

Münsterplatz 3a  
3011 Bern  
Telefon 031 633 48 45  
Telefax 031 633 48 52  
info.vol@vol.be.ch  
www.vol.be.ch

A2015-004ZU

DER  
VOLKSWIRTSCHAFTSDIREKTOR

hat in der Beschwerdesache



A.

vertreten durch Fürsprecher B.

Beschwerdeführerin

gegen

Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises C.

betreffend Betriebsbewilligung (Verfügung des Regierungsstatthalters des Verwaltungskreises C. vom 17. August 2015)

**befunden und erwogen:**

1. Mit Verfügung vom 28. November 2014 erteilte der Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises C. (Regierungsstatthalter) A. für den Gastgewerbebetrieb D. in E. ab dem 5. Dezember 2014 eine Betriebsbewilligung A. Die Öffnungszeiten wurden auf 05.00 Uhr bis 00.30 Uhr festgelegt.
  
2. **a)** Beim Regierungsstatthalter sowie bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL) gingen in der Zeit von März bis August 2015 seitens von vier Anwohnerinnen und Anwohnern Lärmklagen betreffend den Gastgewerbebetrieb D. ein (Vorakten pag. 22, 30, 33 und 48). Ein zu den Anzeigern gehörendes Ehepaar reichte zudem ein umfangreiches Dossier betreffend die Lärmsituation ein (vgl. sep. Dossier in den Vorakten, pag. 1 bis 78). Ausserdem gingen beim Regierungsstatthalter offenbar mehrere (nicht protokollierte Telefonanrufe) von Anwohnerinnen und Anwohnern ein, welche sich über Lärm beklagten.  
  
**b) aa)** Am 3. April 2015 stellten Mitarbeiter der Regionalpolizei F. gemäss Anzeigerapport vom 10. April 2015 anlässlich einer Kontrolle um 00.53 Uhr des Gastgewerbebetriebs D. fest, dass sich noch ca. 15 Gäste in der Gaststube befanden. Mit Strafbefehl vom 14. April 2015 wurde A. wegen Überschreitens der in der Betriebsbewilligung A festgelegten Öffnungszeiten zu einer Busse von Fr. 350.-- verurteilt.  
  
**bb)** Gemäss Anzeigerapport vom 30. Juni 2015 erfolgte aufgrund der Meldung eines Anwohners am 13. Juni 2015 zwischen 00.03 Uhr und 01.15 Uhr eine erneute Kontrolle des Gastgewerbebetriebs. Bei geöffneten Türen drang Lärm aus dem Betrieb, in der Gartenwirtschaft befanden sich noch Gäste; ein Gast konsumierte nach 00.30 Uhr ein Getränk. Um 01.10 Uhr waren vor dem Lokal immer noch lärmende Personen anzutreffen. Mit Strafbefehl vom 8. Juli 2015 wurde A. wegen Überschreitens der festgelegten Öffnungszeiten sowie wegen Nichtsorgens für Ruhe und Ordnung vor ihrem Betrieb zu einer Busse von Fr. 550.-- verurteilt.  
  
**cc)** Anlässlich einer Kontrolle im Gastgewerbebetrieb D. am 30. Juli 2015 um 00.50 Uhr stellte die Regionalpolizei F. gemäss Anzeigerapport vom 4. August 2015 erneut fest, dass eine Bewirtung nach der festgelegten Schliessungszeit stattgefunden hatte. Mit Strafbefehl vom 17. August 2015 wurde A. wegen Überschreitens der festgelegten Öffnungszeiten zu einer Busse von Fr. 350.-- verurteilt.

**dd)** Am 31. Oktober 2015 (Freinacht), 06.00 Uhr, stellte die Regionalpolizei F. gemäss Anzeigerapport vom 5. Dezember 2015 fest, dass durch die offene Tür des Gastgewerbebetriebs D. laute Musik nach draussen drang. Die Tür zum Lokal stand offen, direkt neben der Tür befand sich ein Lautsprecher.

**c)** Am 17. Juli 2015 führte die Fachstelle Lärmakustik/Lasertechnik der Kantonspolizei Bern beim Gastgewerbebetrieb D. einen Augenschein durch und orientierte den Regierungsstatthalter mit E-Mail vom 24. Juli 2015 (Vorakten pag. 40). Hinsichtlich Lärms wurde an diesem Abend nichts Aussergewöhnliches festgestellt. Um 22.20 Uhr wurde die bei geöffneten Fenstern und Türen laufende Musik abgestellt. In ihrem Bericht führte die Fachstelle aus, dass Musik bzw. Musikveranstaltungen ab 22.00 Uhr zu Störungen in der Nachbarschaft führen könnten. Aufgrund der alten Bausubstanz des Lokals sei dieses nicht für laute Anlässe geeignet. Zudem reflektiere die dem Betrieb gegenüberliegende Fassade den Schall. Bei Musikbetrieb sollten die Fenster und Türen geschlossen sein. Bei einer konsequenten Führung und Einflussnahme der Wirtin auf die Gäste sollten indessen keine übermässigen Lärmimmissionen entstehen. Die Gäste seien „etwas speziell“ und würden wohl ein erhöhtes Störpotenzial aufweisen.

**d)** Bereits anlässlich einer Besprechung vom 15. April 2015 war A. vom Regierungsstatthalter wegen Nichteinhaltens der Öffnungszeiten verwarnt und darauf hingewiesen worden, dass eine wiederholte Überschreitung der Öffnungszeiten Einschränkungen der Betriebsbewilligung oder gar eine Schliessung des Betriebes zur Folge haben könnte (Vorakten pag. 26).

Am 13. August 2015 fand vor dem Regierungsstatthalter erneut eine Besprechung mit A. statt (Vorakten pag. 53 ff.). Sie wurde über die eingegangenen Anzeigerapporte sowie Lärmbeschwerden der Anwohnerinnen und Anwohner informiert. Weiter wurde darüber informiert, dass gemäss Bericht der Fachstelle für Lärmakustik/Lasertechnik der Kantonspolizei Bern vom 24. Juli 2015 jegliche Musikveranstaltungen zu unterlassen seien. Der Regierungsstatthalter führte aus, dass aufgrund der herrschenden Situation eigentlich eine Betriebsschliessung nötig wäre, dem Betrieb indessen eine Chance zu geben sei und nur die Betriebszeiten zu reduzieren seien. Die Beschwerdeführerin machte geltend, einen Grossteil ihres Umsatzes generiere sie zwischen 22.00 Uhr und 00.00 Uhr. Daraufhin orientierte der Regierungsstatthalter A., dass ab 17. August 2015 die Öffnungszeiten abends nicht – wie vorerst beabsichtigt – auf 22.00 Uhr, sondern auf 23.30 Uhr festgelegt würden; Überzeitbewilligungen würden keine mehr ausgestellt.

- e)** A. bezog gemäss den sich in den Vorakten befindenden Unterlagen (pag. 20) für das Jahr 2015 eine Überzeitbewilligung.
- 3. a)** Mit Verfügung vom 17. August 2015 erteilte der Regierungstatthalter A. eine neue Betriebsbewilligung A für den Gastgewerbebetrieb D. Die Öffnungszeiten wurden neu auf 05.00 Uhr bis 23.30 Uhr festgelegt. Weiter wurde bestimmt, dass keine Musikveranstaltungen durchgeführt werden dürfen und dass bis auf Weiteres keine Überzeitbewilligungscoupons mehr abgegeben werden.
- b)** Gegen diese Verfügung reichte A. mit Eingabe vom 10. September 2015 Beschwerde bei der VOL ein. Sie beantragte die Aufhebung der angefochtenen Verfügung samt den darin erlassenen Auflagen. Die Öffnungszeiten seien gemäss der ursprünglichen Betriebsbewilligung A vom 28. November 2014 festzulegen (05.00 Uhr bis 00.30 Uhr). Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, die in der abgeänderten Betriebsbewilligung getroffenen Massnahmen seien unverhältnismässig. Ihr Gastgewerbebetrieb befinde sich in der Aufbauphase. Das Veranstellen von Konzerten an jeweils einem Samstag im Monat gehöre zum neuen Konzept. Das Verbot von Musikveranstaltungen wie auch die übrigen Bestimmungen in der neuen Betriebsbewilligung würden die Existenz des Betriebes gefährden. Dass offenbar eine Überprüfung der Lärmemissionen ihres Betriebes erfolgt sei, habe sie erst anlässlich der Besprechung vor dem Regierungstatthalter am 13. August 2015 erfahren. Der entsprechende Bericht sei ihr nicht bekannt; es sei ihr dazu auch das rechtliche Gehör nicht gewährt worden. Auch habe sie keine Gelegenheit erhalten, sich zu den offenbar gemachten Lärmklagen zu äussern. Es sei ihr bewusst, dass sich ihr Betrieb an einem sensiblen Ort befinde und dass auf die Nachbarschaft Rücksicht zu nehmen sei. Allerdings wäre die angestrebte Rücksichtnahme auf die Nachbarinnen und Nachbarn wohl auch mit milderer Auflagen (Lautstärke der Musik, Auflagen bezüglich Fenstern und Türen) zu erreichen. Soweit nötig, seien solche anzuordnen.
- c)** In seiner Eingabe vom 5. Oktober 2015 beantragte der Regierungstatthalter, die Beschwerde abzuweisen. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. e und f sowie Art. 40 Bst. e und d des Gastgewerbegesetzes vom 11. November 1993 (GGG; BSG 935.11) könne er für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sowie zum Schutz der Nachbarschaft vor übermässigen Einwirkungen Einschränkungen zur Ausübung des Gastgewerbebetriebes erlassen. Die verfügten Massnahmen seien verhältnismässig. Gegen den Betrieb seien wiederholt Lärmklagen eingegangen, was bei der vormaligen Betreiberin des Gastgewerbebetriebes nie vorge-

kommen sei. Die Beschwerdeführerin habe weder nach der Verwarnung noch nach den ergangenen Strafbefehlen ihre Betriebsführung geändert. Offensichtlich sei sie nicht in der Lage, den Betrieb in diesem sensiblen Ortsbereich (Dorfkern) ordnungsgemäss zu führen. Im Interesse der Beschwerdeführerin sei die Schliessungszeit lediglich um eine Stunde verkürzt worden. Bei der Anordnung einer solchen Massnahme liege es auf der Hand, dass auch der Bezug von 24 Einzel-Überzeitbewilligungen verboten werde; ansonsten könnte der Betrieb zwei Mal pro Monat bis weit in die Nacht hinein geöffnet bleiben. In ihrem Gesuch um Erteilung der Betriebsbewilligung habe die Beschwerdeführerin nicht über die Durchführung von Musikveranstaltungen informiert. Mit ihrem neuen Konzept weiche sie indessen erheblich von den früheren Betriebsführungen ab. Da dadurch mehr Immissionen entstünden, sei eine solche Änderung baubewilligungspflichtig. Daher seien Musikveranstaltungen bereits aus diesem Grund bis auf Weiteres nicht erlaubt. Die diesbezügliche Auflage diene lediglich der Klarstellung.

**d)** Die Gemeindeverwaltung E. führte in ihrer Stellungnahme vom 28. September 2015 im Wesentlichen aus, sie erachte die Beschränkung der Öffnungszeiten sowie die Auflagen in der abgeänderten Betriebsbewilligung als gerechtfertigt. Wegen des Lärms, welcher vom Betrieb der Beschwerdeführerin ausgegangen sei, sei eine Person weggezogen. Die Beschwerdeführerin habe nur von einer Überzeitbewilligung Gebrauch gemacht, obschon sie 24 hätte anfordern können. Aus Sicht der Gemeinde habe die neue Betriebsbewilligung zu einer Beruhigung der Situation geführt.

**e)** Die Beschwerdeführerin machte in ihren Schlussbemerkungen vom 6. November 2015 geltend, aufgrund der aufschiebenden Wirkung ihrer Beschwerde habe sie ihren Betrieb weitergeführt wie vor Ergehen der abgeänderten Betriebsbewilligung. Die Äusserung der Gemeinde, wonach die neue Verfügung zu einer Beruhigung der Situation geführt habe, zeige, dass die Lärmbeschwerden auf subjektiven Einschätzungen beruhten. Ob tatsächlich ein Wegzug wegen Lärms erfolgt sei, sei unklar; die Beschwerdeführerin sei von dieser Person nie kontaktiert worden. Die Dokumentation eines Anwohners betreffend Lärm sei ihr nicht bekannt; ob diese objektivierbar sei, könne daher nicht beurteilt werden. Dass die Überschreitung der festgelegten Öffnungszeiten eine Anzeige sowie ein Strafmandat nach sich ziehe, sei üblich. Es erscheine fraglich, ob das ergangene Strafmandat als erschwerendes Element berücksichtigt werden könne. Die Fachstelle für Lärmakustik/Lasertechnik der Kantonspolizei Bern habe keine Überschreitung der zulässigen Lärmwerte feststellen können. In unmittelbarer Nähe des Betriebs der Beschwerdeführerin befinde sich ein weiterer Gastgewerbebetrieb; woher der in der Lärmklage gerügte Lärm stamme, sei nicht überprüfbar.

Zwar sei die Beschwerdeführerin einmal ihren Pflichten als Betriebsführerin nicht nachgekommen; nichtsdestotrotz würden nicht verifizierte Angaben einer einzelnen Person zum Anlass für unverhältnismässige Massnahmen genommen.

**f)** Auf die weiteren Begründungen in den verschiedenen Eingaben wird, soweit sie für das vorliegende Verfahren von massgebender Bedeutung sind, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

**4. a)** Die Regierungsstatthalterin oder der Regierungsstatthalter ist gemäss Art. 31 Abs. 1 GGG Bewilligungsbehörde und somit zuständig für allfällige Anpassungen der Betriebsbewilligung mittels Massnahmen nach Art. 40 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 GGG, sofern dies wegen nachträglicher Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Umstände erforderlich scheint. Gemäss Art. 48 Abs. 1 GGG beurteilt die VOL Verwaltungsbeschwerden gegen Verfügungen, die gestützt auf das GGG erlassen werden. Im Übrigen gelten nach Art. 48 Abs. 3 GGG die Vorschriften des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21). Die VOL übt volle Rechts- und Ermessenskontrolle aus (Art. 66 VRPG) und stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest (Art. 18 Abs. 1 VRPG).

**b)** A. ist als Inhaberin der Bewilligung für den Betrieb D. sowie Adressatin der angefochtenen Verfügung des Regierungsstatthalters vom 17. August 2015 durch diese beschwert. Auf ihre form- und fristgerechte Beschwerde ist einzutreten.

**5. a)** Die Beschwerdeführerin rügt, erst anlässlich der Besprechung mit dem Regierungsstatthalter vom 13. August 2015 von der Überprüfung der Lärmemissionen ihres Betriebs Kenntnis erhalten zu haben. Der entsprechende Bericht sei ihr nicht bekannt, das rechtliche Gehör dazu sei ihr nicht gewährt worden. Auch zu den eingegangenen Lärmklagen habe sie sich nicht äussern können. Das eingereichte Lärmdossier eines Anwohners sei ihr auch nicht bekannt.

**aa)** Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 21 Abs. 1 VRPG ist eine grundlegende Verfahrensgarantie. Er bezweckt, die Wahrheitsfindung durch die Kommunikation zwischen entscheidender Behörde und Verfahrensbeteiligten zu verbessern. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachverhaltsaufklärung und stellt andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht dar. Der Anspruch auf rechtliches Gehör gilt als formeller Anspruch. Das bedeutet, dass eine Verletzung ungeachtet der

Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selber grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, Bern 1997, N. 1 ff. zu Art. 21 VRPG). Verletzungen des rechtlichen Gehörs sind deshalb vorweg zu prüfen.

**bb)** Der Anspruch auf rechtliches Gehör verbürgt namentlich das Recht jeder verfahrensbeteiligten Person, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, Einsicht in die Akten zu nehmen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (vgl. z.B. BVR 2012 S. 31 f.; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N. 4 zu Art. 21 VRPG). Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt weiter, dass die Behörde die Vorbringen der in ihrer Rechtsstellung Betroffenen sorgfältig prüft und beim Entscheid berücksichtigt; Folge dieser Prüfungspflicht ist die behördliche Begründungspflicht. Sie umfasst die Bekanntgabe der massgeblichen Tatsachen, Rechtssätze und Gründe (Art. 52 Abs. 1 Bst. b VRPG). Die Begründung kann auch in einem Verweis (z.B. auf ein separates Sitzungsprotokoll) bestehen. Eine Verfügung kann ohne Begründung eröffnet werden, wenn sich diese ohne Weiteres aus den Begleitumständen ergibt (Art. 52 Abs. 2 Bst. c VRPG).

**cc)** Obschon der Anspruch auf rechtliches Gehör als formeller Anspruch bezeichnet wird und eine Verletzung grundsätzlich ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führen müsste, kann die Gehörsverletzung unter bestimmten Bedingungen geheilt werden: Vorausgesetzt wird, dass der Rechtsmittelinstanz dieselbe Kognition wie der Vorinstanz zusteht und der beschwerdeführenden Partei aus der Heilung kein Nachteil erwächst (vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N. 4 und N. 16 zu Art. 21 VRPG). Bei besonders schwerwiegenden Gehörsverletzungen ist eine Heilung gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundes- und des Verwaltungsgerichts ausgeschlossen (vgl. z.B. BVR 2012 S. 34 mit weiteren Hinweisen).

**b) aa)** Wie den Vorakten zu entnehmen ist, erwähnte der Regierungstatthalter anlässlich der Besprechung vom 13. August 2015 den Bericht der Fachstelle für Lärmakustik/Lasertechnik der Kantonspolizei Bern vom 24. Juli 2015; gemäss Protokoll allerdings nur sehr rudimentär. Die Beschwerdeführerin erhielt Gelegenheit, sich zu den geplanten Änderungen der Betriebsbewilligung zu äussern. Nach Anhörung der Beschwerdeführerin kam der Regierungstatthalter ihren Anliegen insofern entgegen,

als er die Öffnungszeiten nur um eine Stunde und nicht – wie ursprünglich geplant – um zweieinhalb Stunden vorverlegte. Indessen hat der Regierungsstatthalter es unterlassen, die angefochtene Verfügung zu begründen. Ein Verweis z.B. auf das Protokoll vom 17. August 2015 findet sich in der angefochtenen Verfügung auch nicht. Indessen mussten der Beschwerdeführerin aufgrund der Begleitumstände (insbesondere nach der Besprechung vom 13. August 2015) die Gründe für den Erlass der abgeänderten Betriebsbewilligung klar und nachvollziehbar sein. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt somit nicht vor.

**bb)** Selbst wenn eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegend bejaht werden müsste, wäre sie aus folgenden Gründen geheilt worden:

Die VOL verfügt über die gleiche Kognition wie der Regierungsstatthalter. Dieser hat in seiner Beschwerdevernehmlassung die der abgeänderten Betriebsbewilligung zugrundeliegenden Überlegungen näher dargelegt und die Begründung insofern nachgeliefert. Die Beschwerdeführerin hatte somit im Beschwerdeverfahren Gelegenheit, umfassend Stellung zu beziehen. Es wäre ihr auch freigestanden, Einsicht in die amtlichen Akten zu nehmen (Art. 23 Abs. 1 VRPG).

- 6. a)** Die angefochtene Verfügung stützt sich auf Art. 40 GGG, wonach die Bewilligungsbehörde zum Schutz der in Art. 1 Abs. 2 GGG genannten öffentlichen Interessen, insbesondere zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung (Bst. e) sowie zum Schutz der Nachbarschaft vor übermässigen Einwirkungen (Bst. f) Einschränkungen für die Ausübung des Gastgewerbes anordnen kann. Die Bewilligungsbehörde kann insbesondere Unterhaltungsveranstaltungen verbieten (Art. 40 Bst. c GGG), die Möglichkeit der frei wählbaren Überzeitbewilligungen (Überzeitbewilligungen nach Art. 14 Abs. 1 GGG, wonach die Bewilligungsbehörde für 24 frei wählbare Anlässe pro Jahr längere Öffnungszeiten bis spätestens 03.30 Uhr des folgenden Tages bewilligen kann) einschränken oder aufheben (Art. 40 Bst. d GGG) oder die Schliessungsstunde vorverlegen (Art. 40 Bst. e GGG).
- b)** Der Schutz vor schädlichen und lästigen Umwelteinwirkungen wird namentlich im Bereich der Lärmeinwirkungen grundsätzlich abschliessend durch das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) geregelt. Kantonale Vorschriften bleiben anwendbar, soweit sie über den bundesrechtlich geregelten Lärmimmissionsschutz hinaus eine planerische oder gastgewerbepolizeiliche Komponente enthalten oder dem Schutz der Nachbarschaft vor Übelständen

verschiedenster Art dienen. Kantonales Recht kann sodann als Ausführungsrecht zur Konkretisierung des Bundesumweltrechts herangezogen werden, soweit dieses den lokalen Behörden einen Beurteilungsspielraum lässt (vgl. dazu VGE Nr. 100.2011.196U vom 3. Januar 2012, E. 2.1.1, mit weiteren Hinweisen).

Anlass für die von der Vorinstanz neu verfügte Betriebsbewilligung sind Lärmbelästigungen der Nachbarschaft. Damit steht einzig die Verhinderung von Lärmimmissionen zur Diskussion. Diese sind nach dem eben Ausgeführten allein nach Massgabe des Bundesumweltrechts zu beurteilen.

7. **a)** Das USG bezweckt den Schutz der Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen (Art. 1 Abs. 1 USG). Darunter fällt beispielsweise Lärm, der durch den Bau oder den Betrieb von Anlagen erzeugt wird (Art. 7 Abs. 1 USG). Art. 1 Abs. 2 USG bestimmt, dass Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, im Sinne der Vorsorge frühzeitig zu begrenzen sind. Gemäss Art. 11 Abs. 1 USG wird Lärm durch Massnahmen an der Quelle begrenzt (Emissionsbegrenzung). Dabei sind zunächst ebenfalls im Sinne der Vorsorge und unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung die Emissionen an der Quelle so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Vorsorgeprinzip; Art. 11 Abs. 2 USG). Dazu stehen die in Art. 12 Abs. 1 USG genannten Instrumente zur Verfügung. Wenn aber feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung trotz vorsorglicher Emissionsbegrenzungen nach Art. 11 Abs. 2 schädlich oder lästig werden, sind die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen (Art. 11 Abs. 3 USG).
- b)** Die Immissionsgrenzwerte für Lärm sind nach Art. 15 USG so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Lärmimmissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Im Rahmen der Einzelfallbeurteilung sind dabei der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit resp. Lärmvorbelastung der Zone, in der die Immissionen auftreten, zu berücksichtigen; dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG) vorzunehmen (BGE 133 II 292 E. 3.3 mit weiteren Hinweisen). Bestehende ortsfeste Anlagen müssen die Immissionsgrenzwerte einhalten (vgl. Art. 16 USG; Art. 13 Abs. 2 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41]), neue ortsfeste Anlagen zusätzlich die Planungswerte (Art. 25 USG; Art. 7

Abs. 1 Bst. b LSV). Vom Schutzzweck dieser Bestimmung ausgehend sind alle einem Betrieb zurechenbaren Lärmemissionen in die Betrachtung einzubeziehen, d.h. alle Geräusche, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden, unabhängig davon, ob sie innerhalb oder ausserhalb eines Gebäudes oder Betriebsareals entstehen (BGE 133 II 292, E. 3.1 mit weiteren Hinweisen). Dazu gehört insbesondere auch Lärm, der von Benutzerinnen und Benutzern der Anlage ausserhalb des Gebäudes verursacht wird, jedenfalls wenn die Lärmverursachung in unmittelbarer Nähe der Anlage erfolgt und in Zusammenhang mit deren Benützung steht (sog. Sekundäremissionen), da sich die Lärmschutzbestimmungen des Bundes auch auf menschlichen Verhaltenslärm erstrecken (BVR 2002, S. 347 f.).

**c)** Für den durch Gäste eines Restaurants oder eines ähnlichen Betriebs verursachten Lärm gibt es keine spezifischen gesetzlichen Belastungsgrenzwerte. Der Lärm ist daher im Einzelfall nach Art. 15 USG unter Berücksichtigung von Art. 19 und 23 USG zu beurteilen (Art. 40 Abs. 3 LSV). Bei der Beurteilung im Einzelfall sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung der Zone, in der die Immissionen auftreten, zu berücksichtigen (vgl. zum Ganzen auch den in Ziff. 6.b hiavor zit. VGE, E. 2.1.4).

- 8. a)** Das von der Beschwerdeführerin betriebene Lokal D. ist eine ortsfeste Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 USG. Dieses unterliegt somit den bundesrechtlichen Bestimmungen über den Lärmschutz. Allerdings regelt, wie oben ausgeführt, weder das Bundesrecht noch die bernische Gastgewerbegesetzgebung konkret, welches Mass an Ruhe und Ordnung für einen Gastgewerbebetrieb geboten ist und unter welchen Umständen Einwirkungen aus einem Gastgewerbebetrieb auf die Nachbarschaft als übermässig gelten. Diese Fragen sind anhand der am betreffenden Ort geltenden Nutzungsordnung zu beurteilen (BVR 2002 S. 352).

Der Gastgewerbebetrieb D. (Liegenschaft E. GbbI. Nr. 2155) liegt gemäss Bauzonenplan der Einwohnergemeinde E. vom März 2011 in der Mischzone Kern MK A; dies gilt auch für die angrenzenden bzw. sich in unmittelbarer Nähe befindenden Liegenschaften. Gemäss Art. 4 Abs. 1 der Überbauungsvorschriften der Einwohnergemeinde E. in der Überbauungsordnung Kern vom Mai 2002 gilt in der Kernzone A die Lärmempfindlichkeitsstufe III. Somit sind in dieser Zone mässig störende Betriebe zugelassen (Art. 43 Abs. 1 Bst. c LSV). In BGE 126 III 223 E. 4b (vgl. dazu auch den in Ziff. 6.b hiavor zit. VGE, E. 2.3.3) wurde festgehalten, dass selbst für ein Gebiet der ES III bei regelmässigen Lärmimmissionen über der Weckschwelle nach Mitternacht davon ausge-

gangen werden könne, die Wohnbevölkerung sei in ihrem Wohlbefinden, das namentlich eine im Wesentlichen ungestörte Nachtruhe voraussetze, bedeutend beeinträchtigt.

**b) aa)** Gemäss den Vorakten bot das Lokal der Beschwerdeführerin bereits mehrmals Anlass zu Lärmklagen (vgl. vorne, Ziff. 2.a). Vier Anwohnerinnen und Anwohner beklagten sich teilweise unabhängig voneinander an verschiedenen Daten über Lärm bis weit nach Mitternacht. So wurde ausgeführt, dass des Öfteren bis 4 Uhr morgens vor dem Lokal der Beschwerdeführerin Lärm herrsche und an Schlaf nicht zu denken sei (Vorakten pag. 22). Eine Anwohnerin wies darauf hin, dass auf der Terrasse des Lokals „ein Riesenkrach“ herrsche; jeden Tag werde bis ein bzw. zwei Uhr morgens „überzogen“ (Vorakten pag. 30). Ein Anwohner-Ehepaar beklagte sich darüber, dass es „immer unglaublich laut sei“ und im Verlauf der Nacht der Lärm immer lauter werde (Vorakten pag. 33 und 48). Dem eingereichten „Drama in zahlreichen Akten“ (vgl. sep. Dossier in den Vorakten, pag. 1 bis 78) sind ebenfalls mehrere glaubwürdig geschilderte Nachtruhestörungen zu entnehmen (vgl. z.B. pag. 40, wonach offenbar Lärm bis ein Uhr herrschte; pag. 46, wonach laute Musik und Geschrei bis ca. drei Uhr zu vernehmen waren).

Den vorne in Ziff. 2.b aufgeführten Anzeigerapporten der Regionalpolizei F. ist zu entnehmen, dass die vorgeschriebenen Öffnungszeiten mehrmals nicht eingehalten wurden, was auch zu entsprechenden Verurteilungen führte. Dass dadurch Lärm durch aufbrechende Gäste entstand, liegt auf der Hand. So wurde z.B. anlässlich einer Polizeikontrolle festgestellt, dass vor dem Lokal der Beschwerdeführerin auch um 1 Uhr morgens noch Lärm von grölenden Personen zu vernehmen war.

**bb)** Die oben aufgeführten Lärmbeeinträchtigungen fanden zumeist nach ein Uhr statt und lagen offensichtlich über der Weckschwelle. Die verschiedenen Meldungen lassen darauf schliessen, dass der Lärm nicht nur von einer Person als störend empfunden wurde. Vielmehr muss der Lärm auch unter dem Gesichtspunkt einer objektivierte Lärmempfindlichkeit als störend qualifiziert werden. Die erhobenen Lärmklagen beziehen sich alle auf Lärm, welcher vom Gastgewerbebetrieb der Beschwerdeführerin ausging. Anhaltspunkte dafür, dass die Lärmbeeinträchtigungen nicht vom Lokal der Beschwerdeführerin, sondern von einem sich offenbar in unmittelbarer Nähe befindenden Gastgewerbebetrieb ausgingen, liegen keine vor. Die oben aufgeführten Lärmbeeinträchtigungen überschreiten das Mass dessen, was in einem Gebiet der ES III (vorliegend Kernzone von E., welche von der Beschwerdeführerin selbst als sensibler Bereich bezeichnet wird) hinzunehmen ist, und sind als erheblich störend zu bezeichnen.

Damit sind auch die Voraussetzungen für die Anordnung einer verschärften Emissionsbegrenzung gegeben (Art. 11 Abs. 3 USG i.V. mit Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG). Es kann dabei offenbleiben, ob es sich beim Betrieb D. um eine neue oder eine bestehende Anlage handelt, sind doch vorliegend sowohl die Planungswerte für neue Anlagen als auch die Immissionsgrenzwerte für bestehende Anlagen überschritten (vgl. auch den in Ziff. 6.b hiervor zit. VGE, E. 2.3.3).

9. a) Zu prüfen ist, ob die angeordneten Massnahmen verhältnismässig sind, müssen doch auch verschärfte Emissionsbegrenzungen dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz genügen. Die Massnahmen müssen geeignet und erforderlich sein, um das im öffentlichen Interesse stehende Ziel zu erreichen, und zwischen diesem Ziel und den damit verbundenen Nachteilen muss ein angemessenes Verhältnis bestehen. Verschärfte Emissionsbegrenzungen sind – anders als vorsorgliche Emissionsbegrenzungen – ungeachtet ihrer wirtschaftlichen Tragbarkeit anzuordnen, was indessen nicht heisst, dass bei der Anordnung der Massnahmen wirtschaftliche Aspekte unbeachtlich wären. Insbesondere ist ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen der Massnahmen für die Umwelt und der Schwere der damit verbundenen, auch wirtschaftlichen Nachteile zu wahren. Bei einer Überschreitung von Immissionsgrenzwerten verschiebt sich indessen der Beurteilungsmassstab, so dass auch eingreifende Massnahmen – bis hin zu Betriebsverboten – verhältnismässig sein können (vgl. dazu auch den in Ziff. 6.b hiervor zit. VGE, E. 2.4.1.).

b) aa) Die Verkürzung der bisher geltenden Öffnungszeiten um eine Stunde erscheint ohne Weiteres geeignet, den bisher auftretenden Lärm nach Mitternacht zu reduzieren. Dies wird auch von der Beschwerdeführerin anerkannt. Dadurch, dass die Gäste das Lokal früher verlassen müssen, reduziert sich – bei konsequenter Einhaltung der neuen Öffnungszeiten – auch der Lärm von Gästen, welche sich nach Schliessung noch vor dem Lokal aufhalten. Bereits am 15. April 2015 war die Beschwerdeführerin wegen Nichteinhaltung der Öffnungszeiten vom Regierungsstatthalter verwarnet und auf mögliche Massnahmen hingewiesen worden (vgl. vorne, Ziff. 2.d). Trotzdem erfolgten weitere Lärmklagen und Strafanzeigen. Auch die Strafbefehle vom 14. April 2015 sowie vom 8. Juli 2015 zeigten keinerlei Wirkung, so dass es am 17. August 2015 erneut zu einer Verurteilung wegen Nichteinhaltens der Öffnungszeiten kam. In Anbetracht dessen erscheint die verfügte Reduktion der Öffnungszeiten um eine Stunde als erforderlich. Mildere Massnahmen sind keine ersichtlich. Vor diesem Hintergrund muss auch die Auflage, bis auf Weiteres keine Überzeitbewilligungscoupons mehr abzugeben, sowohl als geeignet wie auch als erforderlich gelten, um die

vom Gastgewerbebetrieb ausgehenden Lärmimmissionen einzudämmen. Könnte die Beschwerdeführerin weiterhin Überzeitbewilligungscoupons beziehen, würde die verfügte Massnahme betreffend Reduktion der Öffnungszeiten deutlich an Wirkung verlieren.

Da die Beschwerdeführerin anlässlich der Besprechung vom 13. August 2015 vor dem Regierungsstatthalter ausführte, einen grossen Teil ihres Umsatzes zwischen 22.00 Uhr und 00.00 Uhr zu generieren, setzte der Regierungsstatthalter mit Rücksicht auf diesen Umstand die neue Öffnungszeit auf längstens bis 23.30 Uhr fest. Die wirtschaftliche Einbusse der Reduktion dürfte in Anbetracht dessen, dass damit die nach den Aussagen der Beschwerdeführerin umsatzstärkste Tageszeit zum grösseren Teil abgedeckt ist, nicht stark ins Gewicht fallen und erscheint unter Berücksichtigung des Umstandes, dass vom Gastgewerbebetrieb der Beschwerdeführerin für die Anwohnerinnen und Anwohner erheblicher Lärm ausging, als durchaus angemessen. Die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin im Jahr 2015 gemäss Vorakten nur eine Überzeitbewilligung bezog, lässt darauf schliessen, dass auch die verfügte Auflage hinsichtlich der Nichtabgabe von Überzeitbewilligungscoupons wirtschaftlich kaum ins Gewicht fällt und somit ebenfalls angemessen ist.

**bb)** Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass sowohl die verfügte Reduktion der Öffnungszeiten als auch die Auflage, wonach bis auf Weiteres keine Überzeitbewilligungscoupons mehr abgegeben werden, verhältnismässig sind.

**c)** Im Hinblick auf die Prüfung der Frage der Verhältnismässigkeit des Verbots von Musikveranstaltungen ist vorweg zu klären, ob überhaupt ein verfügtes Verbot vorliegt oder ob die entsprechende Klausel in der angefochtenen Verfügung – wie seitens des Regierungsstatthalters geltend gemacht – bloss der Klarstellung dient bzw. deklaratorischer Natur ist.

**aa)** Der Regierungsstatthalter hat vorliegend das Verbot in einem gastgewerberechtl. Verfahren ausgesprochen. In diesem Verfahren sind baurechtliche Bestimmungen nicht anwendbar, sondern können nur vorbehalten werden. Gastgewerberechtlich gibt es keine Bestimmungen, wonach bestehende Betriebe von vornherein nicht berechtigt wären, Musikveranstaltungen durchzuführen. Wenn der Regierungsstatthalter wie vorliegend ein Verbot von Musikveranstaltungen im gastgewerberechtl. Verfahren ausspricht, tut er dies gestützt auf Art. 40 GGG in seiner Funktion als Gastgewerbebewilligungsbehörde und greift somit in die gastgewerberechtl. Position der

Bewilligungsinhaberin ein. Es liegt somit auch diesbezüglich eine Verfügung vor, welche zu überprüfen ist.

**bb)** Solange indessen nicht feststeht, inwieweit im betroffenen Betrieb überhaupt baurechtlich betrachtet Musikveranstaltungen zulässig sind, ist es nicht möglich zu beurteilen, ob über die baurechtlichen Anforderungen hinaus geeignete einschlägige gastgewerberechtliche Einschränkungen nach Art. 40 GGG angeordnet werden können. Die Musikveranstaltungen sind – falls der Regierungsstatthalter am Standpunkt, dass ein Baubewilligungsverfahren erforderlich ist, festhält – konsequenterweise vorerst baupolizeilich zu untersagen und im anschliessenden Baubewilligungsverfahren baurechtlich zu beurteilen. Erst wenn die abschliessende baurechtliche Beurteilung vorliegt, wird der Regierungsstatthalter zu prüfen haben, ob in der gegebenen betrieblichen Situation über die baurechtlichen Anforderungen hinaus zusätzliche Einschränkungen erforderlich sind. In der aktuellen Situation ist ein auf Art. 40 GGG gestütztes generelles Verbot jedenfalls verfrüht und somit aufzuheben.

- 10.** In ihrer Stellungnahme vom 28. September 2015 führt die Einwohnergemeinde E. aus, die neue Betriebsbewilligung habe zu einer Beruhigung der Situation geführt. Wie oben dargelegt (vgl. Ziff. 2.b.dd), ging am 31. Oktober 2015 erneut erheblicher Lärm vom Lokal der Beschwerdeführerin aus. Ob seither weitere Anzeigen erfolgten, ist nicht bekannt. Sollte sich die Lärmsituation rund um den Gastgewerbebetrieb der Beschwerdeführerin längerfristig beruhigen, ist es dieser unbenommen, ein neues Gesuch um Verlängerung der Öffnungszeiten bis 00.30 Uhr sowie allenfalls um Gewährung von Überzeitbewilligungscoupons einzureichen.
- 11. a)** Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die vom Regierungsstatthalter verfügte Festlegung der Öffnungszeiten (05.00 Uhr bis 23.30 Uhr) sowie die Auflage hinsichtlich der Abgabe von Überzeitbewilligungscoupons rechtmässig sind. Insoweit ist die Beschwerde abzuweisen. Das Verbot, Musikveranstaltungen durchzuführen, ist indessen aufzuheben und die Angelegenheit im Sinne der obigen Erwägungen (vgl. Ziff. 9.c.bb) zur Neubeurteilung hinsichtlich der Durchführung von Musikveranstaltungen an den Regierungsstatthalter zurückzuweisen.
- b)** Bei diesem Ausgang des Verfahrens obsiegt die Beschwerdeführerin mit Blick auf die gestellten Anträge nur in untergeordnetem Umfang. Deshalb sind ihr drei Viertel der Verfahrenskosten vor der VOL aufzuerlegen (Art. 108 Abs. 1 VRPG) und nur

ein Viertel der Parteikosten zuzusprechen (108 Abs. 3 VRPG). Gemäss Kostennote vom 6. November 2015 betragen diese insgesamt Fr. 2'814.80 (Anwaltshonorar und -auslagen inkl. Mehrwertsteuer). Diese Kosten bewegen sich im Rahmen der Verordnung vom 17. Mai 2006 über die Bemessung des Parteikostenersatzes (PKV; BSG 168.811). Sie erscheinen angemessen und können somit im genannten Umfang zugesprochen werden.

Aus diesen Gründen wird

**erkannt:**

1. Die Beschwerde der A. vom 10. September 2015 wird insoweit teilweise gutgeheissen, als die in der Betriebsbewilligung A vom 17. August 2015 enthaltene Auflage, wonach keine Musikveranstaltungen durchgeführt werden dürfen, aufgehoben wird. Soweit weitergehend wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Die Akten gehen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheids zurück an den Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises C. zur Neubeurteilung hinsichtlich der Durchführung von Musikveranstaltungen.
3. Die Kosten des Verfahrens vor der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.--, werden der Beschwerdeführerin zu drei Vierteln, ausmachend **Fr. 750.--**, zur Bezahlung auferlegt. Die Rechnungsstellung erfolgt nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheids.
4. Der Kanton Bern (Regierungsstatthalter des Verwaltungskreises C.) hat der Beschwerdeführerin ein Viertel der auf Fr. 2'814.80 bestimmten Parteikosten für das Beschwerdeverfahren vor der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern, ausmachend **Fr. 703.70** (inkl. Anwaltsauslagen und Mehrwertsteuer), zu ersetzen.
5. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der Eröffnung Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Speichergasse 12, 3011 Bern, geführt werden. Die Beschwerde ist schriftlich und mindestens im Doppel einzureichen. Sie hat einen Antrag, eine Begründung

und eine Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid sowie weitere greifbare Beweismittel sind beizulegen.

Bern, 21. Januar 2016