

Sperrzeit für Gaststätten

- I. Zum 01.01.2005 wurde in Bayern die Sperrzeit für Gaststättenbetriebe an allen Tagen auf eine Stunde von 5 bis 6 Uhr verkürzt. Vorher betrug die Sperrzeit vier bzw. drei oder fünf Stunden, nämlich Montag bis Freitag 2 bis 6 Uhr, in der Nacht von Freitag auf Samstag, Samstag auf Sonntag und an Feiertagen 3 bis 6 Uhr und an Stillen Tagen 1 bis 6 Uhr. Bis Ende 2002 galt eine Sperrzeit an allen Tagen von 1 Uhr bis 6 Uhr.

Wie in nahezu allen Städten in Deutschland und Bayern haben auch in Nürnberg Ruhestörungen, Verunreinigungen, Pöbeleien und Körperverletzungsdelikte, meist verbunden mit Alkoholkonsum, im Umfeld von Gaststättenbetrieben in den späten Nachstunden, insb. am Samstag und Sonntag im Zeitraum zwischen 2 und 6 Uhr stark zugenommen.

Anfang 2010 hat sich die Nachbarschaftskonferenz der Städteachse mit der Problematik befasst und erforderliche Maßnahmen diskutiert. Übereinstimmend wurde festgestellt, dass neben Präventionsmaßnahmen auch und vor allen Dingen ein ordnungsrechtlicher Handlungsbedarf besteht und dass insbesondere an einer Angebotsverknappung von Alkohol kein Weg vorbei führt. Die vier Oberbürgermeister haben im April 2010 Herrn Innenminister Hermann hierzu folgendes Maßnahmenpaket vorgeschlagen:

- Rückkehr zur vorherigen Sperrzeitregelung,
- Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für die Sicherheitsbehörden für Alkoholkonsumverbote in gefährdeten öffentlichen Bereichen,
- Verbot von Alkoholverkauf außer Haus außerhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeiten (vgl. Anlage 1).

Der bayerische Städtetag hat diese Vorschläge ebenfalls beim bayerischen Innenministerium eingebracht. Einige Städte in Bayern haben durch städtische Sperrzeitverordnungen die Sperrzeiten im Innenstadtbereich verlängert, u.a. die Universitätsstädte Bamberg, Erlangen und Regensburg. In Bayern dürfte eine landesgesetzliche Sperrzeitverlängerung von allen Städten begrüßt werden. Lediglich von München ist bekannt, dass eine Sperrzeitverlängerung von der Polizei auf Grund der Entwicklung als Maßnahme vorgeschlagen wird, vom Kreisverwaltungsausschuss am 17.05.11 aber abgelehnt wurde.

1. Situation in Nürnberg

Von 2004 auf 2005 sind die Körperverletzungsdelikte (KV-Delikte) von 4828 angezeigten Fällen um 7,3 % auf 5181 Fälle gestiegen und 2006 nochmals um 14,8 % auf 5949 Fälle. 2010 wurden 5304 KV-Delikte polizeilich erfasst. Über zwei Viertel der Körperverletzungsdelikte im öffentlichen Raum wurden 2010 in Nürnberg zu den Ausgehzeiten zwischen 20 Uhr und 6 Uhr begangen, knapp ein Drittel alleine in den drei Nächten Donnerstag auf Freitag, Freitag auf Samstag und Samstag auf Sonntag jeweils zwischen 2 Uhr und 6 Uhr (vgl. Bericht des Polizeipräsidiums Mittelfranken/Abschnitt Mitte). Festzustellen ist dabei der weiterhin steigende Anteil alkoholisierter Tatverdächtiger. 38 % der Tatverdächtigen waren bei der Begehung von Rohheitsdelikten alkoholisiert, bei gefährlichen Körperverletzungen im öffentlichen Raum sogar über 48 % (Polizeipräsidium Mittelfranken, Sicherheitsbericht Stadt Nürnberg 2010, S. 22). Ein Drittel aller 2010 bei der PI Mitte eingegangenen Beschwerden wegen Ruhestörungen betrafen gastronomische Betriebe, über drei Viertel der Ruhestörungen entfallen auf die Nachtzeit zwischen 22 Uhr und 6 Uhr (Polizeiinspektion-Mitte, Monatliche Sicherheitslage).

2. Sperrzeitregelungen für Gaststätten in Deutschland

Zum Stand 01.01.11 galten in Deutschland folgende allgemeine Sperrzeiten (für Außenbewirtschaftungen, Veranstaltungen und Spielhallen gelten andere Festsetzungen):

Bundesland	Nächte auf Montag - Freitag	Nächte auf Samstag und Sonntag
Bayern Berlin Hessen Nordrhein-Westfalen Saarland Sachsen Sachsen-Anhalt	5 – 6 Uhr	5 – 6 Uhr
Bremen Baden-Württemberg	2 – 6 Uhr 3 – 6 Uhr	keine Sperrzeit
Hamburg Rheinland-Pfalz	5 – 6 Uhr	keine Sperrzeit
Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Niedersachsen Schleswig-Holstein Thüringen	keine Sperrzeit	keine Sperrzeit

3. Nachbarschaftsschutz

Bereits zum Entwurf der aktuellen bayernweiten Sperrzeitregelung in der Gaststättenverordnung hatte die Verwaltung darauf hingewiesen, dass Ruhe- und andere Ordnungsstörungen und entsprechende Beschwerden von Anwohnern in Folge zunehmen dürften und nur wesentlich erschwert auf solche reagiert werden kann. Die damalige Einschätzung hat sich bestätigt. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Entwurf eines Bayerischen Gaststättengesetzes im Jahr 2007 wurde deshalb unter anderem eine Rückkehr zur Sperrzeitregelung 2005 gefordert (RWA 16.01.08, Stellungnahme zum Entwurf eines Bayerischen Gaststättengesetzes).

Zu Beschwerden von Anwohnern über Ruhe- und andere Störungen im Umfeld von Gaststätten und Diskotheken wurden mehrmals Anträge im RWA behandelt, um über die Situation und Abhilfemaßnahmen zu berichten. Die Verwaltung hat dabei immer auf die Sperrzeitproblematik und eine Sperrzeitverlängerung als griffigste Maßnahme hingewiesen (u.a. RWA 05.04.06, Nächtliche Situation in der Sebalder Altstadt; RWA 02.05.07, Maßnahmen gegen Alkoholmissbrauch von Jugendlichen; RWA 17.09.08 Aktionswoche gegen Alkoholmissbrauch; RWA 02.12.09, Ruhestörungen und Belästigungen der Bürger in Ziegelstein – Klingenhof-Gelände). Beschwerden über Ruhestörungen kommen dabei nicht nur von Anwohnern, sondern auch von Hotels und anderen Betrieben, deren Gäste durch den Lärm benachbarter Gaststätten und Nachschwärmer gestört werden.

Die Verwaltung ist nach wie vor der Ansicht, dass anhaltenden und massiven Ruhestörungen und anderen Belästigungen in der späten Nachtzeit wirksam und verhältnismäßig nur mit einer Sperrzeitverlängerung begegnet werden kann. Für die Gaststätten tätige Türsteher und private Sicherheitsdienste haben im öffentlichen Raum keine Eingriffsbefugnisse und sollen dort auch nicht verstärkt auftreten. Ständige Kontrollen durch die Stadt oder die Polizei sind nicht möglich. Die Einsätze der Polizei am Wochenende in den Gaststätten- und Diskothekenbereichen sind jetzt schon enorm hoch und können nicht weiter ausgedehnt werden. Die Stadt Nürnberg kann keine eigenen Mitarbeiter für ständige Nachtkontrollen finanzieren.

4. Umkehr der Beweislast

Unverändert geblieben sind die Regelungen zur Verlängerung, Verkürzung oder Aufhebung der allgemeinen Sperrzeit durch die Gemeinden. Sie können die Sperrzeit ändern durch Verordnung für das ganze oder Teile des Gemeindegebietes oder durch Verwaltungsakt für einzelne Betriebe, wenn hierfür ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vorliegen. Dies muss von der Gemeinde ausreichend und gerichtsfest nachgewiesen werden. Sperrzeitverkürzungen durften und dürfen nur befristet und widerruflich gewährt werden.

Vor 2005, also bei Geltung der „alten“ Sperrzeit, wurde von einzelnen Betrieben immer wieder Anträge bei der Verwaltung gestellt, um eine kürzere Sperrzeit durch eine Genehmigung zu erhalten. Bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse wurde diese befristet und widerruflich erteilt, wenn der Betrieb insbesondere im Hinblick auf den Nachbarschaftsschutz zuverlässig war. Wenn es dagegen im Laufe der Zeit zu nachweisbaren Ruhestörungen kam, wurde die Sperrzeitverkürzung nicht verlängert oder widerrufen. Damit musste sich die Gaststätte für den Erhalt einer Sperrzeitverkürzung aktiv um die Vermeidung von Ruhestörungen kümmern und ggf. nachweisen, dass Ruhestörungen nicht von ihr und ihren Gästen ausgingen.

Mit der allgemeinen Sperrzeitverkürzung von 5 – 6 Uhr sind Genehmigungen für Sperrzeitverkürzungen praktisch nicht mehr erforderlich. Stattdessen sind bei massiven Ruhestörungen die Möglichkeit einer Sperrzeitverlängerung umfangreich zu prüfen. Hierfür muss das Ordnungsamt nachweisen, dass ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse für eine solche Maßnahme im Einzelfall vorliegen. Insbesondere muss bei Ruhestörungen im öffentlichen Raum nachgewiesen werden, dass diese den dortigen Betrieben zuzurechnen sind. Dies erfordert wiederum einen sehr hohen Kontroll- und Dokumentationsaufwand, der mit der vorhandenen Personalstärke bei Stadt und Polizei nur in besonderen Einzelfällen und zu Lasten anderer Aufgaben geleistet werden kann. Durch den Wandel der Sperrzeitverkürzung als begünstigender Verwaltungsakt hin zur Sperrzeitverlängerung als belastender Verwaltungsakt hat sich die Beweislast vom Betreiber zur Gemeinde umgekehrt. Erschwerend hinzu kommt, dass einerseits die Gebühreneinnahmen für Sperrzeitverkürzungen entfallen sind, andererseits aber der Aufwand für Beschwerdesachbearbeitung und Kontrollen gestiegen ist.

Seit 2005 hat das Ordnungsamt zwei Sperrzeitverlängerungen nachträglich und vier Sperrzeitverlängerungen in der Gaststättenerlaubnis gegenüber Betrieben angeordnet.

Die Rückkehr zur vorherigen Sperrzeitregelung würde wieder eine bedarfs-, lage- und problemorientierte Sperrzeithandhabung ermöglichen, bei der sich die Betriebe wieder aktiv darum bemühen müssen, dass deren längere Öffnungszeit nicht zu Lasten der Anwohnerschaft geht, und die Nachweislast dem Begünstigten auferlegen.

5. Betriebskosten und Konkurrenzsituation

Mit der Verkürzung der Sperrzeit sind für Gaststätten und Diskotheken die Gebühren für beantragte Sperrzeitverkürzungen entfallen, was eine spürbare Kosteneinsparung für die Betriebe war. Andererseits steigen mit längeren Öffnungszeiten auch die Betriebskosten. Die Betriebe sind darauf angewiesen, dass Gäste möglichst bis 5 Uhr bei ihnen bleiben. Mit Einführung der verkürzten Sperrzeit war festzustellen, dass vor allem Diskotheken, aber auch Bars und Kneipen verstärkt mit Billigalkoholangeboten und erotischen Themen um Gäste werben.

Eine allgemeine Sperrzeitverlängerung würde die Betriebskosten der Betriebe senken, ohne Wettbewerbsnachteile durch eine kürzere Öffnungszeit nach sich zu ziehen. Die Erfahrungen aus Städten mit örtlichen Sperrzeitverordnungen zeigen, dass nicht gegen die Sperrzeitverlängerung geklagt wird, wohl weil alle Betriebe wissen, dass die Konkurrenz durch längere Öffnungszeiten keinen Wettbewerbsvorteil hat.

6. Attraktivität des Nachtlebens für Bürger und Touristen

Eine Großstadt wie Nürnberg braucht für Bürger und Touristen auch ein attraktives Nachtleben. Dazu gehören auch Gaststätten, Bars und Diskotheken, die bis in die Morgenstunden geöffnet haben. Dies war auch bei der vorherigen Sperrzeitregelung nachfrageorientiert gegeben. Im Jahr 2004 wurde 71 Betrieben eine Sperrzeitverkürzung erteilt, weil ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtlicher Verhältnisse vorlagen und der Betrieb im Hinblick auf den Nachbarschaftsschutz zuverlässig war. Diese Möglichkeit bestünde selbstverständlich auch weiterhin.

Gerade die örtlichen Sperrzeitverlängerungen in den Universitäts- und Fremdenverkehrsstädten Bamberg, Erlangen und Regensburg zeigen, dass der Zeitraum von 2 bzw. 3 Uhr bis 5 Uhr für die Attraktivität des Nachtlebens und die meisten Bürger und Touristen nicht entscheidend ist. Gerade unter der Woche ist festzustellen, dass ab 1 oder 2 Uhr nur wenig Nachtleben nachgefragt wird. Auch Beschwerden von Hoteliers über nächtliche Ruhestörungen deuten darauf hin, dass die meisten Gäste zu dieser Zeit schlafen wollen, um für den nächsten Tag fit zu sein.

7. Aufenthalt im öffentlichen Raum

Der Aufenthalt im öffentlichen Raum zu Feierzwecken hat insbesondere in der warmen Jahreszeit zugenommen. Gleichzeitig hat sich der Aufenthalt im öffentlichen Raum durch den Zu- und Abgang im Umfeld von Gaststätten und Diskotheken sowie an Knotenpunkten des ÖPNV in die frühen Morgenstunden hinein verlängert. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass der Aufenthalt im öffentlichen Raum bei einer allgemeinen Sperrzeitverlängerung in den Nachtstunden gleich bleibt oder sogar abnehmen wird, weil es auch weiterhin ausreichend Betriebe mit längeren Öffnungszeiten geben wird und die meisten Gäste nach Schließung der Lokale nach Hause fahren. In Erlangen wurde im letzten Jahr sogar während der Bergkirchweih trotz Sperrzeitverlängerung kein höherer Verbleib der Besucher im öffentlichen Raum beobachtet.

8. Präventionsmaßnahme gegen verstärkten Alkoholkonsum

Wissenschaftliche Studien belegen, dass einen deutlichen Einfluss auf den Konsum von Alkohol dessen Verfügbarkeit ist, die über Besteuerung, Verkaufsdichte (Alkoholverkaufslizenzen), Verkaufszeiten und Altersbegrenzungen gesteuert werden kann. Die Studien belegen, dass Einschränkungen der Verfügbarkeit eine höhere Wirkung bei niedrigeren Kosten haben als Aufklärungs-, Überzeugungs- und Erziehungsprogramme (Alkohol(kontroll)politik – Strategien, Maßnahmen und Wirkungen. In: B. Kammerer/K. Gref (Hrsg.), Jugendliche am Absaufen – Jugendhilfe am Abtauchen?, Nürnberg 2010, S. 65 ff; T. Babor u.a., Alkohol, kein gewöhnliches Konsumgut. Forschung und politische Maßnahmen, Göttingen 2005). Bei den Bemühungen um eine Verringerung des exzessiven Alkoholkonsums mit all den negativen Begleiterscheinungen kann an einer Angebotsverknappung kein Weg vorbei führen. Während derzeit in Deutschland eine höhere Besteuerung und eine Lizenzierung von Alkoholika keine Aussicht auf Durchsetzbarkeit haben, ist die zeitliche Verfügbarkeit eine kurzfristig umsetzbare und wirksame Maßnahme, die vor allem über die Öffnungszeiten im Einzelhandel (Ladenschluss, Alkoholverkauf an Tankstellen und in Bahnhöfen) aber auch in der Gastronomie bestimmt wird. Beide sind deshalb in den vorgeschlagenen Maßnahmepaketen enthalten.

9. Örtliche Sperrzeitverordnung

Die Gemeinden können bereits jetzt die Sperrzeit ändern durch Verordnung für das ganze oder Teile des Gemeindegebietes oder durch Verwaltungsakt für einzelne Betriebe, wenn hierfür ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse vorliegen. Einige Städte haben hiervon für ihre Innenstädte Gebrauch gemacht (z.B. Bamberg, Deggendorf, Erlangen, Regensburg).

Die Sperrzeitverordnung der Stadt Nürnberg regelt die Sperrzeiten für Trink- /Imbissstände (23:00 Uhr), Außenbewirtschaftungen (23:00 Uhr), öffentliche Vergnügungen (1:00) und Kirchweihen (23:30). Eine stadtweite Sperrzeitverlängerung für Gaststätten und Diskotheken ist rechtlich nicht begründbar, da nicht in der gesamten Stadt gleichermaßen ein öffentliches Bedürfnis oder besondere örtliche Verhältnisse nachgewiesen werden können. Da es in Nürnberg mehrere bedeutsame Kneipen- und Diskothekenbereiche (insb. Innenstadt, Gostenhof, Klingenhof, Kohlenhof) müssten Sperrzeitverlängerungen für mehrere Teilgebiete erlassen werden. Solche wurden für einige Bereiche in Erwägung gezogen (z.B. Klingenhof, Kohlenhof), bislang aber nicht ergriffen, weil sie zu erheblichen Wettbewerbsunterschieden und großflächigen Verlagerungen führen würden.

Zwischenzeitlich wurde in der politischen Diskussion auch vorgeschlagen, die Regelung der Sperrzeit ganz den Gemeinden zu überlassen. Offen geblieben ist dabei, ob die örtliche Regelungen dann weiterhin an rechtliche Voraussetzungen wie das Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse gebunden ist. Nur wenn solche Voraussetzungen nicht gegeben sein müssen, was rechtlich fragwürdig ist, wäre diese Lösung umsetzbar. Sie würde die kommunale Selbstverantwortung stärken, voraussichtlich aber zu einem bayernweiten "Flickerteppich" und einer Zunahme des überörtlichen Nachtverkehrs führen.

10. Bewertung

Bei der derzeit sehr kontrovers diskutierten Wiedereinführung der „alten“ Sperrzeitregelung geht es explizit nicht um eine Restriktion des Nachtlebens in einer Großstadt. Im Mittelpunkt steht vielmehr, den Behörden ein effektives, hoch wirksames Steuerungsinstrument an die Hand zu geben, um bei Missständen von Betrieben bzw. Problemlagen schnell reagieren und diese befrieden zu können. Die Möglichkeit, bei Bedarf zuverlässigen Betrieben eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen, bestünde selbstverständlich weiterhin.

Die polizeiliche Statistik und die Erfahrungen des Ordnungsamts mit dem Einführen der „Putzstunde“ zeigt jedoch, dass es einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der „pauschalen Freigabe“ der Öffnungszeiten und unmittelbaren Sicherheits- und Ordnungsproblemen im öffentlichen Raum gibt. Das wichtigste Mittel, um im Einzelfall auf Beschwerden reagieren zu können, wurde den Behörden jedoch genommen und damit auch ein wichtiger Baustein im Bereich der kommunalen Alkoholprävention.

II. Herrn OBM zum RWA am 06.07.11

Nürnberg, 14.06.2011
Ordnungsamt

Gez. Kurr

gez. Pollack