

# Stadt Heidelberg

Drucksache:  
**0290/2014/BV**

Datum:  
02.10.2014

Federführung:  
Dezernat I, Referat des Oberbürgermeisters - Geschäftsstelle Bezirksbeiräte

Beteiligung:

Betreff:

**Sperrzeit in der Heidelberger Altstadt  
hier: Erlass einer neuen Rechtsverordnung**

## Beschlussvorlage

Beratungsfolge:

| Gremium:                   | Sitzungstermin: | Behandlung: | Zustimmung zur Beschlussempfehlung:   | Handzeichen: |
|----------------------------|-----------------|-------------|---|--------------|
| Bezirksbeirat Altstadt     | 27.11.2014      | Ö           | <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne |              |
| Haupt- und Finanzausschuss | 03.12.2014      | Ö           | <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne |              |
| Gemeinderat                | 18.12.2014      | Ö           | <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne |              |

**Beschlussvorschlag der Verwaltung:**

*Der Bezirksbeirat Altstadt und der Haupt- und Finanzausschuss empfehlen dem Gemeinderat folgenden Beschluss:*

- 1. Der Gemeinderat erlässt die als Anlage 1 beigefügte neue „Rechtsverordnung der Stadt Heidelberg über die Verlängerung der Sperrzeit in der Altstadt“.*
- 2. Als aktive Maßnahme zur weiteren Lärminderung (Erhöhung der Präsenz von Kontrollpersonal zur Nachtzeit) wird eine Aufstockung des Kommunalen Ordnungsdienstes von bisher 8 Personen um 4 Personen befürwortet. Die dafür zusätzlich bei den Personalaufwendungen bereitzustellenden Haushaltsmittel belaufen sich auf jährlich 224.000 €. Über die Bereitstellung der für die Stellenschaffungen erforderlichen Personalaufwendungen ist im Rahmen der Beschlussfassung zum Haushaltsplan 2015/2016 zu entscheiden.*

**Finanzielle Auswirkungen:**

| Bezeichnung:                         | Betrag:   |
|--------------------------------------|-----------|
| <b>Ausgaben / Gesamtkosten:</b>      |           |
| Zusätzliche Personalkosten           | 224.000 € |
| <b>Einnahmen:</b>                    |           |
| Keine                                |           |
|                                      |           |
| <b>Finanzierung:</b>                 |           |
| • Zusätzliche Veranschlagung ab 2015 |           |
|                                      |           |

**Zusammenfassung der Begründung:**

Auf der Grundlage einer schalltechnischen Untersuchung (gutachterliche Lärmberechnung) soll die Sperrzeitverordnung neu erlassen werden. Dies erfolgt auch in Erfüllung eines gerichtlichen Vergleichs, den die Stadt vor dem VGH Baden-Württemberg abgeschlossen hat. Der VGH hält bei Sperrzeitverlängerung wegen Lärmbeeinträchtigungen der Anwohner eine schalltechnische Untersuchung für zwingend erforderlich. Eine solche lag bisher nicht vor.

Inhaltlich wird die bisherige Sperrzeit zu Gunsten der Anwohner unter der Woche um eine Stunde verlängert. Konkret bedeuten die vorgeschlagenen Änderungen:

|                                 | bisher | ab 1. Januar 2015 |
|---------------------------------|--------|-------------------|
| Nächte auf Montag bis Freitag:  | 2 Uhr  | 1 Uhr             |
| Nächte auf Samstag und Sonntag: | 3 Uhr  | 3 Uhr             |

Zudem wird der räumliche Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung auf den Teil der Altstadt reduziert, der nach dem Gutachten mit Blick auf die TA-Lärm problematisch ist.

# Begründung:

## 1. Historie / Anlass

### 1.1 Rückblick

Vor dem Hintergrund der Entwicklung in der Heidelberger Altstadt -insbesondere „Lärm, Dreck, Randalen“- haben in den Jahren 2009 und 2010 unter Beteiligung verschiedenster Interessensgruppierungen und -vertreter mehrere Sitzungen des Runden Tisches „Pro Altstadt“ stattgefunden. Im dort entwickelten Maßnahmenpaket (58-Punkte-Plan) ist u.a. der Erlass einer Sperrzeitverordnung für die Heidelberger Altstadt zur Verbesserung der für die Anwohner nicht mehr akzeptablen Gesamtsituation enthalten.

Der Gemeinderat hat in seiner Sitzung vom 17.12.2009, abweichend von der neuen Landesregelung, die den Beginn der allgemeinen Sperrzeit zum 01.01.2010 auf 3 Uhr bzw. 5 Uhr am Wochenende festgelegt hat, zum gleichen Zeitpunkt und zum Schutze der Anwohner vor Belästigungen (Lärm, Dreck, Randalen) die Rechtsverordnung über die Verlängerung der Sperrzeit in der Altstadt beschlossen. Nach dieser Rechtsverordnung beginnt die Sperrzeit in der Heidelberger Altstadt um 2 Uhr bzw. 3 Uhr am Wochenende (siehe hierzu Drucksache 0372/2009/BV).

Die geltende Sperrzeitverordnung und die umgesetzten Maßnahmen des 58-Punkte-Plans haben nach Ansicht aller Parteien dazu beigetragen, dass sich in den Folgejahren die Gesamtsituation in der Altstadt verbessert hat.

### 1.2 Klageverfahren

Im Juli 2010 wurde von einem Anwohnerehepaar aus der Kettengasse eine Klage beim Verwaltungsgericht Karlsruhe erhoben, mit dem Ziel eine Änderung der städtischen Verordnung hin zu noch anwohnerfreundlicheren Sperrzeiten (Vorverlegung um jeweils eine Stunde) zu erreichen. Nachdem die Kläger vor dem Verwaltungsgericht Karlsruhe im Jahr 2011 noch wegen fehlender Klagebefugnis unterlegen sind, hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (VGH) im Jahr 2013 aufgrund neuer Maßstäbe zu Sperrzeitverordnungen (die zuvor die Sperrzeitverordnung der Stadt Kehl zu Fall gebracht hatten) die Berufung zugelassen und dargestellt, dass die vorliegende Sperrzeitverordnung für die Heidelberger Altstadt mit Rechtsfehlern behaftet ist, die korrigiert werden müssen.

Nach Ansicht des Gerichts fehlt bisher eine schalltechnische Untersuchung als notwendige Tatsachengrundlage. Das Gericht machte unmissverständlich klar, dass deshalb in einem evtl. Urteil zu erwarten sei, dass die Stadt verpflichtet werden würde, eine schalltechnische Untersuchung (Lärberechnung) einzuholen und danach erneut über die Sperrzeit zu entscheiden. Als Beispiel für eine solche Lärberechnung wurde eine Berechnung herangezogen, die für die Stadt Augsburg im Jahr 2009 erstellt wurde.

Zur Vermeidung einer Verurteilung und einer evtl. drohenden Aufhebung der Sperrzeitverordnung hat die Stadt Heidelberg im April 2013 einem vom VGH vorgeschlagenen Vergleich zugestimmt, in dem sie sich verpflichtet, eine schalltechnische Untersuchung (Lärberechnung) zu erstellen und auf dieser Grundlage erneut über die Sperrzeit zu entscheiden. Bezüglich der hierfür erforderlichen Vorgaben der Eingangsdaten hat sich die Stadt mit den Klägern ins Benehmen zu setzen (siehe hierzu Drucksache 0123/2013/BV bzw. Vergleichstext als Anlage 2).

## **2. Gutachten**

### **2.1 Beauftragung/Verfahren**

Unter Beachtung der Hinweise des Gerichtes (Beispiels-Gutachten Augsburg) wurden geeignete Gutachter ermittelt und der Auftrag für das Gutachten im August 2013 an das Büro Genest und Partner Ingenieurgesellschaft mbH, Ludwigshafen, vergeben. In Abstimmung mit dem Gutachter und unter Einbindung der Kläger (siehe auch Ziffer 2.4) wurden die notwendigen Eingabeparameter festgelegt und ermittelt. Bei dem Gutachten handelt es sich um eine Berechnung des von Gaststättenbesuchern ausgehenden Lärms, orientiert an der Gästeanzahl und einer angenommenen Fluktuation. Aufwändige konkrete Lärmmessungen schieden vorliegend aus, da eine Trennung zwischen gaststättenbezogenen Personenströmen und Personen, die sich gemeingebräuchlich im öffentlichem Raum aufhalten, ohne Gäste von Gaststätten zu sein, messtechnisch nicht erfolgen kann. Mit der Berechnung wird sichergestellt, dass keine sonstigen Umgebungsgeräusche bzw. der Lärm von nicht den Gaststätten zuzurechnenden Personen im öffentlichen Raum (z.B. „Rucksacktrinker“) berücksichtigt werden.

### **2.2 Maßstab und Beurteilung der Immissionen**

Die berechneten Lärmwerte wurden - wie vorgegeben - der nach Auffassung des VGH als Richtmaß anzuwendenden TA-Lärm gegenübergestellt.

Gaststätten unterliegen den Vorschriften des Gaststättengesetzes und den Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes, da sie auch nicht genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne von § 22 Bundes-Immissionsschutzgesetz darstellen. Die für diese Anlagen geltenden Vorschriften werden durch das Gaststättengesetz nicht verdrängt, sondern vielmehr gelten beide Vorschriften nebeneinander. Durch den sowohl im Gaststättengesetz als auch im Bundes-Immissionsschutzgesetz verwendeten unbestimmten Rechtsbegriff der schädlichen Umwelteinwirkungen wird ein einheitlicher Maßstab in der Beurteilung der Immissionen geschaffen. Zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes wird die Technische Anleitung Lärm (TA-Lärm) herangezogen. Sie gilt für alle auf dem Betriebsgelände hervorgerufenen anlagenbezogenen Geräusche, wozu auch Personen- und Fahrzeuglärm auf dem Betriebsgrundstück zählen. Für Gaststätten existiert eine Besonderheit. Nach ständiger Rechtsprechung sind bei Gaststätten die durch ihre Gäste auf öffentlichen Verkehrswegen hervorgerufenen Geräusche nicht den Verkehrslärmvorschriften zuzuordnen, sondern sie sind Teil der Betriebsgeräusche und nach den Vorschriften der TA-Lärm mit den dort geregelten Immissionsrichtwerten zu würdigen, sofern die Gäste und der von ihnen hervorgerufene Lärm noch den fraglichen Gaststätten zugeordnet werden können. Sind sie im allgemeinen (Fußgänger-) Verkehr untergegangen, können sie nicht mehr den Betreibern der Gaststätten zugeordnet werden, d.h. es endet die Anwendbarkeit der TA-Lärm.

Die Zurechenbarkeit des Gästelärms im öffentlichen Raum ist vorliegend das Problem. In den engen Gassen der Heidelberger Altstadt mit vielen Gaststätten halten sich regelmäßig, insbesondere an Wochenenden, viele Personen im öffentlichen Raum auf. Überprüfungen durch das Umweltamt und das Bürgeramt der Stadt Heidelberg ergaben regelmäßig, dass sich im öffentlichen Raum neben einer Vielzahl von Gästen von Gaststätten stets auch viele Personen aufhalten, die keine Gäste sind, sondern die gemeingebräuchlich die Straße nutzen, oft mitgebrachten Alkohol konsumieren oder sich dort einfach zu Zwecken der Kommunikation aufhalten. Weiterhin sind seit Jahren Junggesellen- und Jungesellinnen-Abschiede in Mode gekommen, die im öffentlichen Raum „feiern“, ohne - in vielen Fällen - zuvor Gäste von Gaststätten gewesen zu sein. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die sich gemeingebräuchlich auf den Straßen aufhaltenden Menschen durch die von Gaststätten und ihren vielen Gästen hervorgerufene Stimmung in der Altstadt angezogen werden, dennoch ist der durch sie hervorgerufene Lärm nicht den Gaststätten zuzuordnen, weil sie keine Gäste von Gaststätten sind. Nach der TA-Lärm stellen diese

Geräusche Fremdgeräusche dar. Messungen durch das Umweltamt ergaben regelmäßig, dass der durch Gaststätten hervorgerufene Anlagenlärm und der Lärm der zurechenbaren Gäste im allgemeinen Fußgängerlärm untergegangen ist, bzw. dass es messtechnisch nicht zu ermitteln war, wie hoch der Anteil der Fremdgeräusche und der Anteil der der Gaststätte zugeordneten Geräusche war. Aus diesem Grund war es vorliegend nach Vorgaben des VGH erforderlich, durch eine schalltechnische Berechnung zu ermitteln, wie hoch die durch sich im öffentlichen Raum aufhaltenden Gäste von Gaststätten verursachten Lärmanteile sind.

## **2.3 Ergebnisse**

Das Gutachten Nr. 123E5, Rev.02 der Werner Genest und Partner mbH „Schalltechnische Untersuchung zu Geräuschimmissionen, die von Gaststättenbesuchern im öffentlichen Raum der Heidelberger Altstadt ausgehen“ vom 14.10.2014 ist als Anlage 3 beigelegt.

Die Auswertung des Gutachtens zeigt einerseits, dass in weiten Teilen des bisherigen Verordnungsgebietes die Immissionsrichtwerte der TA-Lärm eingehalten sind bzw. nur leicht (bis zu 5 dB(A)) überschritten werden. Im westlichen Teil der Hauptstraße liegen teilweise Überschreitungen bis 10 dB(A) vor. In den Kernbereichen mit hoher Gaststätdichte zeigt sich jedoch, dass über den gesamten Betrachtungszeitraum Überschreitungen von bis zu 15 dB(A) prognostiziert werden. Hier handelt es sich insbesondere um die „Untere Straße“, den Mittelteil der „Hauptstraße“ und die Seitengassen „Heugasse“, „Kettengasse“, „Krämergasse“, „Steingasse“ und die „Leyergasse“. Nach dem Eintritt der Sperrzeit gemäß der bisherigen Verordnung um 3 Uhr sind im Umfeld der drei vorhandenen Diskotheken mit Sperrzeitverkürzungen bis 5 Uhr (am Wochenende) kleinräumige Richtwertüberschreitungen von bis zu 15 dB(A) zu prognostizieren. Im Gutachten siehe hierzu Ziffern 8.1-8.3 bzw. Anlagen 2.1-4.3.

## **2.4 Benehmen mit den Klägern/Vergleichspartnern**

Um das im abgeschlossenen Vergleich benannte „Benehmen bezüglich der hierfür erforderlichen Vorgaben der Eingangsdaten“ mit den Klägern herzustellen, haben im Vorfeld Abstimmungsgespräche mit den Klägern stattgefunden. Hier haben die Kläger mehrfach erklärt, dass das für Heidelberg zu erstellende Gutachten (Berechnung) sich möglichst eng an dem auch vom VGH eingebrachten Beispiel der Stadt Augsburg orientieren soll. Vertiefende Ermittlungen (z.B. Befragung der Wirte, konkrete Zählungen) wurden abgelehnt. Die konkrete Abstimmung der Eingangsdaten zur Personenanzahl im öffentlichen Raum (je Gaststätte) war im Vorfeld der Berechnungserstellung leider nicht möglich, da die Kläger hierzu erst nach Vorlage/Erstellung des Gesamtgutachtens Stellung nehmen wollten. Nach Fertigstellung des Gutachtens wurde dieses den Klägern unverzüglich zur Stellungnahme zur Verfügung gestellt. Die von den Klägern daraufhin vorgelegten Beanstandungen und Hinweise wurden gemeinsam mit dem Gutachter ausführlich geprüft und beurteilt. Im Ergebnis war jedoch festzustellen, dass diesen aus fachlicher Sicht nicht zugestimmt werden kann und somit eine Fortschreibung des Gutachtens nicht erforderlich ist. Aus Sicht der Verwaltung ist das erforderliche Benehmen somit hergestellt und mit der nun folgenden erneuten Entscheidung über die Sperrzeitregelung der Vergleich erfüllt. Von Klägerseite wird die Erfüllung der Verpflichtung zum „sich ins Benehmen setzen“ weiterhin verneint.

## **2.5 Anhörungen**

Zum ursprünglichen Gutachten vom 25.04.2014 und möglichen Konsequenzen wurde folgenden Interessensvertretern/-verbänden und Institutionen die Möglichkeit der Stellungnahme eröffnet:

- Bürgerinitiative LindA
- Verein Alt Heidelberg
- Deutscher Hotel- und Gaststättenverband Baden-Württemberg
- Industrie- und Handelskammer Rhein-Neckar
- Polizeipräsidium Mannheim

Die vorgelegten Stellungnahmen und die Sicht der Verwaltung bzw. des Gutachters sind in tabellarischer Form in Anlage 3 zusammengestellt.

Als Folge der Anhörungen wurden geringfügige Änderungen in das Gutachten eingearbeitet. Grundlage der Abwägung bzw. des Entscheidungsvorschlages ist die aktualisierte Version des Gutachtens vom 14.10.2014.

## **3. Tatbestandsvoraussetzungen für eine Sperrzeitverordnung**

### **3.1 Öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse**

Voraussetzung zum Erlass einer Rechtsverordnung zur generellen Verlängerung der Sperrzeit nach § 18 GastG in Verbindung mit § 11 GastVO BW ist das Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse. Die beiden Tatbestandsmerkmale lassen sich nicht klar voneinander trennen, wobei den Tatbestandsmerkmalen jeweils eine unterschiedliche Gewichtung zukommt, je nachdem, ob die Sperrzeit verkürzt oder verlängert werden soll. Die Sperrzeitverkürzung setzt regelmäßig ein öffentliches Bedürfnis und die Sperrzeitverlängerung besondere örtliche Verhältnisse voraus. Es ist beiden Rechtsbegriffen aber gemeinsam, dass das **Gemeinwohl** einer Sperrzeitverkürzung oder Sperrzeitverlängerung nicht entgegenstehen darf. Beide Tatbestandsmerkmale können daher bei von dem Betrieb von Gaststätten ausgehenden Lärmimmissionen eine Verlängerung der Sperrzeit und damit ein Abweichen von der allgemein festgesetzten Sperrzeit rechtfertigen.

#### **3.1.1 Öffentliches Bedürfnis**

Gründe für ein öffentliches Bedürfnis zur Verlängerung der Sperrzeit liegen vor, wenn die Ausnutzung der allgemeinen Sperrzeit nicht im Einklang mit der Rechtsordnung oder anderen zu wahren öffentlichen Belangen steht und damit dem Gemeinwohl zuwiderläuft. Dies ist bei Gaststätten gegeben, wenn innerhalb der allgemeinen Sperrzeit die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet ist, was bedeutet, dass bei der Prüfung dieses Tatbestandsmerkmals auch der Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen in Sinne der §§ 3, 22 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) einzubeziehen ist. Schädliche Umwelteinwirkungen sind Immissionen, die nach Art, Ausmaß und Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder Nachbarschaft herbeizuführen. Das Tatbestandsmerkmal ist erfüllt, sofern Störungen der Nachtruhe entstehen, die den Nachbarn der Gaststättenbetriebe nicht mehr zuzumuten sind. Die Zumutbarkeitsschwelle der Lärmimmissionen beurteilt sich nach ständiger Rechtsprechung für den von Gaststätten hervorgerufenen anlagenbezogenen und personenbezogenen Lärm nach den nach Baugebieten differenzierten Immissionsrichtwerten der TA-Lärm (siehe hierzu auch Ziffer 2.2). Die für die Heidelberger Altstadt existierenden Bebauungspläne sind im beigefügten Gutachten Nr. 123E5 G, Rev.02 des Büros GENEST und Partner unter Punkt 4 aufgeführt.

Der Gebietscharakter der Altstadt in Heidelberg wird überwiegend durch Mischgebiete und besondere Wohngebiete geprägt. Die besonderen Wohngebiete werden nach intensiver Überprüfung der tatsächlichen Verhältnisse, der Bebauung und insbesondere den bestandsgeschützten tatsächlichen Nutzungen nach Abstimmung mit dem Umweltamt, dem Stadtplanungsamt und

dem Gutachter schalltechnisch als Mischgebiet eingestuft, sodass sowohl in den Mischgebieten als auch in den besonderen Wohngebieten als maßgeblicher Immissionsrichtwert für die Nachtzeit 45 dB(A) herangezogen werden kann. Für die innerhalb des derzeitigen Gebietes der Sperrzeitverordnung ausgewiesenen allgemeinen und reinen Wohngebiete sind die in der TA-Lärm zur Nachtzeit festgesetzten Immissionsrichtwerte von 40 dB(A) und 35 dB (A) heranzuziehen.

Die vom Gutachter vorgenommene schalltechnische Berechnung und die Ergebnisse sind im Gutachten ausführlich und unter Ziffer 2.3 dieser Vorlage knapp dargestellt. Wesentliche Erkenntnis ist, dass nur in bestimmten Bereichen, die vorwiegend in der Heidelberger Kernaltstadt liegen, die einschlägigen Immissionsrichtwerte überschritten werden.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass das Tatbestandsmerkmal des öffentlichen Bedürfnisses, das als Rechtsfolge eine Verlängerung der Sperrzeit auslösen kann, nur in Teilen des bisherigen Geltungsbereiches der Sperrzeitverordnung erfüllt ist.

### **3.1.2 Besondere örtliche Verhältnisse**

Beim Tatbestandsmerkmal der besonderen örtlichen Verhältnisse ist bei der anstehenden Frage einer Verlängerung der allgemeinen Sperrzeit anhand der Störimpfindlichkeit oder Störuneimpfindlichkeit des Gebietes zu prüfen, ob von den Gaststätten im fraglichen Gebiet zur Nachtzeit nicht mehr zumutbare Immissionen ausgehen. In der ersten Prüfungsstufe wurde zunächst die bauplanungsrechtliche Situation ermittelt und gewürdigt und danach wurden die tatsächlichen Verhältnisse, bzw. die tatsächliche Situation in die Prüfung der Störimpfindlichkeit der Bereiche einbezogen. Besonders zu berücksichtigen war dabei, dass die Heidelberger Altstadt seit langer Zeit durch eine Vielzahl an Gaststätten mit unterschiedlichen Angeboten durch ein intensives Nachtleben geprägt ist. Viele Heidelberger Bürgerinnen und Bürger und insbesondere die vielen in Heidelberg studierenden Menschen nutzen traditionell die Angebote zur Nachtzeit. Wegen des hohen Bedarfs an Freizeitvergnügungen wurden bei den früher geltenden strengeren allgemeinen Sperrzeiten großzügig Sperrzeitverkürzungen gewährt. Andererseits wohnen in der Altstadt viele Personen, so dass teilweise erhebliche Störpotentiale insbesondere an Wochenenden gegeben sind. Das Gebiet der bisher geltenden Sperrzeitverordnung umfasst einerseits planungsrechtlich unterschiedlich eingestufte Bereiche (siehe 3.1.1), andererseits belegt auch das vorliegende Gutachten ein unterschiedlich starkes Störpotential durch den den Gaststättenbesuchern zuzurechnenden Lärm. Unter Würdigung der bauplanungsrechtlichen Situation, den tatsächlichen Verhältnissen und den bestandskräftigen Nutzungen haben weite Teile des Gebietes den Charakter und die Schutzwürdigkeit eines Mischgebietes. Vereinzelt sind bauplanungsrechtlich reine und allgemeine Wohngebiete ausgewiesen, die nach wie vor den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen, so dass dieser Schutzstatus anzusetzen ist.

Im Bereich der westlichen Hauptstraße und den angrenzenden Seitenstraßen spricht die festgestellte Lärmbelastung vor dem Hintergrund der geringeren Gaststätdichte nicht für das flächendeckende Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse zum Erlass (bzw. zur Beibehaltung) einer generellen Sperrzeitverordnung. Hier besteht im Einzelfall die Möglichkeit, gegen besonders störende Betriebe individuell vorzugehen.

Im Bereich der östlichen Altstadt zeigt sich allerdings ein wesentlich anderes Bild. Die dort vorhandene Gaststätdichte und die damit korrelierend festgestellten höheren Lärmwerte sprechen in mehreren Bereichen für das Vorliegen von besonderen örtlichen Verhältnissen. Auch die bereits seit längerer Zeit vorliegenden massiven Anwohnerbeschwerden (s. auch 1.1) deuten in diese Richtung.

Nach den umfangreichen Sanierungsmaßnahmen in der Vergangenheit und den Zielsetzungen des Stadtteilrahmenplan Altstadt, der 2006 vom Gemeinderat beschlossen wurde, soll die Altstadt von Heidelberg auch weiterhin als attraktives Wohnquartier erhalten bleiben. Auch die stadtplanerischen Festlegungen der letzten Zeit (z.B. B-Plan „Östliche Altstadt“) unterstützen diese Entwicklung. Die vor diesem Hintergrund im fraglichen Bereich vorhandene erhebliche Wohn-

nutzung soll somit auch beibehalten werden und beeinflusst die Schutzwürdigkeit entsprechend. Unter diese Schutzwürdigkeit fällt auch die Sicherstellung einer ausreichenden Nachtruhe.

Die ermittelten Lärmwerte mit Überschreitungen von bis zu 15 dB(A) -somit absolut bis zu maximal 60 dB(A)- auch während der späten Nachtstunden und die weiter vorliegenden Beeinträchtigungen, z.B. auch durch Verschmutzung (wildes Urinieren, Erbrechen), sind mit dieser Schutzwürdigkeit nicht mehr vereinbar. Dieses Zusammentreffen von intensiver gastronomischer Nutzung mit den ermittelten Folgewirkungen und der vorhandenen schutzwürdigen Wohnnutzung belegt grundsätzlich das Vorhandensein von besonderen örtlichen Verhältnissen.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass auch das Tatbestandsmerkmal besondere örtliche Verhältnisse, das als Rechtsfolge eine Verlängerung der Sperrzeit auslösen kann, nur in Teilen des bisherigen Geltungsbereiches der Sperrzeitverordnung erfüllt ist.

#### **4. Rechtsfolge**

In Teilen der Heidelberger Altstadt sind die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt, so dass in diesen Bereichen die Sperrzeit durch Rechtsverordnung allgemein verlängert werden kann.

Die derzeit gültige Rechtsverordnung der Stadt Heidelberg über die Verlängerung der Sperrzeit im Bereich der Altstadt vom 17.12.2009 (Heidelberger Stadtblatt vom 23.12.2009) ist teilweise rechtswidrig, da die Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 18 GastG, 11 GastVO nicht im ganzen räumlichen Geltungsbereich der Verordnung erfüllt sind. Sie ist zu ändern bzw. zweckmäßigerweise aufzuheben.

#### **4.1 Sachliche Zuständigkeit des Gemeinderats**

§ 1 Absatz 5 GastVO überträgt den Gemeinden die Zuständigkeit für den Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen gemäß § 11 GastVO. Nach § 1 Absatz 7 GastVO handelt es sich dabei um eine Pflichtaufgabe nach Weisung, die nach § 44 Absatz 3 der Gemeindeordnung BW prinzipiell vom Bürgermeister in eigener Zuständigkeit erledigt wird. Abweichend hiervon ist der Gemeinderat für den Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen zuständig, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Dies ist nicht der Fall, so dass vorliegend die Zuständigkeit des Gemeinderates gegeben ist.

#### **4.2 Ermessen**

Aufgrund des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen in dem abgegrenzten Gebiet hat die Gemeinde die Möglichkeit, die Sperrzeit zu verlängern. Bei der Frage, ob und wie die Sperrzeit verlängert wird, besteht für die Gemeinde ein Spielraum. Bei der Ausfüllung des gegebenen Spielraums ist eine Abwägung der betroffenen Belange vorzunehmen. Dabei sind die ermittelten Lärmwerte am Maßstab der TA-Lärm zu bewerten, wobei auch wertende Gesichtspunkte wie die Herkömmlichkeit, die soziale Adäquanz und die allgemeine Akzeptanz als Kriterien heranzuziehen sind.

Zunächst ist zu beachten, dass die oben genannten TA-Lärm-Werte als Richtmaß zu verstehen sind und nicht als absolute Grenzwerte, die nicht überschritten werden dürften. Für die Gemeinde besteht also auch bei durch Lärmberechnung festgestellten Richtwertüberschreitungen ein Ermessensspielraum.

Der Ermessensspielraum endet allerdings, wenn die ermittelten Beeinträchtigungen durch Lärm für die Anwohner so gravierend sind, dass die Schwelle zur Gesundheitsgefährdung im Sinne



des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes überschritten ist. Nach geltender Rechtsprechung (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23.04.1997 – AZ.: 11 A17/96) ist diese Schwelle bei einem Außenpegel von ca. 60 dB(A) allerdings noch nicht überschritten. Auch nach den Ergebnissen des Gutachtens für die Heidelberger Altstadt wird diese Schwelle nicht erreicht. Zu berücksichtigen ist ferner, dass bei den rechnerisch ermittelten Immissionen von einer Besucherauslastung je Gaststättentyp ausgegangen worden ist, die typischerweise an Freitagen und Samstagen gegeben ist, an denen in der Heidelberger Altstadt ein hohes Besuchsaufkommen herrscht. Nach übereinstimmenden Feststellungen des Kommunalen Ordnungsdienstes und des Umweltamtes handelt es sich bei den prognostizierten, bzw. berechneten Werten um keine Dauerpegel. Vielmehr sind solch hohe Lärmbelastungen in vielen Bereichen der Kernaltstadt insbesondere donnerstags, freitags und samstags, nicht jedoch an den übrigen Werktagen gegeben. Hinzu kommt, dass die Frequentierung der Gaststätten bei schlechtem Wetter, insbesondere bei Regen, während der Wintermonate, der Ferienzeit oder ähnlicher sich auf die Gastronomie negativ auswirkenden Faktoren deutlich geringer ist. Nach alledem sind keine ständig andauernden und in ihrer Intensität so hohen Lärmimmissionen für die Nachbarschaft gegeben, dass dadurch die Schwelle zur Gesundheitsgefährdung überschritten wäre. Eine Entscheidung über eine Sperrzeitverordnung, in der zugunsten der Nachbarschaft die allgemeinen Sperrzeiten verlängert werden, und zwar in den Bereichen, in denen besondere örtliche Verhältnisse vorliegen, liegt nach alledem weiterhin im Ermessen der Gemeinde.

In die Ermessensentscheidung sind die berührten Belange der Betreiber der Gaststätten, der betroffenen Nachbarschaft und der Allgemeinheit sowie die betroffenen Grundrechte gegenüberzustellen und abzuwägen. Ferner ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des gewählten Mittels (siehe Ziffer 5) zu berücksichtigen.

Bei den betroffenen Nachbarn sind das Ruhebedürfnis und die ungestörte Nachtruhe die zentralen Belange. Berührte Grundrechte sind das Grundrecht auf Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) sowie des Rechts an Eigentum sowie Nutzung der eigenen Wohnung (Art. 14 Abs. 1 GG). Nach Würdigung von Art, Ausmaß und Dauer der Immissionsrichtwertüberschreitungen und Berücksichtigung des Umstandes, dass es sich um keine Dauerpegel handelt, wird vorliegend nicht unmittelbar in den Kernbereich dieser Grundrechte eingegriffen. Dennoch hat die Nachtruhe ein besonderes Gewicht, insbesondere an Werktagen, da Berufstätige auf eine gewisse Nachtruhe angewiesen sind.

Dem gegenüberzustellen sind insbesondere die Grundrechte der Gastwirte auf Berufsfreiheit und Eigentum (Art. 12 und 14 GG). Danach ist darauf zu achten, dass Sperrzeitverlängerungen nicht dazu führen, dass in den Bestand der erlaubten Gewerbeausübung eingegriffen wird, d.h. nicht faktisch eine ganze oder teilweise Aufhebung der Gaststättenerlaubnis erfolgt. Der Bestand des erlaubten, eingerichteten und ausgeübten Gaststättenbetriebes ist aber nach Art. 14 Absatz 1 GG nicht in absoluter Weise geschützt, sondern kann durch einfachrechtliche Vorschriften wie § 18 GastG beschränkt werden.

Eine Sperrzeitverlängerung kommt insbesondere in Betracht, wenn das Ruhebedürfnis der von Gaststättenlärm Betroffenen den wirtschaftlichen Belangen der Gastwirte überwiegt.

Da die Nachtruhe eine überragend wichtige Bedeutung hat, wird nach Abwägung aller Gesichtspunkte es für sachdienlich und verhältnismäßig gehalten, in einer Rechtsverordnung die allgemeinen Sperrzeiten der Landesregierung zu verlängern. In den Bereichen, in denen die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind, wird wegen der von allen Gaststättenbetrieben gemeinsam hervorgerufenen schädlichen Umwelteinwirkungen die allgemein in der Verordnung der Landesregierung zur Ausführung des Gaststättengesetzes in § 9 Abs. 1 geregelten Sperrzeiten abstrakt-generell auf 1 Uhr, in den Nächten zum Samstag und Sonntag auf 3 Uhr festgesetzt.

Folgende Gesichtspunkte sind in die Entscheidung über Art und Umfang der Begrenzung der Öffnungszeiten zum Schutz der Nachtruhe der Betroffenen eingeflossen:

1. Nach Anhörung der DEHOGA und IHK Heidelberg würden bei einer weiteren Beschränkung der bisher schon reduzierten Öffnungszeiten bei einer Mehrheit der befragten Mitgliedsbetriebe (60 %) Umsatzeinbußen zwischen 20% und 90% befürchtet, was auch zu Betriebsschließungen führen kann.

2. Heidelberg mit seiner historischen Altstadt ist bei vielen jungen Menschen, und insbesondere bei den vielen Studierenden gerade wegen des attraktiven Nachtlebens sehr beliebt und die Angebote werden sehr stark nachgefragt, auch von Touristen. Es besteht ein starker Bedarf und wird er nicht befriedigt wird trotzdem gefeiert.

3. In den letzten Jahren hat sich das Ausgehverhalten der Gäste dahingehend geändert, dass das Nachtleben erst gegen 23.00 Uhr oder 24.00 Uhr beginnt. Bei einer drastischen Verlängerung der Sperrzeit würde eine Verlagerung in andere Ortsteile erfolgen, bzw. es besteht die Gefahr, dass sich das bereits sehr beliebte Feiern im öffentlichen Raum in der attraktiven Altstadt mit mitgeführtem Alkohol verstärken wird. Eine Umerziehung des Ausgehverhaltens der jungen Menschen durch längere Sperrzeiten ist unwahrscheinlich.

4. Es bestehen aktive Maßnahmen, die von Gaststätten hervorgerufen anlagen- und personenbezogenen Immissionen zu reduzieren. Durch eine Erhöhung der Präsenz des Kommunalen Ordnungsdienstes (KOD) lassen sich signifikant die Lärmimmissionen im öffentlichen Raum reduzieren. Bei Kontrollen des KOD mit Messgeräten ist zu beobachten, dass Menschenansammlungen vor Betrieben sich schnell auflösen, die Musikkautstärke reduziert und Fenster und Türen geschlossen werden. Außerdem wurden und werden gestützt auf das Gaststättengesetz bei festgestellten Verstößen gegen Lärmschutzvorschriften individuelle Einzelanordnungen erlassen. Durch geforderte Schalldämmmaßnahmen und Anordnungen, den Konsum von in Gaststätten erworbenen Alkohol auf der Straße zu unterbinden, wurden die Lärmimmissionen reduziert.

5. Durch einen umfassenden Maßnahmenkatalog existiert ein Lärminderungskonzept. Sperrzeitverkürzungen werden kaum erteilt und nur dann zugelassen, wenn der Nachweis gelingt, dass keine schädlichen Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden. Die in der Vergangenheit erteilten Sperrzeitverkürzungen -u.a. für drei Diskotheken- müssen auf Basis der aktuellen Erkenntnisse erneut überprüft werden. Umgekehrt werden individuelle Sperrzeitverlängerungen in Betracht gezogen werden, wenn innerhalb der Betriebszeiten schädliche Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden und mildere Maßnahmen ausscheiden. Durch stärkere Kontrollen des KOD werden die notwendigen Sachverhaltsermittlungen vorgenommen, die die Grundlage für belastende Verwaltungsakte darstellen.

## **5. Verhältnismäßigkeit/Übermaßverbot**

Nach dem in der Verfassung verankerten Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs.3 Grundgesetz) gilt das Gebot der Verhältnismäßigkeit. Dabei ist konkret darzulegen, dass das gewählte Mittel geeignet, erforderlich und angemessen ist.

### **5.1 Geeignetheit**

Die Verlängerung der Sperrzeit im Verordnungsgebiet führt dazu, dass durch das frühere Schließen der Gaststätten der durch deren Gäste verursachte Lärm früher nachlässt und somit eine längere Nachtruhe für die Anwohner gewährleistet werden kann. Auch wenn die Gäste nicht ausschließlich für den insgesamt vorhandenen Lärmpegel verantwortlich sind, so tragen sie jedoch den überwiegenden Teil bei. Lärm von Personen, die sich ggf. im öffentlichen Raum aufhalten, ohne Gäste der betroffenen Gaststätten zu sein, endet voraussichtlich ebenfalls früher, da mit dem früheren Schließen der umliegenden Gaststätten auch die Attraktivität des öffentlichen Raumes (zum Aufenthalt ohne Gaststättenbesuch) reduziert wird.

### **5.2 Erforderlichkeit**

In Teilen der Altstadt und des bisherigen Verordnungsgebietes erscheint es -wie bereits ausgeführt- nicht erforderlich, eine generelle Sperrzeitverordnung zu erlassen, da gegen störende Betriebe im Einzelfall vorgegangen werden kann.

Im Kerngebiet mit erheblicher Gaststätdichte ist es jedoch grundsätzlich nicht bzw. nur sehr schwer möglich, die Lärmbelästigung durch die Gäste im öffentlichen Raum einzelnen Gaststätten zuzurechnen und mit Einzelmaßnahmen (z.B. individuellen Sperrzeitverlängerungen) zu begegnen. Auch die sonstigen Einzelmaßnahmen (z.B. Auflagen nach § 5 Gaststättengesetz, Untersagung von Sofortverzehr im direkten Umfeld) und die Umsetzung der weiteren beim Runden Tisch Altstadt erarbeiteten Maßnahmen haben in den vergangenen Jahren zwar zu einer Verbesserung der Gesamtsituation geführt, jedoch nicht in einem solchen Ausmaß, dass künftig auf eine Sperrzeitverlängerung vollständig verzichtet werden kann. Auch zusätzliche weitere aktive Maßnahmen, insbesondere eine verstärkte Präsenz des Kommunalen Ordnungsdienstes und zusätzliche Einzelmaßnahmen gegen besonders störende Betriebe, können die Lärmimmissionen nicht so schnell und in einem Maße reduzieren, dass auf eine generelle Verlängerung der Sperrzeit durch eine Sperrzeitverordnung verzichtet werden kann. Lediglich für diesen Bereich ist somit eine Sperrzeitverordnung erforderlich. Der Geltungsbereich wird entsprechend abgegrenzt.

### **5.3 Angemessenheit**

Bei der Prüfung der Angemessenheit der beabsichtigten Maßnahme sind die unterschiedlichen Interessen der Betroffenen (hier insbesondere der Anwohner und der Gastwirte) zu beachten und gegeneinander abzuwägen. Die Betroffenen können sich hier u.a. auch auf grundrechtlichen Schutz aus Art.2 Abs.2 Satz 1 GG „körperliche Unversehrtheit/Gesundheitsschutz“ bzw. Art.12 Abs.1 GG „Berufsfreiheit“ gegen oder auf staatliche Reglementierung berufen. Bei -wie hier- kollidierenden Grundrechten muss im Rahmen des Gaststättenrechts ein Ausgleich nach dem Gebot der praktischen Konkordanz gefunden werden um die widerstreitenden Interessen in einen vernünftigen Ausgleich zueinander zu bringen.

Die im Rahmen der vorliegenden besonderen örtlichen Verhältnisse dargestellten Rahmenbedingungen lassen erkennen, dass die im Lärmgutachten ermittelte und über dem (als Richtschnur herangezogenen) Immissionsrichtwert der TA-Lärm liegende Lärmentwicklung durch die Gäste weit in die Nachtstunden hinein reicht und die Nachtruhe der Anwohner beeinträchtigt. Wie bisher im gesamten Altstadtbereich ist deshalb im vorgesehenen neuen Geltungsbereich der Sperrzeitverordnung eine Abweichung (Verlängerung) von der allgemeinen Sperrzeit nach § 9 Abs.1 Gaststättenverordnung erforderlich. Die Kläger forderten hier ursprünglich die Verlängerung um

jeweils eine weitere Stunde auf täglich 1 Uhr, in der Nacht auf Samstag bzw. Sonntag auf 2 Uhr. Die Überschreitung der herangezogenen Immissionsrichtwerte wiegt umso schwerer, je später in der Nacht sie vorliegt. Die Verlängerung der Sperrzeit nach der aktuell geltenden Sperrzeitverordnung (2/3 Uhr) erscheint dabei als das Mindestmaß, da ein weiteres Hinausschieben der Nachtruhe als nicht zumutbar erscheint.

Die aktuellen Sperrzeiten gelten seit 2001 unverändert und sind sowohl von Seiten der Gastwirte als auch der Bewohner grundsätzlich akzeptiert. In dieser Zeit hat sich gezeigt, dass Gaststätten in der Heidelberger Altstadt mit dieser Sperrzeitregelung betrieben werden können. Gerade die immer noch bestehenden Lärmprobleme zeigen, dass die Attraktivität der Altstadt als „Ausgeh- und Kneipenviertel“ nicht in einem Maße zurückgegangen ist, die den Betrieb von Gaststätten nicht mehr zulassen würde. Mit Ausnahme von lediglich drei Betrieben sind die vorhandenen Gaststätten vor dem Hintergrund des Schutzstatus des vorhandenen Wohnens auch alle lediglich als „Schank- und Speisewirtschaften ohne besondere Betriebseigentümlichkeit“ erlaubt. Eine über 2/3 Uhr hinausgehende Öffnungszeit ist für diese Betriebsarten auch nicht zwingend erforderlich. Vor dem Hintergrund der Wahrung der Berufsfreiheit für die Gastwirte ist nun allerdings zu prüfen, ob eine weitere Einschränkung der Betriebszeiten unter Berücksichtigung aller widerstreitenden Interessen angemessen/ verhältnismäßig ist. Dabei sind zweckmäßigerweise die Nächte auf Samstag und Sonntag (Wochenende) und die Nächte auf die üblichen Arbeitstage (Mo-Fr) gesondert zu betrachten. Auch wenn sich, insbesondere in den letzten Jahren, Veränderungstendenzen zeigen, sind die Tage des Wochenendes immer noch traditionell die stärksten Ausgehtage. Weitere Einschnitte in der Öffnungszeit hätten besonders starke Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Gaststätten. Andererseits ist anzunehmen, dass auch die Anwohner überwiegend an Samstagen und Sonntagen nicht zur Arbeit gehen und an den Abenden zuvor ggf. später zu Bett gehen. An den Abenden vor Arbeitstagen sind einerseits die Gaststätten weniger besucht als an Wochenenden und der Lärmbeitrag der Gäste bleibt sicherlich unter den berechneten Maximalwerten zurück. An diesen Tagen, an denen die überwiegende Anzahl der Anwohner am Folgetag zur Arbeit geht, ist die erforderliche Nachtruhe demzufolge aber auch früher sicherzustellen, als am Wochenende.

## **6. Ergebnis**

Unter Berücksichtigung der unter Ziffer 4.2 dargelegten Abwägung im Rahmen der Ermessensausübung wird vorgeschlagen, die bisherige Sperrzeitverordnung aufzuheben und die als Anlage 1 beigefügte Sperrzeitverordnung neu zu beschließen.

## **7. Auswirkungen**

Bei dieser Entscheidung ist als aktive Maßnahme zur Lärminderung in der Altstadt die Aufstockung des KOD mit vier Beschäftigten unerlässlich. Bisher befinden sich acht Mitarbeiter/Innen im Einsatz, die in je zwei Teams Früh- und Spätschicht belegen. Nicht berücksichtigt sind Urlaubs- und Krankheitszeiten, die eine Kontinuität dieses Einsatzes nicht gewährleisten. Bei einer Aufstockung des KOD um vier Beschäftigte könnten zum einen drei oder sogar vier Teams die Spätschicht belegen und zum anderen würden Urlaubs- und Krankheitszeiten ausgeglichen werden können. Nur durch verstärkte Präsenz des KOD lassen sich störende Betriebe nachhaltig kontrollieren, gezielte Anordnungen einleiten, um die Lärmimmissionen in der Altstadt zu reduzieren. Die bisherige Personalkapazität reicht nicht aus.

Eine Aufstockung um 4 Mitarbeiter führt zu zusätzlichen Personalaufwendungen in Höhe von 224.000 €/Jahr. Über die Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel ist im Rahmen der Beschlussfassung zum Haushaltsplan 2015/2016 zu entscheiden.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

### 1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

---

Drucksache:

**0290/2014/BV**

00246034.doc

...

**Num- + / - Ziel/e:**  
**mer/n:Codi berührt**  
**erung)**

**SL 4 +** City als übergeordnete Zentrum sichern

**Begründung:**

Da außerhalb der Altstadt in Heidelberg die Sperrzeitverordnung des Landes Baden-Württemberg gilt, die kürzere Sperrzeiten vorsieht, könnte eine unangemessene Verlängerung der Sperrzeiten zu einer starken Verlagerung der Gastronomie führen. Das wäre der Kernaltstadt als traditionelles Ausgeh- und Touristenzentrum nicht angemessen. Die vorgesehene Sperrzeitverlängerung findet hier einen angemessenen Kompromiss.

**Wo 6 +/-** Wohnungen und Wohnumfeld für die Interessen aller gestalten

**Begründung:**

Die Gastwirte und einige Gaststättenbesucher sind an einer möglichst langen Betriebszeit der Gaststätten interessiert, wohingegen die Anwohner eine möglichst kurze Betriebszeit in ihrem Wohnumfeld befürworten.

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

keine

gezeichnet  
Dr. Eckart Würzner

**Anlagen zur Drucksache:**

| Nummer: | Bezeichnung  |
|---------|--|
| 01      | Rechtsverordnung der Stadt Heidelberg über die Verlängerung der Sperrzeit in Teilen der Altstadt |
| 02      | Vergleichstext   |
| 03      | Gutachten Nr. 123E5, Rev.02 der Werner Genest und Partner mbH vom 22.10.2014                     |
| 04      | Zusammenstellung der Anhörungen  |