

## **Verwaltungsrechtssache 4K 1809/10**

**Sabine Jansen u.a.**

**Gegen Stadt Heidelberg**

**Wegen Sperrzeitverlängerung**

Standpunkte der Kläger

Veränderte Rechtslage

Die Voraussetzungen für Sperrzeitfestlegungen in den Städten und Gemeinden sind durch die Neufassung des §9 der GastVO BW vom 10. November 2009 nicht verändert worden. Die allgemeine Sperrzeit beginnt nach dem neuen §9 jetzt um 3 Uhr, an Wochenenden um 5 Uhr. § 11 der GastVO BW, der auf § 18 des GastG beruht, wird von dieser Liberalisierung der allgemeinen Sperrzeit nicht berührt, er bleibt unverändert: „Bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse kann die Sperrzeit durch Rechtsverordnung allgemein verlängert, verkürzt oder aufgehoben werden.“

Es besteht deshalb Einigkeit, dass auch nach der geschilderten Änderung für die Prüfung einer Sperrzeitfestsetzung Lärmimmissionen bzw. das Interesse der Nachbarn an ungestörter Nachtruhe zu berücksichtigen sind (BayVGH 22 N 09.1193 vom 25.01.2010). Anders ausgedrückt heißt das, vor und nach der Neufestlegung der allgemeinen Sperrzeit war und „ist das Tatbestandsmerkmal des öffentlichen Bedürfnisses in § 18 Abs. 1 GastG dahin auszulegen, dass eine Verkürzung der Sperrzeit nicht zu schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes- Immissionsschutzgesetzes führt. Eine Verletzung der so verstandenen Vorschrift kann in diesem Umfang auch zu einem Abwehranspruch des durch solche Umwelteinwirkungen betroffenen Dritten führen.“ (BVerwG 1 C 10/95 vom 07.05.1996)

Diese Ansicht ist auch der dem Gericht vorgelegten Beschlussvorlage der Stadtverwaltung zur Gemeinderatssitzung vom 17.12.2009 zu entnehmen.

Örtliche Verhältnisse

Im hier vorliegenden Fall, der Altstadt von Heidelberg, wohnt eine zahlenmäßig beträchtliche Wohnbevölkerung in einem kleinen Viertel in meist viergeschossigen, in engen Gassen beieinander stehenden Häusern. Autoverkehr ist in diesen Gassen stark eingeschränkt, meistens nicht mehr zugelassen. Für Autoverkehr sind die Gassen zu eng. Das Gebiet ist als Mischgebiet eingestuft und wird auch so benutzt. Neben der Wohn-Nutzung gibt es nachts nicht störende Gewerbebetriebe und außerdem eine große Zahl von Gaststätten mit Nachtbetrieb. Aus diesem sensiblen, erhaltenswerten Zusammenspiel von Nutzungen durch Bewohner, durch Handwerk- und Gewerbetreibende und durch Besucher bezog die Heidelberger Altstadt subjektiv gesehen „schon immer“ ihre besondere Attraktivität. Auch im Jahr 2000, als

die Kläger in die Wohnung in der Kettengasse einzogen und als die Sperrzeiten noch deutlich länger waren als heute, machte dieses Zusammenspiel die besondere Anziehungskraft dieses Viertels aus.

Bewegen sich viele Besucher in den geschilderten engen Straßen und Gassen, ist in diesen Verhältnissen die Überschreitung des Spitzenpegelkriteriums der TA Lärm (Nr. 6.1 letzter Satz der TA Lärm) kaum vermeidbar. Die Messungen auf der Seite [www.HeidelbergerAltstadtlaerm.de](http://www.HeidelbergerAltstadtlaerm.de) bestätigen außer der Überschreitung der Richtwerte durch den Mittelungspegel, tatsächlich auch Verletzungen des Spitzenpegelkriteriums und zwar nicht als seltene Ausnahme, sondern mit einer gewissen Regelmäßigkeit.

Zu den zu berücksichtigenden Lärmeinwirkungen gehören dabei nicht nur die Geräusche durch die eigentlichen Gaststättenbetriebe, also der Lärm aus den Gaststätten, sondern auch sonstiger den Gaststätten zurechenbarer Lärm, wie der Lärm durch Gäste auf dem Weg von und zu der Gaststätte, sofern er einen erkennbaren Bezug zu den Betrieben hat (BVerwG 1 C 10/95 vom 07.05.1996, sinngemäß auch die Beschlussvorlage).

In der Heidelberger Altstadt ergibt sich der erkennbare Bezug daraus, dass es in der Heidelberger Altstadt in der fraglichen Nachtzeit weder einen übrigen Verkehrs- und Straßenlärm gibt, noch gibt es andere Einrichtungen, die in der fraglichen Nachtzeit Besucher aufnehmen oder entlassen (BVerwG 6 B 12/03 vom 09.04.2003). Die vorgelegten Messungen spiegeln also nur Lärm der Gaststättenbesucher wieder, es gibt keine Geräusche, die davon abgezogen werden müssen und es gibt auch außer eventuellen Ordnungskräften in der fraglichen Nachtzeit keine Menschengruppen auf der Straße, die nicht zu den Gaststättenbesuchern zu zählen wären.

Zu den Lärmeinwirkungen treten noch die in der Beschlussvorlage der Stadtverwaltung aufgezählten Verunreinigungen öffentlicher Verkehrsflächen durch Gaststättenbesucher. Diese Verunreinigungen stellen erhebliche Belästigungen für Anwohner dar, aber auch für Besucher, die am nächsten Tag die Altstadt besuchen. Für die Stadtverwaltung sind es Mehraufwendungen, die sich leicht am Einsatzplan der Reinigungskolonnen ablesen lassen. Für die Kläger äußern sich die Verunreinigungen in erhöhten Aufwendungen im Sinne von Landmann/Rohmer, Umweltrecht Bd.1 Rn 12 zu § 3 BImSchG (auch BayVGH 22 N 09.1193 vom 25.01.2010). Die Kläger müssen ihren Hauseingang regelmäßig inspizieren und gegebenenfalls reinigen.

#### Öffentliches Bedürfnis

Mit den kürzer gewordenen Sperrzeiten der Gaststätten werden jetzt auch Besucher aus immer weiteren überregionalen Bereichen von der besonderen Atmosphäre der Heidelberger Altstadt angezogen. Das ist zwar im Interesse der Wirte, es muss aber deutlich gemacht werden, dass diese Anziehungskraft auf Kreise außerhalb der einheimischen Wohngebietsbevölkerung für sich genommen noch kein öffentliches Bedürfnis im Sinne der Vorschrift begründen kann. Um ein öffentliches Bedürfnis im Sinne der Vorschrift zu begründen, bedarf es Gründe, die dem Gemeinwohl dienen und die schädliche Umwelteinwirkungen vermeiden (BVerwG 1 C 7/75 vom 23.09.1976 und BVerwG 1 C 10/95 vom 07.05.1996).

Es dient weder dem Gemeinwohl, die Interessen der Wirte zu unterstützen, noch dient es dem Gemeinwohl, das Interesse der Diskothekenbesucher zu unterstützen, solange dabei der Nachbarschaft ein Verzicht auf ungestörte Nachtruhe zugemutet wird.

Noch weniger ist ein Vorteil für das Gemeinwohl zu erkennen, wenn, so wie hier, Interessen von überregionalen Besuchern involviert sind. Überregionale Besucher haben einen entsprechend großen Regionalbereich zur Auswahl, in dem sie ihrem Bedürfnis nach Zerstreuung nachgehen können, ohne damit gleichzeitig ein eng bebautes und deswegen empfindliches Wohnmischgebiet zu belasten. In Wohnmischgebieten können Gaststätten nur unter umweltverträglichen Bedingungen betrieben werden, im Zweifelsfall muss dabei das Interesse an überregionaler Versorgung als Erstes zurück treten.

### Eingriff in Freiheitsrechte

Ziel der beantragten Sperrzeitverlängerung ist der Schutz der Nachtruhe der Anwohner, der Schutz der Gesundheit der Anwohner. Es wird mit dem Antrag daher ein überragend wichtiger Gemeinwohlbelang verfolgt. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Rauchverbot (BVerfG v. 30.07.2008, 1 BvR 3262/07) ist dem Gesundheitsschutz der Vorrang einzuräumen gegenüber den Freiheitsrechten. Dem Gesundheitsschutz muss auch dann der Vorrang eingeräumt werden, wenn mit einer Sperrzeitverlängerung die an sich einzuhaltenen Immissionswerte für die Nachtzeit nicht eingehalten werden können. Es kann ausreichen, wenn eine deutliche Verbesserung der Lärmsituation für die im räumlichen Geltungsbereich der Sperrzeitverlängerung wohnenden Menschen erreichbar ist. Bei den Freiheitsrechten, in die hier entsprechend wie beim Rauchverbot eingegriffen werden muss, handelt es sich insbesondere um die Berufsfreiheit der Gastwirte und um die Verhaltensfreiheit der Gaststättenbesucher.

Es war auch vor diesem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes in der Rechtsprechung klar, dass dem Nachruhebedürfnis der Anwohner mehr Gewicht beizumessen ist, als den wirtschaftlichen Interessen des Gastwirtes (VGH BW 14. Senat 14 S 789/84 vom 09.04.1984) und dass dem Interesse der Diskothekenbesucher grundsätzlich zumindest kein größeres Gewicht zukommt, als dem erheblichen öffentlichen Interesse an der Wahrung der Nachtruhe (BVerwG 1. Senat 1 B 161/89 vom 10.01.1990).

### Geeignetheit

Die beantragte Sperrzeitverlängerung ist als Maßnahme gegen gesundheitsschädliche Lärmeinwirkungen und Belästigungen geeignet. Für eine Eignung reicht es, wenn durch die Regelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann (BVerfG v. 30.07.2008, 1 BvR 3262/07), das ist hier der Fall.

Durch eine Sperrzeitverlängerung wird die Zeit, während der Gaststättenbesucher nachts nach Alkoholgenuß von Lokal zu Lokal wechseln, kürzer. Der in der Kettengasse gemessene Lärm besteht aus Passantenlärm, aus Lärm, den Gaststättenbesucher auf ihrem Weg von oder zu einem Lokal verursachen.

Durch eine Sperrzeitverlängerung wird die Anziehungskraft des Viertels auf überregionale Besucher auf ein verträglicheres Maß reduziert.

Durch eine Sperrzeitverlängerung wird nach Abzug der Besucher die in der Nacht den Anwohnern noch verbleibende Ruhezeit länger.

### Milderer Mittel

Als milderes Mittel ist der gewünschte Erfolg nicht ebenso gut erreichbar mit polizeilichem und ordnungsbehördlichem Einschreiten gegen lärmende Einzelpersonen und Personengruppen. Das ist in Heidelberg schon vor Jahren von einem „Runden Tisch“ versucht worden und wurde auch vor kürzerer Zeit wieder mit der in der Beschlussvorlage der Stadtverwaltung erwähnten Bürgerinitiative an einem „Runden Tisch“ belebt, beide Male jeweils ohne Erfolg.

Gründe für ein Scheitern solcher Maßnahmen sind:

- Es wird nur reagiert, aber nicht bekämpft.
- Die eigentlichen Verursacher sind beim Eintreffen der Kräfte nicht mehr zu greifen.
- Ein Einschreiten wäre nicht immer einfach. Wenn eine größere Gruppe Lärm verursacht, hat man „keine Chance“ (= O-Ton des Ordnungsdienstes der Stadt Augsburg).
- Es ist auch zu berücksichtigen, dass Abmahnungen womöglich erst zu einer Eskalation führen. Das zu erreichende Ziel wird dann konterkariert.
- Täglich flächendeckende Kontrolle ist personell und finanziell nicht realisierbar.
- Täglich flächendeckende Kontrolle ist der Stadtverwaltung auch nicht zumutbar, da die schädlichen Lärmeinwirkungen überwiegend den Betrieben zuzurechnen sind.

Das sind Gründe, die der Bayrische Verwaltungsgerichtshof München in seinem Urteil vom 25.01.2010 anführt (BayVGH 22 N 09.1193).

Dem wäre noch hinzuzufügen: Beim Eintreffen der Ordnungskräfte ist das Spitzenpegelereignis jeweils schon eingetreten.

Es sind allerdings genau die Spitzenpegel, die gesundheitlich den größten Schaden hervorrufen. Der oft herangezogene „Mittelungspegel“ der TA Lärm dokumentiert diese Verhältnisse nur unvollkommen, weil im Mittelungspegel die Spitzenwerte mit allen vorhandenen niedrigeren Werten aufsummiert werden. Tatsächlich stören aber die Spitzenpegel am Stärksten. Sie sind es, die beispielsweise Schlaf unterbrechen können. Die Aufnahme des oben erwähnten Spitzenpegelkriteriums in die TA Lärm (Nr. 6.1 letzter Satz der TA Lärm) berücksichtigt genau dieses Potential der Spitzenereignisse.

Vor diesem Hintergrund bedeutet der erste Punkt in der obigen Aufzählung: Wenn sie vor Ort eintreffen, können Polizei und Ordnungskräfte die Wirkungen der Störungen nicht zurücknehmen. Der Schlaf ist dann schon unterbrochen. Das ist der Schaden, der betrachtet werden muss.

Zweck der Maßnahme soll der Schutz der Nachtruhe der Anwohner sein. Man muss feststellen, an diesem Ziel geht polizeiliches und ordnungsbehördliches Einschreiten gegen lärmende Einzelpersonen und Personengruppen vorbei.

Angemessenheit

Die beantragte Sperrzeitverlängerung beschränkt sich auf das notwendige Maß, sie schießt nicht über ihr Ziel hinaus. Nach dem BImSchG, hier in der Form der TA Lärm, soll die Nacht um 22.00 Uhr beginnen, auf jeden Fall soll die Nachtruhe 8.00 Stunden dauern. Auch nach Einführung der beantragten Sperrzeitverlängerung wird man von beiden Werten noch weit entfernt bleiben.

Der Antrag beschränkt sich auf die späteren Teile der Nacht, in denen nach VGH BW 14 S 2916/89 vom 16.05.1990 Lärmimmissionen als besonders störend eingestuft werden müssen.

Der Antrag beschränkt sich auch auf Sperrzeiten, die die Gaststätten in den Jahren vor 2001 lange Jahre lang gewohnt waren und mit denen auf jeden Fall sehr viele gut gehende Lokale mit Vorteil betrieben werden konnten.

#### Entzerrung der Besucherströme

Eine Entzerrung der Besucherströme findet bei einer Verkürzung der Sperrzeiten nicht statt. Auch in der Vergangenheit, bei der Verkürzung auf 02.00 Uhr bzw. am Wochenende auf 03.00 Uhr war die Entzerrung eine Hoffnung, sie hat sich aber bis heute nicht erfüllt. Eine Entzerrungsmöglichkeit wäre allenfalls vorstellbar, wenn es um Vorführungen, Veranstaltungen oder andere Ereignisse ginge, mit einer Ortsbindung der Besucher während des Ereignisses und mit definiertem Ende des Ereignisses.

Hier in diesem Fall in der Heidelberger Altstadt gibt es das nicht, durch eine Verkürzung der Sperrzeiten würde hier lediglich der Zeitraum vergrößert, in dem die Besucher weiterhin in Gaststätten alkoholische Getränke konsumieren können. Die Gaststättenbesucher können in diesem Zeitraum weiterhin in alkoholisiertem Zustand mit der entsprechenden Geräuschentwicklung und mit allen anderen in der Beschlussvorlage aufgezählten Begleiterscheinungen von einem Lokal zum anderen wandern. Wie groß die Belastungen der Anwohner z.B. in der Kettengasse oder auch in der Unteren Straße während der Zeit der Wanderungen sind, lässt sich an den aufgezeichneten Lärmkurven ablesen. Anhand des Verlaufs der Kurven lässt sich auch abschätzen, welche Wirkung eine Verkürzung der Sperrzeiten haben könnte.

Heidelberg, den 30.November 2010

Sabine Jansen

Götz Jansen