

**Richtlinien
der Stadt Heidelberg für gewerbliche Sondernutzungen
(Sondernutzungsrichtlinien Gewerbe – SRG –)**

B e g r ü n d u n g

**I.
Allgemeines**

Im Sommer 2005 kam es in der Öffentlichkeit aufgrund der Berichterstattung der Rhein-Neckar-Zeitung zu einer Diskussion über die bestehenden Beschränkungen für gewerbliche Sondernutzungen in Heidelberg.

1. Bisherige Regelung

Der Gemeinderat der Stadt Heidelberg hat am 13.06.1996 Richtlinien erlassen, die das Ermessen der Oberbürgermeisterin und der Verwaltung steuern, das bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis gem. § 16 Absatz 1 Straßengesetz Baden-Württemberg (StrG) auszuüben ist. Aufgrund dieser Richtlinien sind in der Altstadt nur wenige gewerbliche Sondernutzungen erlaubt. Als Waren dürfen frisches Obst und Gemüse sowie natürliche Blumen, auf Plätzen zusätzlich Warenstände für Postkarten und Zeitungen vorgesehen werden. Andere gewerbliche Sondernutzungen werden bislang nicht zugelassen. Die Richtlinien wurden mit Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 9.12.1999 - 5 S 2051/98 - als rechtmäßig beurteilt.

Außerhalb der Altstadt wurde von der Verwaltung aus Gründen der Gleichbehandlung die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen zu gewerblichen Zwecken ebenfalls restriktiv gehandhabt. Die für die Altstadt bestehenden Richtlinien wurden weitgehend analog angewandt.

In der Verwaltungspraxis wurde vom Amt für öffentliche Ordnung in jedem Einzelfall versucht, auf der Grundlage der bestehenden Richtlinien Lösungen zu finden, die der besonderen Situation des jeweiligen Geschäfts gerecht wurden. Aufgrund der Restriktionen der Richtlinien gelang dies häufig nicht, was immer wieder zu Unmut der betroffenen Gewerbebetriebe führte.

2. Beschwerden der Einzelhändler

Die Einzelhändler haben sich bei der Verwaltung und auch in der Öffentlichkeit immer wieder über die bestehenden Restriktionen beschwert. Besonders seit der gesamtkonjunkturellen Schwächung hat sich die Anzahl der Beschwerden erhöht. Die Einzelhändler erhoffen sich durch eine stärkere Werbung und Warenpräsentation auf der Straße neue Impulse für ihre Geschäfte und eine höhere Attraktivität des Einzelhandelsstandorts Heidelberg. Häufig wird das Argument der Ungleichbehandlung gegenüber anderen Städten in der Region angeführt.

3. Denkmalschutz

Die Heidelberger Altstadt ist aufgrund ihrer historischen Bausubstanz besonders schützenswert. Dies wird aus zahlreichen Satzungen deutlich, die der Gemeinderat zum Schutz des historischen Ortsbilds erlassen hat. Die Verwaltung ist stets bemüht, den besonderen Schutzstatus der Altstadt

in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Eine enge Kooperation zwischen den zuständigen Fachämtern und dem Amt für Baurecht und Denkmalschutz ist gewährleistet. Auch künftig muss dem besonderen Schutz der Altstadt eine wichtige Bedeutung zukommen.

4. Künftige Konzeption

Die Neufassung der Richtlinien versucht, einen gerechteren und billigen Ausgleich der verschiedenen Interessen zu erreichen. Das Interesse der Einzelhändler, die Straße auch zu gewerblichen Zwecken zu nutzen, ist mit dem Interesse der Allgemeinheit an der ungehinderten verkehrlichen Nutzung der Straßen und in der Altstadt zudem mit dem besonderen Schutzbedürfnis des historischen Stadtbilds in Einklang zu bringen. Dabei ist berücksichtigen, dass nach der Konzeption des Straßengesetzes dem Gemeingebrauch der Straße (verkehrliche und kommunikative Funktion) der Vorrang zukommt und die gewerbliche Sondernutzung der Straße eine Ausnahme ist, auf die kein Anspruch besteht, sondern über die von der Verwaltung durch Ermessen zu entscheiden ist.

Im gesamten Stadtgebiet wird den Geschäften künftig erlaubt, den Straßenbereich vor ihren Geschäftsräumen zu gewerblichen Zwecken zu nutzen. In den Stadtteilen lässt sich diese Sondernutzung in der Regel ohne Probleme mit der verkehrlichen Funktion der Straße vereinbaren.

In der Altstadt wird künftig das Aufstellen von Werbetafeln oder wahlweise die Verwendung von Dekorationswaren erlaubt. Im Interesse des Schutzes des historischen Stadtbilds sind weitere Sondernutzungen, die im übrigen Stadtgebiet möglich sind, über das bisherige Maß hinaus nicht erlaubt. Das Ausstellen von frischem Obst und Gemüse und natürlichen Blumen sowie das Aufstellen von Ständern für Postkarten und Zeitungen bleibt wie bisher möglich.

II. Vorgaben im Überblick

Die Richtlinien für gewerbliche Sondernutzungen beschränken sich auf die Vorgaben, die für eine gewerbliche Nutzung der Straßen und Plätze unabdingbar erscheinen. Es finden sich nur Vorgaben, die einen straßenrechtlichen Bezug haben und damit zu den nach § 16 Absatz 1 StrG zugelassenen Ermessenserwägungen gehören. Für das gesamte Stadtgebiet sind dies alle Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Für die Altstadt findet darüber hinaus noch der Schutz des historischen Ortsbilds Berücksichtigung.

Die Richtlinien berücksichtigen den Grundsatz der Gleichbehandlung mit dem Verbot einer willkürlichen Ungleichbehandlung rechtlich und tatsächlich gleichgelagerter Fälle. Aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz folgt insbesondere, dass

- im gesamten Stadtgebiet einschließlich der Altstadt künftig gewerbliche Sondernutzungen erlaubt sind,
- eine Differenzierung nach einzelnen Warengruppen nicht stattfindet,
- Einschränkungen im Bereich der Altstadt auf das notwendige Maß beschränkt sind und ausschließlich straßenrechtlichen Bezug haben.

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat mit Urteil vom 9.12.1999 - 5 S 2051/98 - festgestellt, dass im Bereich der historischen Altstadt auch der Schutz des historischen Ortsbilds ein verkehrlicher Belang i. S. d. § 16 Absatz 1 StrG ist. Daher finden sich in den Richtlinien gesonderte Anforderungen zum Schutz der historischen Innenstadt.

Soweit sich in den Richtlinien keine Vorgaben finden, erfolgt eine freie Ermessensentscheidung bei der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis. Damit soll der Verwaltung die Möglichkeit eingeräumt werden, unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes am Einzelfall orientierte Entscheidungen zu treffen.

III. Vorgaben im Einzelnen

Ziffer 1: Erlaubnis

Die Ziffer 1 der Richtlinien definiert deren Anwendungsbereich.

Anwendungsbereich:

Aus Ziffer 1.1 folgt, dass die Richtlinien das der Verwaltung durch § 16 Absatz 1 StrG eingeräumte Ermessen lenken wollen. Dabei möchte der Gemeinderat das Ermessen nicht abschließend steuern, sondern nur wichtige Vorgaben machen, die aus seiner Sicht bei der Erteilung von gewerblichen Sondernutzungserlaubnissen bei allen Einzelfällen Berücksichtigung finden müssen. Die Verwaltung ist aber nicht gehindert, im jeweiligen Einzelfall weiterführende Erwägungen anzustellen, sofern dies erforderlich ist, um eine rechtmäßige und sachgerechte Ermessensentscheidung zu treffen. Darüber hinaus will der Gemeinderat, dass der Verwaltung noch Ermessensspielräume verbleiben, damit auch künftig auf veränderte Bedürfnisse und rechtliche Gesichtspunkte reagiert werden kann. So erscheint es dem Gemeinderat etwa als wichtig, die Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes und des Ortsbildschutzes nur in den Grundzügen vorzugeben und der fachkundigen Verwaltung die Umsetzung im Detail zu überlassen. Damit wird unter Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes eine einzelfallorientierte Bearbeitung ermöglicht.

Ermessen:

Aus § 16 Absatz 1 StrG ergibt sich kein Anspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis. Dies gilt auch für die von den Richtlinien erfassten gewerblichen Sondernutzungen der Gewerbebetriebe. Die Entscheidung über die Erteilung der Sondernutzungserlaubnis ist in das Ermessen der Verwaltung gestellt. Durch die Richtlinien findet lediglich eine Ermessenslenkung statt. Zulässige Ermessensgesichtspunkte sind vorrangig die Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Das Straßengesetz regelt in erster Linie diese Belange. Die Verwaltung muss daher bei ihrer Ermessensentscheidung vorrangig prüfen, ob durch die beabsichtigte gewerbliche Sondernutzung Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs beeinträchtigt werden und muss diese Belange mit dem Interesse des Gewerbetreibenden an der Nutzung der Straße abwägen. Dabei ist stets zu beachten, dass dem Interesse der Allgemeinheit an der verkehrlichen Nutzung der Straße (Gemeingebrauch) Vorrang zukommt. Für den Geltungsbereich der Gesamtanlagenschutzsatzung und insbesondere die historische Bebauung der Fußgängerzone findet darüber hinaus der Schutz des historischen Ortsbilds als verkehrlicher Belang Berücksichtigung (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 9.12.1999 - 5 S 2051/98 -). Der Schutz des Ortsbilds kommt auch in anderen Teilen der Stadt als der Altstadt in Betracht, wenn diese Bereiche einen vergleichbar hohen Schutzstandard aufweisen.

Generalerlaubnis:

Die Richtlinien schließen nicht aus, die Sondernutzungserlaubnis für einen größeren Bereich des Stadtgebiets einem einzigen Erlaubnisinhaber zu erteilen, der die gewerblichen Nutzungen verwaltet. Der Gemeinderat könnte sich dies bei den Werbetafeln und/oder Dekorationsgegenständen in der Altstadt vorstellen. Im Allgemeinen sollte der Vollzug dieser Richtlinien allerdings durch die Verwaltung selbst erfolgen, weil die Durchführung des Straßengesetzes eine originäre Aufgabe der Stadt Heidelberg in ihrer Funktion als Untere Verwaltungsbehörde ist.

Bezug zu Geschäftsräumen:

Ziffer 1.2 macht deutlich, dass sich die Richtlinien nur auf solche gewerbliche Sondernutzungen beziehen, die von Betriebsinhabern auf der Straße vor ihren Geschäften gewünscht werden. Ausgenommen bleiben damit alle gewerblichen Sondernutzungen, die keinen Bezug zu Geschäften entlang der Straßen haben. Nicht erfasst werden damit etwa mobile Verkaufsstände, deren Erlaubnis der Gemeinderat kritisch sieht, die Entscheidung hierüber aber der Verwaltung überlässt. Wegen der Zulassung gewerblicher Sondernutzungen der Geschäfte ist bei der Zulassung weiterer gewerblicher Sondernutzungen Zurückhaltung geboten, weil sonst eine Überfrachtung des Straßenraums und eine zu weitgehende Einschränkung des Gemeingebrauchs zu befürchten ist.

An der Straße gelegene Geschäftsräume sind in der Regel nur gegeben, wenn sich die Betriebsräume (zumindest auch) im Erdgeschoss des an die Straße angrenzenden Gebäudes oder in einem von der angrenzenden Straße zugänglichen Hintergebäude befinden.

Dienstleistungen etc.:

Die Richtlinien erfassen in erster Linie Geschäfte, die Waren verkaufen und im Rahmen dieser gewerblichen Tätigkeit die Straße nutzen wollen. Sie beziehen sich aber auch auf sonstige gewerbliche Tätigkeiten, vor allem auch auf solche freiberuflicher Art. So wird es etwa auch Versicherungsbüros, Handwerksbetrieben, Reinigungen oder vergleichbaren Gewerbebetrieben ermöglicht, eine Werbetafel aufzustellen. Auch kulturelle Einrichtungen wie das Verpackungsmuseum, die Friedrich-Ebert-Gedenkstätte, das Museum Haus Cajeth, das Universitätsmuseum oder das Kurpfälzische Museum werden erfasst, weil sie auch gewerblich geprägt sind (Verkauf von Eintrittskarten etc.).

Weitere Sondernutzungen:

Alle anderen Sondernutzungen der Straßen werden von den Richtlinien nicht erfasst. Beispielhaft seien die Plakatierung, die Durchführung von Veranstaltungen, die Zulassung von Informationsständen und die Außenbewirtschaftung von Gaststätten genannt. Für diese Sondernutzungen bestehen entweder gesonderte Vorgaben des Gemeinderats oder über sie wird ohne Ermessenssteuerung durch die Verwaltung entschieden.

Einen Sonderstatus haben die Läden der Heilig-Geist-Kirche, deren Warenangebot über Jahrzehnte gewachsen ist. Ihre Tätigkeit wird durch diese Richtlinien nicht erfasst und damit auch nicht eingeschränkt.

Gebühren:

Für die gewerbliche Sondernutzung sind die vom Gemeinderat beschlossenen Gebühren zu erheben. Diese finden sich derzeit in der Satzung über Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzun-

gen an öffentlichen Straßen. Wer den Vorteil der gewerblichen Nutzung der Straße in Anspruch nehmen will, muss der Allgemeinheit diesen Vorteil durch Zahlung der vorgesehenen Sondernutzungsgebühr ausgleichen.

Es entspricht dem Anliegen des Gemeinderats, durch Pflanzen die Ortsbildgestaltung aufzuwerten. Der Gemeinderat will die positive Gestaltung des Straßenraums durch Pflanzen fördern und möchte daher, dass anders als bei sonstigen Dekorationsgegenständen keine Erhebung von Sondernutzungsgebühren erfolgt. Dies soll die Geschäftsinhaber motivieren, die Straße mit Pflanzen zu verschönern.

Ziffer 2: Allgemeines

Ziffer 2 SRG fasst allgemeine Gründe zusammen, die der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis entgegenstehen können.

Vorrang Gemeingebrauch:

Ziffer 2.1 SRG stellt nochmals klar, dass dem Gemeingebrauch grundsätzlich Vorrang zukommt. Auch wenn die Richtlinien die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zu gewerblichen Zwecken vorsehen, darf die gewerbliche Nutzung der Straße in jedem Einzelfall nicht über das zu diesem Zweck notwendige Maß hinausgehen. Die Richtlinien enthalten hierzu bereits konkrete Angaben, etwa indem die Ausmaße der zu nutzenden Flächen vorgegeben werden.

Die gewerbliche Sondernutzung scheidet aus, wenn die Straße notwendig auf andere Weise in Anspruch genommen werden muss. Beispielhaft sind die Einrichtung von Baustellen, die Durchführung von Veranstaltungen, die Durchführung von Versammlungen und die Nutzung durch Fahrzeuge zu nennen. Bereits bei der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis ist durch geeignete Auflagen sicherzustellen, dass die gewerbliche Sondernutzung zurückzutreten hat, wenn andere Belange eine Nutzung der Straße vorrangig erfordern.

Mindestrestbreite:

Ziffer 2.1 Satz 4 SRG schreibt eine Mindestbreite des verbleibenden Gehwegs von 1,50 Metern vor. Diese Mindestdurchgangs- oder -fahrtsbreite darf im Interesse der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht unterschritten werden. Die verkehrliche Funktion der Straße (Gemeingebrauch) darf durch die gewerbliche Sondernutzung nicht gefährdet werden. Durch die vorgegebene Mindestbreite wird Fußgängern, Rollstuhlfahrern, Kinderwägen, Kindern mit Fahrrädern, Dreirädern, Rollern etc. ein ungehinderter Durchgang ermöglicht. Bekannt gewordene Verstöße gegen diese Vorgabe müssen von der Verwaltung aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht unterbunden werden. Wegen der vorrangigen Haftung des Gewerbetreibenden bei Nichtbeachtung der entsprechenden Auflage der Sondernutzungserlaubnis muss dabei keine ständige Kontrolle durch die Verwaltung erfolgen.

Ziffer 2.1 Satz 5 SRG sieht vor, dass die Verwaltung bei Bedarf die Restgehwegbreite mit mehr als 1,50 Meter festsetzen kann. Damit wird es der Verwaltung ermöglicht, im Einzelfall von diesen Vorgaben zulasten des Gewerbetreibenden abzuweichen, wenn dies zur Sicherstellung der verkehrlichen Straßenfunktion erforderlich ist. Dies kann etwa nötig sein, wenn ein Gehweg besonders stark frequentiert wird, sich eine Sondernutzung in der Nähe einer Einrichtung für ältere oder behinderte Menschen befindet oder wenn die Straße bauliche Besonderheiten aufweist, die etwa zu einer schlechteren Übersichtlichkeit oder Nutzbarkeit führen.

Gesetzesvorrang:

Ziffer 2.2 SRG macht deutlich, dass durch eine gewerbliche Sondernutzung nicht gegen gesetzliche Regelungen außerhalb des Straßengesetzes verstoßen werden darf. Beispielhaft sind das Jugendschutzgesetz und das Polizeirecht genannt. Die Stadt Heidelberg wird in den meisten Fällen auch in diesen Bereichen sachlich und örtlich zuständige Behörde sein. Es wäre daher unökonomisch, in diesen Fällen die Sondernutzungserlaubnis zu erteilen und die Nutzung durch eine andere städtische Stelle aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen zu untersagen. In diesen Fällen sollen bereits bei der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis die richtigen Entscheidungen getroffen werden. Wegen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist der Erlass von geeigneten Auflagen zu prüfen. Ist dies nicht möglich oder bietet dies keine hinreichende Erfolgsaussicht, ist die Sondernutzungserlaubnis zu versagen. Nach Erlass der Sondernutzungserlaubnis bleibt es der Verwaltung selbstverständlich unbenommen, weitere behördliche Maßnahmen zu ergreifen, wenn Gesetzesverstöße durch die Sondernutzung festgestellt werden.

Brandschutz und Fluchtwege:

Ziffer 2.3 Satz 1 SRG stellt sicher, dass die Gebäudezugänge, die in aller Regel zugleich Rettungs- und Fluchtwege sind, nicht mit Gegenständen zugestellt werden, für deren Herausstellen auf die Straße eine Sondernutzungserlaubnis erteilt wurde. Auch hier gilt, dass bei bekannt werdenden Verstößen die Verwaltung eine Untersagung ausspricht.

Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs:

Ziffer 2.3 Sätze 2, 3 SRG enthalten weitere Vorgaben zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des gemeingebrauchlichen Verkehrs. Die erlaubten Gegenstände müssen vor dem Gebäude stehen, in dem sich der zugeordnete Betrieb befindet. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass nicht im gesamten Stadtgebiet Gegenstände aufgestellt werden, die keinen Bezug zum beworbenen Betrieb mehr erkennen lassen. Ziel der Richtlinien ist es nicht, generell gewerbliche Sondernutzungen im Straßenraum zuzulassen. Vielmehr soll es Geschäftsbetrieben ermöglicht werden, auf ihre Geschäftsräume aufmerksam zu machen, so dass es ausreicht, dies nur in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang mit dem Betrieb zuzulassen. Diese Art der gewerblichen Sondernutzung ist auch üblich. Durch Ziffer 2.3 Satz 2 SRG wird auch verhindert, dass zusätzlich die Straßenflächen vor den Nachbargrundstücken genutzt werden und eine faktische Ausdehnung der in Anspruch genommenen Straßenfläche erfolgt.

Die Vorgabe des Aufstellens unmittelbar an der Außenwand dient der Gewährleistung einer gemeingebrauchlichen Nutzung der Straße (zumeist Gehweg). Die gewerbliche Sondernutzung der Straße wird auf den notwendigen Umfang begrenzt. Aus der Formulierung „soll“ ergibt sich, dass in begründeten Ausnahmefällen – in Sondersituationen – von den Vorgaben abgewichen werden kann. Hierbei kann es sich aber nur um besonders gelagerte Einzelfälle handeln.

Ziffer 2.4 SRG enthält weitere Vorgaben für die sichere Nutzung der Straße. Es soll sichergestellt werden, dass von der gewerblichen Sondernutzung keine Gefahren für die Nutzer der Straße, für andere Personen oder für Sachen ausgehen. Daher müssen die erlaubt aufgestellten Gegenstände gegen Umfallen, auch bei stärkerem Wind, gesichert sein. Zum Schutz älterer oder sehbehinderter Menschen müssen die Gegenstände stets, mithin auch bei Dunkelheit, gut erkennbar sein. Die Sondernutzung muss sich auf die erlaubte Fläche beschränken, d. h. es dürfen über diesen Bereich keine Gegenstände hinausragen.

Haftung:

In der Sondernutzungserlaubnis soll der Hinweis erfolgen, dass die Haftung für die von der Sondernutzung ausgehenden Gefahren ausschließlich beim Gewerbetreibenden liegt und dass ihm der Abschluss einer Haftpflichtversicherung empfohlen wird.

Zeitliche Beschränkung:

Die gewerbliche Sondernutzung der Straße soll nur während der Öffnungszeit des zugehörigen Gewerbebetriebs erfolgen. Hierdurch soll zum einen gewährleistet werden, dass außerhalb der Öffnung die Straße der Allgemeinheit zum Gemeingebrauch zur Verfügung steht. Zum anderen stellt diese Vorgabe sicher, dass die gewerbliche Nutzung der Straße nur unter ständiger Aufsicht des Gewerbetreibenden erfolgt, so dass evtl. Gefährdungen oder Störungen des Verkehrs unverzüglich erkannt und beseitigt werden können. Dabei ist nicht auf die faktische Öffnung des Gewerbebetriebs abzustellen, sondern nur die legale Öffnung ist ausschlaggebend. Damit scheidet etwa eine gewerbliche Sondernutzung außerhalb der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten aus. Das Ladenschlussgesetz und andere gesetzliche Regelungen (Sperrzeiten etc.) sind maßgebend.

Ziffer 2.5 SRG fordert aus den zuvor genannten Gründen die Entfernung der Gegenstände außerhalb der Geschäftsöffnung. Sie müssen mit dem Geschäftsschluss entfernt und dürfen erst wieder mit der regulären Öffnung des Gewerbebetriebs auf der Straße aufgestellt werden. Eine Ausnahme wird für Pflanzen vorgesehen, die als Dekorationsgegenstände auf die Straße gestellt werden. Deren Verbleib ist wegen der geringen genutzten Fläche unproblematisch. Häufig wird eine Entfernung der schweren Pflanzgefäße auch kaum möglich sein. Schließlich kommt hinzu, dass die Pflanzen das Straßen- und Ortsbild zumeist bereichern, was der Gemeinderat auch außerhalb der Geschäftsöffnungen befürwortet.

Aus Ziffer 2.1 SRG folgt zudem, dass die gewerblichen Sondernutzungen erst durchgeführt werden dürfen, wenn andere vorrangige Sondernutzungen beendet sind. Dies gilt etwa für die Fußgängerzone der Altstadt, in der Fahrzeugverkehr derzeit in der Zeit bis 10.00 Uhr zugelassen ist.

Ziffer 3: Gesamtes Stadtgebiet

Ziffer 3 der Richtlinien gibt Vorgaben für gewerbliche Sondernutzungen im gesamten Stadtgebiet. Ziffer 3 SRG gilt grundsätzlich auch für die Erteilung von gewerblichen Sondernutzungen in der Altstadt. So weit sich in Ziffer 4 der Richtlinien aber Sondervorgaben finden, gehen diese für den Bereich der Altstadt vor.

Werbetafeln:

In Ziffer 3.1 SRG finden sich Vorgaben für die Erlaubnis von gewerblichen Werbetafeln im Stadtgebiet.

Ziffer 3.1 Satz 1 SRG räumt den Betreibern von Gewerbebetrieben mit Geschäftsräumen an der Straße (Ziffer 1.2 SRG) die Möglichkeit ein, vor dem Geschäft eine Werbetafel aufzustellen. Dabei werden nur im öffentlichen Straßenraum aufgestellte Tafeln oder Ständer erfasst, so dass etwa am Gebäude angebrachte Werbetafeln nicht unter den Anwendungsbereich der Richtlinien fallen.

Die Werbetafel dient dem Hinweis auf das an der Straße gelegene Geschäft. Damit soll im Interesse einer Begrenzung der gewerblichen Werbung im Straßenraum ausgeschlossen werden, dass ohne Bezug zu einem an der Straße gelegenen Geschäft Werbung gemacht wird.

Diese Begrenzung ist zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erforderlich, weil andernfalls der Gemeingebrauch in nicht mehr kontrollierbarer Weise durch gewerbliche Sondernutzungen (Werbung) eingeschränkt würde.

Ziffer 3.1 Satz 2 SRG dient der Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Die Beschränkung der Größe der Werbetafeln soll eine ungehinderte Sicht auf den nicht in Anspruch genommenen Straßenbereich (in der Regel Gehweg) sicherstellen. Der Gehweg wird nicht nur von Fußgängern, sondern auch von Rollstuhlfahrern und Kindern genutzt. Die ungehinderte Sicht auf diese „niedrigen“ Verkehrsteilnehmer muss gewährleistet sein, was durch die Größenbegrenzung der Werbetafeln erreicht wird. Dennoch haben die Werbetafeln eine Größe, die dem mit ihnen verfolgten Zweck genügt. Die Höchstgrößenangabe DIN-A 1 legt darüber hinaus auch die Außenmaße (Höhe und Breite) der Werbetafeln fest. Die Tafeln dürfen nicht höher und breiter als DIN-A 1 sein. Damit wird unter Anderem eine ausreichende Restbreite des Gehwegs sichergestellt.

Ziffer 3.1 Satz 3 SRG konkretisiert den Grundsatz, dass mit den Werbetafeln nur auf das an die Straße angrenzende Geschäft hingewiesen werden darf. Diese Begrenzung dient ausschließlich der Sicherstellung des Gemeingebrauchs der Straße, da andernfalls mit einer ausufernden und den Verkehr störenden Anzahl von Werbetafeln zu rechnen wäre. Eine Fremdwerbung ist damit nicht gänzlich ausgeschlossen. So ist es etwa denkbar, dass das Werbeschild auch Fremdwerbung enthält, etwa für Produkte, die in dem beworbenen Betrieb angeboten werden. Die Fremdwerbung darf aber nicht im Vordergrund stehen, weil sonst eine Umgehung der Werbebegrenzung gegeben wäre.

Warenstände:

In Ziffer 3.2 SRG finden sich Vorgaben für die Erlaubnis von gewerblichen Warenständen im Stadtgebiet.

Ziffer 3.2 Satz 1 SRG erlaubt es Gewerbetreibenden, vor ihren Geschäftsräumen Warenstände aufzustellen. Diese Möglichkeit ist auf Betriebe begrenzt, die in einem an die Straße angrenzenden Gebäude Betriebsräume liegen haben (Ziffer 1.2 SRG).

Ziffer 3.2 Satz 2 SRG begrenzt zusammen mit den Vorgaben im ersten Satz die gewerbliche Sondernutzung auf Waren, die zum üblichen Angebot des Geschäfts gehören. Bezugspunkt ist dabei das ständige Warenangebot in den Geschäftsräumen, weil nur auf diese Weise einer Ausweitung des Betriebs über die Straße begegnet werden kann. Damit soll verhindert werden, dass die gewährte Sondernutzung dadurch ausgedehnt wird, dass Fremdwaren oder Waren angeboten werden, die überhaupt keinen Bezug zum normalen Betrieb haben. Dem Gemeinderat ist es wichtig, die gewerbliche Sondernutzung im Interesse der Wahrung des Gemeingebrauchs auf das notwendige und sinnvolle Maß zu begrenzen. Die verkehrliche Funktion der Straße steht im Vordergrund. Ohne die Vorgabe der Ziffer 3.2 Satz 2 SRG könnte etwa ein Dienstleistungs- oder Handwerksbetrieb (Reisebüro, Friseur, Versicherungsbüro etc.) Warenstände unterschiedlichster Art auf die Straße stellen. Dies entspräche aber nicht dem mit den Richtlinien und der Sondernutzungserlaubnis verfolgten Zweck, die Tätigkeit der Gewerbebetriebe nur in einem begrenzten Umfang auf die angrenzende Straße ausdehnen zu lassen und damit eine Förderung des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs zu erreichen, um wegen Interessen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs die Anzahl der denkbaren Warenstände von vornherein zu begrenzen.

Dekorationsgegenstände:

Ziffer 3.3 SRG enthält Vorgaben zu Sondernutzungen zu Dekorationszwecken.

Ziffer 3.3 SRG bezieht sich ausschließlich auf eine Nutzung der Straße zu Dekorationszwecken des angrenzenden Gewerbebetriebs. Der Gemeinderat möchte künftig Dekorationen in begrenztem Umfang zulassen. Zu Dekorationszwecken können auch Gegenstände verwendet werden, die nicht zum üblichen Warenumfang des Gewerbebetriebs gehören. Allerdings wird im Interesse der Wahrung der Verkehrsfunktion der Straße die Anzahl der Dekorationsgegenstände auf zwei pro Geschäft begrenzt.

Weitere Sondernutzungen:

Weitere Sondernutzungen, die von Ziffer 3 SRG nicht erfasst werden, sind nur im Einzelfall möglich. Dies können etwa Überdachungen der Warenstände oder Schirme sein. Es soll eine Überfrachtung des Straßenraums zur Wahrung der verkehrlichen Funktion (Gemeingebrauch) vermieden werden. Weitere Sondernutzungen können nur zugelassen werden, wenn sie für die gewerbliche Sondernutzung nach Ziffer 3 SRG erforderlich sind. Sie müssen eine notwendige Ergänzung der gewerblichen Sondernutzung sein. Ist dies der Fall, hat die Verwaltung die für die Ermessensentscheidung wesentlichen Punkte abzuwägen und über den Antrag zu entscheiden. Die Beschränkung auf Einzelfälle ist dabei zu beachten.

Ziffer 4: Altstadt

In Ziffer 4 der Richtlinien finden sich die besonderen Vorgaben für den Geltungsbereich der Gesamtanlagenschutzsatzung. Durch die Gesamtanlagenschutzsatzung erhält das erfasste Gebiet einen besonderen Schutzstatus. Alle äußerlichen Veränderungen der geschützten Gesamtanlage bedürfen der Genehmigung. Der besondere Schutz des historischen Ortsbilds muss auch bei der Erteilung gewerblicher Sondernutzungen beachtet werden. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat in seinem Urteil vom 9.12.1999 - 5 S 2051/98 - festgestellt, dass im Bereich der Heidelberger Altstadt der Schutz des historischen Stadtbilds ein von § 16 Absatz 1 StrG erfasster Belang ist:

„Die Berücksichtigung städtebaulicher und baugestalterischer Belange bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für gewerbliche Betätigungen in einem Fußgängerbereich setzt nach der Rechtsprechung des Senats voraus, dass ein konkretes Gestaltungskonzept der Gemeinde vorliegt, das zum Ziel hat, dem jeweiligen Fußgängerbereich eine bestimmte Ausstrahlungswirkung, ein spezifisches „Flair“ zu verleihen (Senatsurteil v. 01.08.1996, a.a.O.). Bei der Erstellung dieses Konzepts hat die Gemeinde „straßenrechtliche Gestaltungsfreiheit“, die ihre Grenze nur im Willkürverbot findet. Sie ist insbesondere nicht darauf beschränkt, umgebungsbezogene (verunstaltende) Beeinträchtigungen eines vorhandenen Straßenbilds durch gewerbliche Sondernutzungen abzuwehren. Die Gemeinde kann das Erscheinungsbild eines Fußgängerbereichs vielmehr selbst („positiv“) gestalten, indem sie festlegt, welche gewerblichen Sondernutzungen prägend sein sollen und welche nicht. Dabei kann sie sich etwa auch zum Ziel setzen, das Straßenbild einer von Touristen besuchten historischen Altstadt dadurch zu bewahren, dass sie gewerbliche Sondernutzungen, die dem Erscheinungsbild des öffentlichen Verkehrsraums einen „touristischen Anstrich“ („Drosselgasse“) geben, so weit wie möglich beschränkt oder ausschließt. Ein Konzept dieser Art ist grundsätzlich jedoch nur dann eine hinreichende Grundlage für die Ausübung des Ermessens nach § 16 Abs. 2 Satz 1 StrG, wenn es vom Gemeinderat beschlossen worden ist (§ 24 Abs. 1 Satz 2 GemO).“

Ziffer 4 der Richtlinien beschränkt sich auf Vorgaben, die zum Schutz des historischen Ortsbilds und zur Bewahrung des vom Gemeinderat beschlossenen Schutzkonzepts unverzichtbar sind. Die konkrete Umsetzung dieses Schutzes ist Aufgabe der Verwaltung bei der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis.

Der Gemeinderat weist zur Klarstellung darauf hin, dass nach seiner Einschätzung die vorgesehene gewerbliche Sondernutzung mit dem besonderen Schutzstatus der Altstadt zu vereinbaren ist. Durch die Vorgaben in Ziffer 4 der Richtlinien möchte der Gemeinderat allerdings sicherstellen, dass die gewerblichen Sondernutzungen mit dem durch die Gesamtanlagenschutzsatzung geschützten Ortsbild zu vereinbaren sind. Die Detailsteuerung wird der Verwaltung überlassen, die über den entsprechenden Sachverstand verfügt, der hierfür benötigt wird.

Neben der Bewahrung des historischen Ortsbilds sind im Bereich der Fußgängerzone noch Vorgaben zur Gewährleistung eines sicheren und leichten Verkehrs notwendig, um künftige Nutzungskonflikte zu vermeiden.

Sonderregelungen:

Ziffer 4.1 SRG stellt klar, dass Ziffer 4 SRG Sondervorgaben für den Bereich der Gesamtanlagenschutzsatzung enthält, die den übrigen Vorgaben in den Ziffern 2, 3 der Richtlinien vorgehen. Sofern Ziffer 4 SRG allerdings keine besonderen Vorgaben enthält, sind die übrigen Vorgaben der Richtlinien zu beachten.

Ausschluss Warenstände:

Ziffer 4.2 SRG setzt den Schutz des historischen Ortsbilds um. Der Gemeinderat hat die Heidelberger Altstadt durch verschiedene Satzungen besonders geschützt. Zu nennen ist vor allem die Gesamtanlagenschutzsatzung. Der Gemeinderat hält an diesem Schutzstatus auch in Bezug auf Sondernutzungen fest. Allerdings sieht der Gemeinderat nicht die Notwendigkeit, gewerbliche Sondernutzungen der Straßen im Geltungsbereich der Gesamtanlagenschutzsatzung auch in Zukunft im bisherigen Umfang auszuschließen. Durch eine reglementierte Sondernutzung der Straßen wird der besondere Schutz der historischen Altstadt nicht in Frage gestellt. Die Eigenschaft als Kulturdenkmal wird durch die Zulassung gewerblicher Sondernutzungen nicht beseitigt oder entkräftet. Die Altstadt ist ein durch Einzelhandel und Gaststätten seit Jahrzehnten geprägter Stadtteil. Diese Nutzungsarten gehören neben dem Wohnen fest zum Erscheinungsbild der Altstadt. Gewerbliche Sondernutzungen sind prinzipiell übliche Tätigkeitsmerkmale von Gewerbebetrieben mit Geschäftsräumen an der Straße. Dem will sich der Gemeinderat auch für die Altstadt nicht verschließen und lässt daher gewerbliche Sondernutzungen in reduzierter Form zu.

Der Gemeinderat ist der Überlegung, nur bestimmte Waren zum Herausstellen auf die Straße zuzulassen, aus Rechtsgründen nicht gefolgt. Zum einen ist nicht zu erkennen, dass es sich dabei um straßenrechtliche Kriterien handeln würde. Zwar ist der Schutz des Ortsbilds möglich. Es ist aber nicht zu erkennen, dass bestimmte Waren das Ortsbild mehr beeinträchtigen als andere. Vor allem wäre es kaum möglich, greifbare Kriterien für die Abgrenzung zu finden. Zum anderen erscheint dem Gemeinderat eine reine Unterscheidung nach Waren willkürlich. Weder der Preis der Ware noch die Art der Ware dürften als Abgrenzungskriterium dem Gleichheitsgebot genügen. Das Straßengesetz lässt eine „Geschmacksentscheidung“ nicht zu.

Aus den vorstehenden Überlegungen hält der Gemeinderat an der bewährten Lösung in Bezug auf die Warenpräsentation fest. Das Ausstellen von frischem Obst und Gemüse und von natürlichen Blumen sowie das Aufstellen von Warenständen für Postkarten und Zeitungen auf Plätzen bleiben erlaubt. Diese Steuerung des Ermessens bei der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis wurde vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ausdrücklich gebilligt und hat sich in der Praxis bewährt. Es ist keine dem Willkürverbot genügende Abgrenzung einzelner Warenarten zu erkennen, die es ermöglichen würde, weitere Waren einer Sondernutzungen der Straße zugänglich zu machen. Der Gemeinderat will das historische Ortsbild vor einer Überfrachtung der öffentlichen

Straße mit Sondernutzungen bewahren. Da künftig Werbetafeln und Dekorationsmaterialien auf die Straße gestellt werden dürfen, sind weitere Sondernutzungen daneben grundsätzlich ausgeschlossen. Ansonsten würde es zu einer nicht akzeptablen Beeinträchtigung des historischen Ortsbilds kommen. Die Praxis zeigt, dass die derzeit illegalen Warenstände meist mit Waren bestückt sind, die billig und reißerisch wirken. Häufig sind grelle Farben kennzeichnend. Würde den Geschäften ermöglicht, auf der Straße Waren aller Art zu präsentieren, hätte diese eine deutliche und nicht hinnehmbare Beeinträchtigung des historischen Ortsbilds zur Folge. Angesichts des besonderen Schutzstatus der Altstadt muss dies auch künftig vermieden werden, wie dies in Bezug auf die Warenpräsentation bereits bislang erfolgt ist. Durch die Zulassung von Werbeständen und Dekorationsmaterialien wird künftig eine erhöhte Aufmerksamkeit auf das jeweilige Geschäft gerichtet. Ziel des Gemeinderats war es stets, das besondere historische Erscheinungsbild zu schützen. Da an diesem Ziel festgehalten wird, ist weiterhin eine Beschränkung der gewerblichen Sondernutzung angezeigt. Aufgrund der gegebenen Sachgründe stellt dies keine willkürliche Ungleichbehandlung gegenüber dem übrigen Stadtgebiet dar.

Reduzierung Gesamtnutzung:

Ziffer 4.3 Satz 1 SRG bestimmt, dass die Möglichkeit zum Aufstellen einer Werbetafel nach Ziff. 3.1 SRG und von Dekorationsgegenständen nach Ziff. 3.3 SRG pro Geschäft nicht kumulativ wie im übrigen Stadtgebiet, sondern nur alternativ besteht. Dies bedeutet, dass jeder Gewerbetreibende sich entscheiden muss, ob er vor seinem Geschäft im Straßenraum eine Werbetafel oder einen Dekorationsgegenstand bzw. zwei Pflanzen aufstellt.

Anders als im übrigen Stadtgebiet ist diese Reduzierung aus Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie zum Schutz des Ortsbilds angezeigt. Es soll verhindert werden, dass eine Übermöblierung des Straßenraums erfolgt. Zur Begründung kann auf die Ausführungen zu Ziff. 4.2 der Richtlinien und zum Sonderstatus der Altstadt verwiesen werden. Aufgrund der hohen Nutzungsfrequenz der Fußgängerzone und der Altstadt durch Fußgänger und Anlieferverkehr muss die Nutzung des Straßenraums begrenzt werden, um den Allgemeingebrauch im bisherigen Umfang nicht wesentlich zu beeinträchtigen. Unabhängig davon ist der Gemeinderat auch der Auffassung, dass der Schutz des historischen Ortsbilds anders als im übrigen Stadtgebiet eine Reduzierung der Gegenstände auf der Straße erfordert. Anders würde das bislang weitgehend durch Gegenstände unverstellte historische Ortsbild in einem nicht vertretbaren Umfang beeinträchtigt. Aufgrund der geringen Gebäudebreite in der Altstadt finden sich zahlreiche Geschäfte auf engem Raum. Vor allem in der Hauptstraße, aber auch in der übrigen Altstadt reiht sich Geschäft an Geschäft, so dass bereits wenige Gegenstände vor den Geschäften deutlich auffallen und wegen der Massierung zu nicht akzeptablen Beeinträchtigungen des historischen Ortsbilds führen können.

Reduzierung Dekorationsgegenstände:

Ziffer 4.3 Satz 2 Halbsatz 1 SRG reduziert die Anzahl der zugelassenen Dekorationsgegenstände von zwei auf einen. Zur Begründung wird auf die Ausführungen zu Ziffer 4.2 SRG verwiesen, die entsprechend gelten. Es soll zum Schutz des Ortsbilds eine Überfrachtung des Straßenraums verhindert werden. Nur in begründeten Ausnahmefällen (etwa überlange Außenfassade, langjährige Praxis, Härtefälle) sind Ausnahmen möglich. Für Pflanzen gilt diese Beschränkung nicht (Ziff. 4.3. Satz 2 Halbsatz 3 SRG), sondern es gilt die allgemeine Vorgabe der Ziffer 3.3 SRG, so dass bis zu zwei Pflanzen pro Geschäft als Dekoration aufgestellt werden können. Der Gemeinderat möchte damit die Geschäfte ermuntern, zur Dekoration Pflanzen und nicht andere Gegenstände zu verwenden. Pflanzen sind besonders geeignet, das Ambiente der historischen Altstadt positiv zu gestalten. Das Aufstellen von Pflanzen soll darüber hinaus durch den Verzicht auf die Erhebung einer Gebühr gefördert werden.

Die Abweichung von Ziff. 3.3 der Richtlinien bedeutet, dass entweder ein Dekorationsgegenstand *oder* zwei Pflanzen aufgestellt werden können. Die Kombination eines sonstigen Dekorationsgegenstandes und einer Pflanze ist dagegen aus den zuvor genannten Gründen ausgeschlossen. Die übrigen Vorgaben der Ziff. 3.3 der Richtlinien gelten auch in der Altstadt.

Flächenbegrenzung:

Ziffer 4.4 SRG schließt eine übermäßige Inanspruchnahme der Straße vor den Geschäften aus. Für den Bereich der Fußgängerzone erfolgt dies bereits aus Gründen der Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Die Fußgängerzone ist insbesondere an Wochenenden und während der Tourismussaison auch häufig zu anderen Zeiten so stark frequentiert, dass die Sondernutzung der Straße eine vernünftige Begrenzung erfahren muss. Daher ist gegenüber den übrigen Stadtteilen mit „normal“ genutzten Gehwegen und Straßen eine weitere Einschränkung der gewerblichen Sondernutzung erforderlich.

Ziffer 4.4 SRG sieht abweichend von Ziffer 2.3 Satz 3 SRG vor, dass die aufgestellten Gegenstände von der Gebäudeaußenwand nur bis zu höchstens 1,00 Meter in den Straßenraum ragen dürfen. Aufgrund der teils sehr starken gemeingebräuchlichen Nutzung der Straßen in der Altstadt durch Fußgänger und andere Verkehrsteilnehmer erscheint diese Einschränkung der Nutzung notwendig.

Ermessen der Verwaltung:

Die Vorgaben in Ziffer 4 SRG stellen einen Mindestschutz der historischen Altstadt dar. Der Gemeinderat bringt zudem zum Ausdruck, dass er die vorgesehenen gewerblichen Sondernutzungen ausdrücklich wünscht. Es ist darüber hinaus Aufgabe der Verwaltung, im jeweiligen Einzelfall durch sachgerechte und rechtmäßige Ausübung des Ermessens sicherzustellen, dass das Interesse der Allgemeinheit am Schutz der historischen Altstadt und das Interesse der Gewerbetreibenden an einer besseren Präsentation ihrer Betriebe gerecht und dem jeweiligen Einzelfall angemessen abgewogen werden. Dies bedeutet etwa, dass die Verwaltung stets darauf zu achten hat, dass durch die vorgesehenen Sondernutzungen keine unvermeidbaren Beeinträchtigungen für das historische Ortsbild entstehen. Diesbezüglich kommen der Verwaltung wichtige Entscheidungsspielräume zu. Die Verwaltung muss aber auch sicherstellen, dass die vorgesehenen Sondernutzungen unter Beachtung der Belange des Denkmalschutzes ermöglicht werden.

Weitere Sondernutzungen:

Weitere gewerbliche Sondernutzungen sind im Bereich der Altstadt grundsätzlich nicht möglich. Daher können mobile Verkaufsstände etc. im Bereich der Gesamtanlagenschutzsatzung nicht zugelassen werden. Für den Bereich der Fußgängerzone folgt dies auch aus Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Die Fußgängerzone wird häufig, vor allem am Wochenende, von so vielen Fußgängern frequentiert, dass selbst ein normales Laufen schwierig ist. Durch das Zulassen gewerblicher Sondernutzungen der anliegenden Geschäfte wird die dem Gemeingebrauch zur Verfügung stehende Fläche der Straße weiter reduziert. Zusätzliche gewerbliche Sondernutzungen wären nur noch möglich, wenn die Fußgänger ihren Wegebereich weiter einschränken würden. Diese Situation wird weder gewünscht, noch wäre sie mit der vorrangigen Zielsetzung des Straßengesetzes zu vereinbaren.

Leichtigkeit des Verkehrs:

Im Bereich der Fußgängerzone ist Ziffer 2.1 SRG besonders zu beachten. Durch § 4 der Sondernutzungssatzung Fußgängerbereich Altstadt ist geregelt, wann Kraftfahrzeuge die Fußgängerzone befahren dürfen. Es handelt sich dabei um eine zulässige Nutzung der Straße. Die gewerblichen Sondernutzungen müssen auf diese vorrangige Nutzung Rücksicht nehmen. Konkret bedeutet dies u. A., dass das Herausstellen von Gegenständen erst erlaubt sein sollte, wenn der zulässige Anliegerverkehr endet (derzeit 10.00 Uhr). Auch muss der Zugang für Rettungsdienstfahrzeuge jederzeit ermöglicht werden. Im Bereich der Fußgängerzone ist stets ein ungehinderter Fußgängerverkehr zu gewährleisten. Auch mit größeren Kinderwägen muss immer ein freier Durchgang möglich sein. Sofern Beeinträchtigungen bestehen, muss die Sondernutzungserlaubnis abweichend von den Vorgaben der Ziffern 3, 4 SRG erteilt werden.