastVO festhält. So sieht § 9 Abs. 2 GastVO aktuell vor, dass die Sperrzeit – außer für Spielhallen – in der Nacht zum 1. Januar gänzlich aufgehoben ist sowie in der Nacht zum Fastnachtsdienstag und zum 1. Mai erst um 5:00 Uhr beginnt. Hiervon ist die Beklagte bisher nicht abgewichen, sondern hat mit der aktuellen Sperrzeitverordnung vom 24.07.2018 in der Fassung der Änderungsverordnung vom 17.10.2019 ausdrücklich lediglich eine abweichende Regelung von § 9 Abs. 1 GastVO getroffen. Eine Beschränkung des Ermessens kann der Senat insoweit nicht erkennen. Allerdings wird eine solche Ausnahmeregelung auf seltene Ereignisse beschränkt bleiben müssen und darf nicht dazu führen, die sonstigen, nach den vorstehenden Ausführungen zwingend gebotenen Regelungen der Sperrzeiten zu unterlaufen.

e) Nach alledem erweist sich die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts teilweise als unzutreffend, so dass der Senat selbst ein „Entscheidungsurteil“ analog § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO zu erlassen und seine eigene bei der Entscheidung zu beachtende Rechtsauffassung zum Ausdruck zu bringen hatte (vgl. BVerwG, Urteile vom 27.01.1995 - 8 C 8.93 -, NJW 1996, 737 <juris Rn. 13> und vom 22.02.2017 - 1 C 27.16 -, BVerwGE 157, 356 <juris Rn. 26>). Der Senat folgt dabei weder vollständig der Rechtsauffassung der Kläger noch derjenigen der Beklagten, wie sie im Berufungsverfahren zum Ausdruck gekommen ist. Die Berufungen waren daher im Übrigen zurückzuweisen und die Klagen im Übrigen abzuweisen (vgl. zur teilweisen Klageabweisung bei vom Klagevortrag abweichender Rechtsauffassung: BVerwG, Urteil vom 27.01.1995, a.a.O. und Urteil vom 20.10.2016 - 7 C 27.15 -, NVwZ 2017, 625 <juris Rn. 13>; a.A.: Schübel-Pfister, in: Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 113 Rn. 51; mit Blick auf den prozessualen Streitgegenstand einer Bescheidungsklage so wohl auch: BVerwG, Beschluss vom 24.10.2006 - 6 B 47.06 -, NVwZ 2007, 104 <juris Rn. 12 ff.>).

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO. Der Senat bewertet das Unterliegen der Kläger insgesamt mit einem Anteil von einem Viertel, wobei der Kläger Ziffer 2 angesichts seines weitergehenden Anspruchs etwas weniger an der Kostentragung zu beteiligen ist als die Kläger Ziffer 1 und 3. Der Senat sieht davon ab, für die Kläger Ziffer 1 und 3 eine gesamtschuldnerische Haftung nach § 159 Satz 2 VwGO anzuordnen. Zwar sind sie angesichts der gemeinsamen Wohnung notwendigerweise in gleicher Art und Weise betroffen. Da sie sich jedoch jeder für sich auf ihr Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG berufen, um individuelle Ansprüche auf Änderung der Sperrzeitverordnung geltend zu machen, und sie überdies nicht zwingend gemeinsam hätten klagen müssen, erscheint eine Kostentragung nach Kopfteilen sachgerechter.

Der Senat sieht in entsprechender Anwendung von § 167 Abs. 2 VwGO davon ab, das Urteil wegen der Kosten für vorläufig vollstreckbar zu erklären. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg können

nach § 167 Abs. 2 VwGO nicht bloß Urteile auf Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen lediglich wegen der Kosten für vorläufig vollstreckbar erklärt werden, sondern schließt § 167 Abs. 2 VwGO auch aus, Urteile auf allgemeine Leistungsklagen über den Kostenausspruch hinaus für vorläufig vollstreckbar zu erklären, wenn die allgemeine Leistungsklage nicht die Verurteilung zu einer Geldleistung zum Gegenstand hat, sondern auf die Vornahme sonstigen hoheitlichen Handelns gerichtet ist (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 03.11.2011 - 6 S 2904/11 -, NVwZ-RR 2012, 165 <juris Rn. 11 ff.>; Beschluss vom 24.03.1999 - 9 S 3012/98 -, VBlBW 1999, 263 <juris Rn. 3>; in diese Richtung auch: HessVGH, Urteil vom 16.09.2014 - 10 A 500/13 -, NVwZ-RR 2015, 258 <juris Rn. 63>; Kraft, in: Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 167 Rn. 26; Pietzner/Möller, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: Januar 2024, § 167 VwGO Rn. 135). Dies gilt hier mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung umso mehr, als mit der vorliegenden Leistungsklage nicht nur eine schlicht-hoheitliche Amtshandlung begehrt wird, sondern die Ausübung spezifisch hoheitlicher Regelungsbefugnisse, bei der sich eine Vollstreckbarkeit vor Eintritt der Rechtskraft des Urteils verbietet.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

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

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

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

RinaVG Dr. Pohl ist wegen Urlaubs verhindert, ihre Unterschrift beizufügen.

Epe Dr. Käßner Epe

Beschluss

vom 24. Oktober 2024

Der Streitwert wird unter Abänderung der Streitwertfestsetzung im Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 31. Juli 2019, soweit dieser die Kläger (dort: Kläger Ziffer 2, 3 und 4) betrifft, für beide Rechtszüge auf jeweils 22.500,-- EUR festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung und die Änderung der Festsetzung durch das Verwaltungsgericht – soweit sie die Kläger (dort: Kläger Ziffer 2, 3 und 4) betrifft – von Amts wegen beruhen auf § 63 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG und in Anlehnung an Nr. 54.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Anders als das Verwaltungsgericht sowie abweichend von der vorläufigen Streitwertfestsetzung im Berufungsverfahren geht der Senat davon aus, dass für jeden Kläger jeweils ein Streitwert in Höhe von 7.500,-- EUR in Ansatz zu bringen ist (vgl. Beschluss des Senats vom 06.03.2018 - 6 S 1168/17 -, VBlBW 2018, 378 <juris Rn. 63> in dem die frühere Sperrzeitverordnung der Beklagten betreffenden Normenkontrollverfahren; so bereits auch Beschluss der Berichterstatterin vom 19.10.2023 - 6 S 1617/23 -, n.v. im abgetrennten und für erledigt erklärten Verfahren des früheren Klägers Ziffer 1), da sie jeweils individuelle Ansprüche auf Änderung der Sperrzeitverordnung geltend machen.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

RinaVG Dr. Pohl ist wegen Urlaubs verhindert, ihre Unterschrift beizufügen.

Epe Dr. Käßner Epe