

Vorlage Nr.: 2024/1097

Verantwortlich: **Dez. 4**
Dienststelle:
Wirtschaftsförderung

Steuerungskonzept für Dienstleistungen, Handel und Gastronomie in der Innenstadt (CDU-Gemeinderatsfraktion)

Gremien	Termin	TOP	Ö / N	Zuständigkeit
Haupt- und Finanzausschuss	03.12.2024	9	Ö	Behandlung

Kurzfassung

Das Gutachten von PWC kann nach Aussage der Stadt Heilbronn aufgrund von urheberrechtlichen Beschränkungen nicht vorgelegt werden. Daher erfolgt unter II. 1. und 2. eine generelle Abhandlung über die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten.

Die Verwaltung kommt ebenso wie die Stadt Heilbronn bei der Frage der Implementierung von Obergrenzen und dem Ausschluss bestimmter Nutzungen zu dem Ergebnis, dass eine Kontingentierung und ein Ausschluss bestimmter Speisenangebote im Rahmen der im oben genannten Gutachten – laut Presseberichten – angesprochenen Nutzungen rechtlich nicht umsetzbar ist.

Die Verwaltung verfolgt eine Vielzahl von Strategien und Maßnahmen zur Attraktivierung und Zukunftssicherung der Innenstadt. Dazu gehört auch das Stoppen beziehungsweise Zurückdrehen von Trading-Down-Tendenzen. Hierzu stehen nur wenige direkte Steuerungsmöglichkeiten zu Verfügung. Indirekte Steuerungsmöglichkeiten werden im Rahmen des rechtlich Möglichen ausgeschöpft.

Die Verwaltung empfiehlt daher, den Antrag abzulehnen.

Finanzielle Auswirkungen	Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> Investition <input type="checkbox"/> Konsumtive Maßnahme	Gesamtkosten: Jährliche/r Budgetbedarf/Folgekosten:	Gesamteinzahlung: Jährlicher Ertrag:
Finanzierung <input type="checkbox"/> bereits vollständig budgetiert <input type="checkbox"/> teilweise budgetiert <input type="checkbox"/> nicht budgetiert	Gegenfinanzierung durch <input type="checkbox"/> Mehrerträge/-einzahlung <input type="checkbox"/> Wegfall bestehender Aufgaben <input type="checkbox"/> Umschichtung innerhalb des Dezernates	Die Gegenfinanzierung ist im Erläuterungsteil dargestellt.

CO₂-Relevanz: Auswirkung auf den Klimaschutz Bei Ja: Begründung Optimierung (im Text ergänzende Erläuterungen)	Nein <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	positiv <input type="checkbox"/> negativ <input type="checkbox"/>	geringfügig <input type="checkbox"/> erheblich <input type="checkbox"/>
IQ-relevant	Nein <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	Korridor Thema:	
Abstimmung mit städtischen Gesellschaften	Nein <input type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	abgestimmt mit	

Erläuterungen

I. Einordnung

Der Antrag nimmt die Zielsetzung des Korridor-themas „Zukunft Innenstadt“ auf, die Karlsruher Innenstadt als zukunftsfähigen Ort für alle auszubauen und zu erhalten. Die Verwaltung hat hierzu eine Vielzahl verschiedener Strategien und Konzeptionen (City Gutachten, Sanierungsgebiete, ÖRMI, Aktionsplan City etc.) entwickelt und ist derzeit in einer intensiven Umsetzungsphase. Hierbei werden, neben der quervernetzten verwaltungsinternen IQ-Arbeitsweise, insbesondere auch die Akteur*innen der Innenstadt intensiv beteiligt und begleitet, beispielsweise im Rahmen des Förderprojekts „City-Transformation“, das aus dem Bundesprogramm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“ finanziert wird.

In diesem Zusammenhang ist es für die Verwaltung ein wichtiger Ansatzpunkt, die sogenannten Trading-Down-Tendenzen zu stoppen und idealerweise zurückzudrehen. Dies ist beispielsweise in den Sanierungszielen der Sanierungsgebiete festgelegt. Auch im Aktionsplan City finden sich hierzu viele Maßnahmen, die auf dieses Ziel einzahlen. Mit der Neugestaltung der Kaiserstraße wird der öffentliche Raum deutlich aufgewertet.

Die Stadt Karlsruhe selbst hat nur sehr wenig Eigentum in der Innenstadt und daher faktisch kaum direkte Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Nutzungen, die Trading-Down-Tendenzen unterstützen. Daher liegt der Fokus der Verwaltung auf einem ständigen Dialog mit den Immobilieneigentümer*innen, um diese für eine zukunftsfähige Ausrichtung ihrer Immobilien und einen guten gesamtstädtischen Nutzungsmix zu gewinnen.

II. Steuerungsmöglichkeiten

1. Zur Erlangung direkter Steuerungsmöglichkeiten müsste die Stadt Karlsruhe Eigentümerin der Gebäude sein.

Im Rahmen von „City-Transformation“ konnte das Konstrukt der Zwischenvermietung („Anmietungsmodell“) erprobt werden. Auch wenn sich hier positive Ergebnisse zeigen, sollte bedacht werden, dass ein längerfristiges Anmietungsmodell mit einem hohen finanziellen sowie Managementaufwand verbunden ist.

2. Die Stadt Karlsruhe hat einige indirekte Steuerungsmöglichkeiten, die das Ziel einer attraktiven Entwicklung der Innenstadt verfolgen und so gegen Trading-Down-Tendenzen wirken. Hierzu zählen:

- Das Bauordnungsrecht

Das Bauordnungsrecht zielt darauf ab, bauliche Anlagen so zu errichten, zu ändern oder zu beseitigen, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht gefährdet werden. Zu diesem Zweck regelt es bestimmte Anforderungen an Bauvorhaben sowie Verfahrensvorschriften zur Gewährleistung der Einhaltung des öffentlichen Baurechts und anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften.

- Die Sondernutzungsrichtlinie

In der Sondernutzungsrichtlinie wird geregelt, an welchen Stellen der Innenstadt welche Art von privaten Einbauten und Elementen erfolgen kann beziehungsweise soll. Darüber hinaus werden Vorschläge zur Erreichung einer wertigen und ansprechenden Gestaltung dieser Elemente gemacht. Hierbei handelt es sich um eine Ermessensrichtlinie, die bei der Ausfüllung von Ermessen von der Verwaltung herangezogen werden soll. Dies ist jedoch nur möglich bei Normen, bei denen der Gesetzgeber der Verwaltung Ermessen einräumt.

- Der Bebauungsplan „Werbeanlagensatzung Innenstadt Karlsruhe“

Im Bebauungsplan wird die Art und Weise der Werbung an Gebäuden geregelt. Ziel ist hier

ebenfalls ein ansprechender, moderater Umgang mit beispielsweise Schaufensterbeklebungen oder Werbeschildern von Geschäften. Die Werbeanlagensatzung soll in den nächsten Monaten durch Gemeinderatsbeschluss für die Innenstadt Geltung erlangen.

- Das Städtebaurecht

Im Bereich des Städtebaurechts hat die Stadt Karlsruhe neben der klassischen Bauleitplanung weitere Instrumente genutzt, um gegen Trading-Down-Tendenzen vorzugehen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die bereits genannten Sanierungsgebiete „Innenstadt-Ost“ sowie „Kaiserstraße-West“ zu nennen, aber auch das „Steuerungskonzept Vergnügungsstätten“.

III. Situation in Heilbronn

Das im Antrag angesprochene Rechtsgutachten von PriceWaterhouseCoopers, das für die Stadtinitiative Heilbronn e.V. erstellt wurde, hat große Aufmerksamkeit erlangt. Es adressiert die grundsätzliche Frage, ob eine Kommune im Rahmen der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten einzelnen Unterarten von Gewerbebetrieben besondere Beschränkungen auferlegen darf. Dies vor dem Hintergrund, dass diese „unerwünschten“ Nutzungen wohl den Trading-Down-Effekt verstärken und anderen, „erwünschten“ Nutzungen die Chance auf Entfaltung nehmen, was wiederum zu einer abnehmenden Attraktivität der Innenstadt führt.

Ausdrücklich zu erwähnen gilt es, dass das zuvor genannte Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PWC der Verwaltung nicht vorliegt und nach Aussage der Stadt Heilbronn aufgrund von urheberrechtlichen Beschränkungen auch nicht vorgelegt werden kann.

Gemäß der Pressemitteilung der Stadtinitiative Heilbronn e.V. vom 17. September 2024 soll das zuvor erwähnte Gutachten zu dem Schluss kommen, dass die Einführung einer Obergrenze für bestimmte Nutzungen als ein städtebauliches Steuerungskonzept angesehen werden kann. Eine andere rechtliche Einschätzung trifft die von der Stadt Heilbronn beauftragte Rechtsanwaltskanzlei, die eine Obergrenze als städtebauliches Steuerungskonzept als rechtlich nicht umsetzbar erachtet.

IV. Rechtliche Beurteilung

Eine Steuerung der Ansiedlung bestimmter gastronomischer Betriebe ist im Wesentlichen nur mit den Instrumenten des Bauplanungsrechts möglich. Eine Feinsteuerung kommt hierbei insbesondere gemäß § 1 Abs. 5 oder § 1 Abs. 9 BauNVO in Betracht.

Für die Feinsteuerung in Form von Nutzungsausschlüssen ist die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des VGH Baden-Württemberg entscheidend, die jegliche Form der Kontingentierung bauplanerisch ausschließt. Demnach kommt weder eine baugebietsbezogene Beschränkung gastronomischer Betriebsflächen, noch eine baugebietsbezogene Festlegung der Anzahl von Betrieben in Betracht.

Eine Steuerung der Festsetzungen der Unterarten von Schank- und Speisewirtschaften ist auf der Grundlage des § 1 Abs. 9 BauNVO nur dahingehend möglich, dass der gesamte Anlagentyp, also alle Anlagen, die sich unter einen Gattungsbegriff fassen lassen, eingeschränkt werden können. Dabei hat die Gemeinde nicht das Recht, die Anlagentypen frei zu definieren, sondern darf eine planerische Feinsteuerung aus städtebaulichen Gründen nur für solche Anlagentypen vornehmen, die es in der sozialen und ökonomischen Realität tatsächlich gibt.

Anknüpfungspunkt dieser planerischen Steuerung können somit nur Anlagentypen sein, die sich als real existierender Gattung hinreichend sicher von anderen Anlagentypen abgrenzen lassen. Diese Anlagentypen müssen städtebaulich beachtliche Merkmale aufweisen, die sie nachvollziehbar von denjenigen Anlagentypen unterscheiden, die weiterhin zulässig sein sollen. Es bedarf überdies einer städtebaulichen Begründung dafür, dass gerade die ins Auge gefassten Anlagentypen eine städtebauliche Problematik aufwerfen, die den planerischen Zugriff rechtfertigen.

Im Kern müssten die städtebaulich „unerwünschten“ Nutzungen anhand fachlicher Kriterien klar definiert und von anderen, „gewünschten“ Nutzungen, die zur selben Nutzungskategorie zählen, zuverlässig nach abstrakten Gestaltungsmerkmalen abgegrenzt werden. So müsste beispielsweise dargelegt werden, was unter städtebaulich relevanten Gesichtspunkten die Tätigkeit eines „Barbershops“ von der eines „Herrenfriseurs“ unterscheidet oder was der genaue Unterschied zwischen einem „Dönerladen“ und einer „Würstchenbude“ ist und inwieweit es sich hier jeweils um in der sozialen und ökonomischen Realität existierende Gattungsbegriffe handelt, da nur solche einer planerischen Feinsteuerung überhaupt zugänglich sind. Mit dem zuvor Gesagten drohen allerdings bei einer entsprechenden städtebaulichen Planung insoweit „Kollateralschäden“, als dass möglicherweise auch Betriebe erfasst werden, die an sich erwünscht sind und gerade zur Attraktivität der Innenstadt beitragen.

Neben der o.g. Abgrenzung der Nutzung bedarf es zusätzlich geeigneter städtebaulicher Gründe, die den Zugriff auf den mit Beschränkungs willen identifizierten Anlagentyp rechtfertigen. Zu warnen ist hierbei jedoch vor einem vorschnellen Rückgriff auf den sog. „Trading-Down-Effekt“, da dieser im Rahmen gerichtlicher Auseinandersetzungen in Form eines „allgemeinen städtebaulichen Erfahrungssatz“ bislang überwiegend auf bestimmte Unterarten von Vergnügungsstätten (insb. Spielhallen) und der „Rotlichtnutzung“ beschränkt wurde.

Als dass ein solcher Erfahrungssatz gebildet werden kann, bedarf es des nachvollziehbaren, durch konkrete Anzeichen verdichtenden, Nachweises, dass die zuvor definierten „unerwünschten“ Nutzungen Trading-Down-Tendenzen auslösen, aber die „gewünschten“ Nutzungen dies eben nicht tun. Ob der Trading-Down-Effekt auch durch bestimmte Unterarten gastronomischer Nutzungen ausgelöst wird, ist gerichtlich noch nicht entschieden und wäre fachlich fundiert nachzuweisen.

Verstärkt wird diese Einschätzung durch die inzwischen gesammelten Erfahrungen mit dem sanierungsrechtlichen Instrumentarium. In der Sitzung des Sanierungsbeirates „Kaiserstraße-West“ vom 15. Oktober 2024 hat die Verwaltung dargelegt, dass dieses nur bedingt geeignet ist, um innerstädtische Nutzungen zu steuern. So lassen sich „unerwünschte“ Nutzungen wie beispielsweise Handyshops (An-/Verkauf, Reparatur), (Rest-)Posten-/Ein-Euroshops oder Schnell-Imbiss-Restaurants, die augenscheinlich einen Trading-Down-Prozess bewirken beziehungsweise hierzu beitragen, in den meisten Fällen nicht verhindern, da sich zwar das Sortiment, jedoch nicht die Art des Betriebs (beispielsweise Einzelhandel bzw. Gastronomie) ändert. Es gibt auch kein rechtliches Instrument, um beispielsweise die Anzahl der Handyläden in der Innenstadt zu steuern oder zwischen „erwünschten“ und „unerwünschten“ Handyläden zu unterscheiden. Diese sind als Einzelhandelsbetriebe in planungsrechtlich festgesetzten Kerngebieten allgemein zulässig. Die sanierungsrechtliche Genehmigungspflicht genehmigungspflichtiger Mietverträge verfolgt primär den Zweck, die Kommune vor Entschädigungsleistungen im Falle einer Vorkaufsausübung zu schützen und nicht den Zweck, die Nutzung zu steuern.

Darüber hinaus wäre eine Regelung gemäß vorliegendem Antrag in Erstellung, Implementierung, Kontrolle, Sanktion und Fortschreibung mit zusätzlichem Personalaufwand verbunden, was vor dem Hintergrund der bisher eher schwachen Instrumentarien sowie der Rechtsunsicherheit sehr kritisch zu bewerten ist. Des Weiteren sollte beachtet werden, dass eine solche Regelung, sofern sie rechtssicher erlassen werden könnte, aufgrund des Bestandsschutzes nicht sofort ihre Wirkung entfalten könnte.

Die Verwaltung kommt bei der Frage der Implementierung von Obergrenzen und dem Ausschluss bestimmter Nutzungen zu dem sich mit der Auffassung der Stadt Heilbronn deckenden Ergebnis, dass eine Kontingentierung und ein Ausschluss bestimmter Speisenangebote im Rahmen der im oben genannten Gutachten – laut Presseberichten – angesprochenen Nutzungen rechtlich nicht umsetzbar ist.

Die Verwaltung empfiehlt daher, den Antrag abzulehnen.