

## Spielhallen in der kommunalen Planungspraxis

von Dr. Stefan Holl, Geschäftsführer GMA

Nachdem im Einzelhandel in den vergangenen Jahren nur noch begrenzte Zuwächse zu erzielen waren, hat die Nachfrage nach Standorten für Spiel- und Automatenhallen, aber auch für Wettbüros, Spielcasinos, Spielbanken oder ähnlich gelagerte Betrieben zumindest einen Teil der Kommunen überrascht. In München sind nach Auskunft des Kreisverwaltungsreferates derzeit rd. 1.900 „Daddelautomaten“ an mehr als 90 Standorten aufgestellt. Spielhallen sind dabei nicht allein ein Phänomen der Großstadt. So ziehen auch in Kleinstädten, wie im grenznahen Breisach a. Rh. bei Freiburg i. Brsg., die Spielgeräte in 14 Spielhallen ein überregionales Publikum auch aus Frankreich an.



Quelle : GMA

Vierorts wird darüber philosophiert, ob sich unsere Innenstädte auf dem Weg von der Daylight-Economy, die durch den Einzelhandel, Dienstleister und Tagesgastronomie geprägt ist, in eine Evening-Economy befinden, in der neben Spiel- und Automatenhallen auch Diskotheken, Varietés, Nacht- und Tanzlokale, Abendlokale und alle Formen der Take-away-Gastronomie ihren festen Stellenwert haben. Definieren wir Vergnügungstätten zunächst als Gewerbebetriebe, bei denen die kommerzielle Unterhaltung der Besucher und Kunden im Vordergrund steht, ist eine Trennlinie zur Gaststätte, bei der vorrangig die Bewirtung vorgenommen wird, schnell deutlich. Während die übrigen Vergnügungstätten, ins-

besondere Billardclubs, Diskotheken oder Tanzlokale, aber auch Nachtlokale in den zurückliegenden Jahren kaum Zuwächse zu verzeichnen hatten, konzentriert sich die Frage der Neuansiedlung heute nahezu ausschließlich auf Spielstätten. Der stete Drang nach neuen Standorten für Spielhallen und Wettbüros wird von den Kommunen aus einer Reihe von Gründen durchaus kritisch gesehen:

- Zum einen sind die Vergnügungstätten nur z. T. geeignet, zu einer städtebaulichen Aufwertung von Innenstadtlagen beizutragen. Das Erscheinungsbild von mehreren benachbarten Spielstätten mit abgeklebten Scheiben führt oft dazu, dass Standorte für weitere

### Inhalt

Spielhallen in der kommunalen Planungspraxis	1
Kurzinterview mit Dr. Brandenburg	2
Ausschluss von Spielhallen in traditionellen Geschäftslagen	3
Großflächiger Einzelhandel im Sondergebiet	4
Stadt-(statt) Gestaltung	6
Historische Altstädte	7
In letzter Minute	8

Nutzungen (Einzelhandel, Dienstleistungen, Gastronomie, Kultur) uninteressant werden. Aber auch Wohnlagen in der Nachbarschaft werden auf den ersten Blick gestört und möglicherweise abgewertet.

- Spielhallen und Spielotheken werden zweitens auch unter dem Gesichtspunkt der Suchtgefährdung kritisch diskutiert; so stammt die wohl beste Zusammenschau aller Einrichtungen in diesem Bereich vom Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V. Bei der kommunalen Planung gelingt es nur teilweise, in der Wahrnehmung städtebauliche Gründe und weltanschauliche Überlegungen voneinander zu trennen.
- Unter Immobiliengesichtspunkten bieten drittens Spielhallen auch die Chance, leer gefallene Ladenlokale einer Wiedernutzung zuzuführen. Insofern steht ein Teil der Immobilienbesitzer/Grundstückseigentümer

dieser Nutzung – da sie gute Mieten bezahlt – wohlwollend gegenüber.

- Last but not least wecken derartige Einrichtungen auch bei den Kommunen durchaus zwiespältige Gefühle: Während der Stadtplaner den städtebaulichen Folgen möglicherweise ablehnend gegenübersteht, hat sich der Wirtschaftsförderer vielleicht noch keine Meinung gebildet und steht der Kämmerer dem anzusiedelnden Unterfangen gar positiv gegenüber, weil er sich von ihm erhebliche Einnahmen verspricht.

Auf die Anforderungen der Kommunen bei der Planung von Spielstätten hat die GMA bereits 2008 ein Beratungsangebot formuliert, auf dessen Grundlage wir die Spielstättenentwicklung in Kommunen unter der besonderen Berücksichtigung städtebaulicher Zielsetzungen rechtssicher steuern helfen. Dabei zählen Groß-

und Kleinstädte zwischen Hamburg und München gleichermaßen zu den Nachfragern nach diesen GMA-Beratungsleistungen.

IMPRESSUM

Fakten – Analysen – Trends  
zu Gewerbe- und Stadtentwicklung

Herausgeber: Gesellschaft für  
Markt- und Absatzforschung mbH,  
Hohenzollernstraße 14,  
71638 Ludwigsburg

Telefon: 07141/9360-0  
Telefax: 07141/9360-10  
e-Mail: info@gma.biz  
Internet: <http://www.gma.biz>  
ISSN 1610-4714

Schriftleitung: Dr. Stefan Holl

Gesamtverantwortung:  
Dr. Stefan Holl  
Dr. Manfred Bauer

Druck: Ungeheuer + Ulmer, Ludwigsburg

## Kurzinterview mit Dr. Brandenburg

### 1. Haben die Städte und Gemeinden überhaupt eine Chance zur Steuerung der Ansiedlung von Spielhallen?

Die Städte und Gemeinden haben in ihrem Gemeindegebiet Planungshoheit. Dies bedeutet, sie können insbesondere durch den Erlass oder die Änderung von Bebauungsplänen die bauliche Nutzung der Flächen steuern. Entsprechend diesem Grundsatz ist es den Gemeinden möglich, die Ansiedlung von Spielhallen in gewissem Umfang zu beeinflussen.

### 2. Hat sich die Thematik aus Ihrer Sicht in den letzten Jahren verschärft? Was sind die aktuellen Tendenzen?

Die Steuerung der Ansiedlung von Spielhallen scheint in letzter Zeit wieder in den Fokus der Städte und Gemeinden zu rücken. Eine aktuelle Tendenz stellt die Errichtung und der Betrieb sogenannter Mehrfachspielotheken dar. Diese bestehen aus einzelnen Spielräumen, die wiederum durch ihre verbundene Lage, durch gemeinsame Werbung oder Parkplätze

den Eindruck der Zusammengehörigkeit erwecken. Umstritten ist dabei die Frage, ob die Grundfläche der einzelnen Spielhallen bzw. -räume zusammengerechnet werden kann, um so die 100-m<sup>2</sup>-Grenze zu überschreiten, ab der eine Spielhalle in der Regel nur noch in Kerngebieten zulässig ist. Hier zeichnet sich die Tendenz ab, dass eine derartige Addition der Grundflächen an strenge Voraussetzungen gebunden ist und sehr restriktiv gehandhabt werden muss. Näheres ergibt sich auch aus der umfangreichen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, die die Gemeinden kennen sollten.

### 3. Was sind nach Ihrer Erfahrung die wesentlichen Fallstricke für die Kommunen im Umgang mit Spielhallen?

Die Steuerung der Ansiedlung von Spielhallen stellt sich teilweise problematisch dar. Sie muss sich am rechtlich Machbaren orientieren, nicht am politischen Wunschdenken. Die Festsetzungen in Bebauungsplänen scheitern bei einer gerichtlichen Überprüfung oft daran, dass die Begründungen für einen



Dr. Christoph Brandenburg,  
Rechtsanwalt, Taylor Wessing, spezialisiert  
in öffentlichem Bau- und Planungsrecht

Quelle: GMA

Ausschluss von Spielhallen zu vage sind. Dies ist z. B. der Fall, wenn aus den Gründen nicht hervorgeht, wie die konkrete Festsetzung dem gesamten Plankonzept dienen soll, die planerische Konzeption nur vorgeschoben wird oder das planerische Ziel völlig nichtssagend ist. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die planende Gemeinde mit den konkreten Gegebenheiten argumentiert und die genannten Argumente die Planungsentscheidung in städtebaulicher Hinsicht rechtfertigen.

# Ausschluss von Spielhallen in traditionellen Geschäftslagen

## Städtebauliche Beurteilung in Hamburg-Bergedorf

von Dipl.-Ing. Maike Waischnor, GMA Ludwigsburg

Traditionelle Geschäftslagen sind zusehends von Abwertungstendenzen betroffen, die durch Leerstände und Mindernutzungen deutlich sichtbar sind. Neben Discountern und 1-Euro-Shops treten dabei verstärkt Dienstleistungsnutzungen wie Handy-Shops, Billig-Friseure sowie v. a. auch Wettbüros und Spielhallen auf. Diese Nutzungen tragen häufig zu einer Imageabwertung der Geschäftslagen bei und stehen den Aktivitäten der Kommunen zur Aufwertung der Standorte entgegen. In diesem Zusammenhang hat die Freie und Hansestadt Hamburg im Bezirkszentrum Bergedorf durch die GMA überprüfen lassen, inwiefern Spielhallen, Wettbüros, Sexshops und ähnliche Nutzungen im Bereich eines gewachsenen Einzelhandels- und Dienstleistungsstandortes ausgeschlossen werden können.



Einarmiger Bandit

Quelle: Fotolia

### Planungsrechtliche Zulässigkeit von Spielhallen

Für die Errichtung von Spielhallen ist sowohl eine gewerbliche Erlaubnis wie auch eine Baugenehmigung erforderlich. Die Baunutzungsverordnung stellt dabei die allgemeine und ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten für die im Bebauungsplan ausgewiesenen baulichen Nutzungen dar. Grundsätzlich besteht Einigkeit darüber, dass auch der planungsrechtliche Ausschluss von Vergnügungsstätten, wie insbesondere Spielhallen und Wettbüros, möglich ist. Voraussetzung dafür ist der Nachweis „besonderer städtebaulicher Gründe“. Ergänzend ist in einem Konzept allgemein nachvollziehbar und überprüfbar darzustellen, auf welcher städtebaulichen Grundlage der Ausschluss von Vergnügungsstätten erfolgt und dass dieser erforderlich sowie angemessen im Rahmen der Standortentwicklung ist. Eine gesellschaftliche Bewertung von Spielhallen (z. B. Gefahr der Spielsucht) ist für die Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit dagegen nicht von Bedeutung.

Städtebauliche Gründe zum Ausschluss von Spielhallen liegen insbesondere vor, wenn traditionell innerstädtische Nutzungen wie der Einzelhandel, verbraucher-nahe Dienstleistungen und Gastronomie aus zentralen Lagen verdrängt werden. In Folge der Ansiedlung von Spielhallen kommt es häufig zu einem Imageverlust der zentralen Lagen und die Vermietbarkeit der Ladengeschäfte im unmittelbaren Standortumfeld wird deutlich erschwert.

### Städtebauliche Beurteilung in Hamburg-Bergedorf

In Hamburg-Bergedorf sind am östlichen Ende sowie im unmittelbaren Umfeld der Hauptgeschäftslage Sachsentor zunehmend Abwertungstendenzen zu beobachten. Unlängst hat sich ein Wettbüro angesiedelt, eine weitere Bauvoranfrage wurde eingereicht. In diesem Zusammenhang wurde die GMA durch das Bezirksamt Hamburg-Bergedorf beauftragt, eine städtebauliche Beurteilung der örtlichen Verhältnisse im Geltungsbe-reich des Bebauungsplans Bergedorf 35 durchzuführen. Diese Analyse soll Grundlage für einen möglichen künftigen Ausschluss von Vergnügungsstätten durch Änderung des derzeit gültigen Bebauungsplanes sein.

Ausgangslage der Beurteilung war die Aufnahme und Bewertung der aktuellen Nutzungen sowie städtebaulichen Strukturen im Geltungsbe-reich des Bebauungsplanes. Außerdem wurden die Veränderungen der Nutzungsstruktur im Vergleich mit früheren Erhebungen dargestellt. Damit konnte die Entwicklung der Standortlage im Detail dokumentiert werden. Abschließend wurden mögliche Entwicklungspotenziale bzw. voraussichtliche zukünftige Strukturveränderungen des Standortes mit und ohne Ausschluss von Spielhallen prognostiziert (Szenarien).

Am östlichen Ende der Fußgängerzone Sachsentor sowie den daran südlich angrenzenden Kerngebietsbereichen sind bereits strukturelle Veränderungen zu beobachten. In den

### Entwicklung und Auswirkung von Spielhallen

Nach einer Studie der Uni Duisburg-Essen im Jahr 2009 sind in Deutschland knapp 8.000 Spielhallen mit mehr als 100.000 Geldspielgeräten ansässig. Unter zusätzlicher Berücksichtigung der Gaststätten wurden 2008 sogar rd. 225.000 Geldgewinnspielautomaten gezählt. Die Praxis hat gezeigt, dass die unkontrollierte und unkoordinierte Errichtung von Wettbüros und Spielhallen eine gut entwickelte Infrastruktur sowie einen städtebaulich erwünschten Branchenmix nachhaltig stören kann. Mit Vergnügungsstätten sind häufig negative Begleiterscheinungen, sog. Trading-down-Effekte, verbunden, die zu einer deutlichen städtebaulichen Imageabwertung durch Abwanderung von Käuferschichten und Entstehung von Leerständen führen können.

Geschäftslokale rund um die ehemaligen Magnetbetriebe Penndorf und Kaufhaus Glunz treten zunehmend Leerstände und Mindernutzungen auf. Eine erneute Verstärkung dieser Tendenzen durch eine weitere Ausbreitung von Wettbüros und Spielhallen könnte das Standortumfeld erneut deutlich abwerten. Dies würde der angestrebten Stabilisierung des Gebietes als Einzelhandels- und Dienstleistungsstandort durch die geplante Umnutzung der ehemaligen Penndorf-Immobilie durch Textilfilialisten entgegenwirken. Ohne eine

Änderung des Bebauungsplans wird sich die Trading-down-Entwicklung aller Voraussicht nach weiter fortsetzen und letztlich zum Funktionsverlust als Einzelhandels- und Dienstleistungsstandort führen. Für die umliegenden Wohngebiete hätte dies einen deutlichen Qualitätsverlust zur Folge, da sich die unmittelbare Versorgungsfunktion verschlechtern würde.

Durch die Änderung des Bebauungsplanes und somit dem Ausschluss von Vergnügungsstätten wird die Ansiedlung weiterer Wettbüros und Spiel-

hallen verhindert. Die unmittelbare, erneute Abwertung des Standortes infolge der Ansiedlung weiterer Spielhallen und somit der Funktionsverlust als Einzelhandels- und Dienstleistungsstandort sowie die Beeinträchtigung der angrenzenden Wohngebiete können abgewendet werden. Somit konnten in der GMA-Analyse für den Geltungsbereich des Bebauungsplans Bergedorf 35 städtebauliche Gründe nachgewiesen werden, die einen Ausschluss von Vergnügungsstätten durch eine Bebauungsplanänderung rechtfertigen.

## Großflächiger Einzelhandel im Sondergebiet – Festsetzungen nach Bauplanungsrecht

von Dr. Christian Krane, Rechtsanwalt, Taylor Wessing

**Das Bundesverwaltungsgericht hat am 3. April 2008 geurteilt, dass sogenannte gebietsbezogene Verkaufsflächenbeschränkungen unzulässig sind. Damit hat es die langjährige Praxis für rechtswidrig erklärt, bei der Festsetzung von großflächigem Einzelhandel eine auf das Baugebiet bezogene Obergrenze für Verkaufsflächen vorzusehen. Die vom Bundesverwaltungsgericht aufgezeigte Lösung über grundstücksbezogene Verkaufsflächenbegrenzungen stellt die Bauleitplanung vor neue Herausforderungen. Der Verfasser stellt Entwürfe für solche Festsetzungen vor.**

### Die Position des Bundesverwaltungsgerichts

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 3. April 2008 entschieden, dass es für Verkaufsflächengrenzen, welche sich auf das Baugebiet beziehen, keine Ermächtigungsgrundlage gibt. Das Gericht meint, die BauNVO sehe grundsätzlich nur anlagenbezogene Festsetzungsmöglichkeiten vor. Gebietsbezogene Festsetzungsmöglichkeiten seien grundsätzlich nicht möglich. Das hinter der Auffassung des Gerichts stehende sachliche Argument liegt darin, dass es nicht zu einem „Windhundrennen“ verschiedener Eigentümer kommen soll, bei dem die Ausnutzung des Planungsrechts von der Geschwindigkeit und Reihenfolge der Einreichung der Bauanträge abhängt. In einer weiteren Entscheidung vom 11. November 2009 hat das Gericht deutlich gemacht, dass diese Rechtsprechung selbst dann Anwendung finden soll, wenn die Flächen des Plangebiets

im Eigentum einer einzelnen Person stehen, also nicht einmal konkurrierenden Personen gehören. Ein letztes „Schlupfloch“ hat das Gericht bisher offen gelassen. Es könnte weiterhin zulässig sein, Verkaufsflächenobergrenzen, welche in der Sache ausschließlich ein einziges Vorhaben betreffen, festzusetzen. Angesichts der ansonsten eindeutigen Haltung des Bundesverwaltungsgerichts und der übrigen Verwaltungsgerichte, die die „Windhund-Rechtsprechung“ schnell übernommen haben, kann aber auch bei Festsetzungen für ein einziges Vorhaben diese Variante nicht als rechtssicher empfohlen werden. Auch für Einzelvorhaben sollten deshalb baugebietsbezogene Verkaufsflächenobergrenzen vermieden werden.

### Rechtlicher Hintergrund

Es sei angemerkt, dass die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts aus juristischer Sicht nicht zwingend ist.

Sämtliche Argumente, die das Bundesverwaltungsgericht gegen baugebietsbezogene Verkaufsflächenbeschränkungen anführt, lassen sich bei konsequentem Weiterdenken auch gegen die vom Gericht genannten Lösungsmöglichkeiten anführen. Die Umsetzung der neuen Vorgaben führt zu praktischen Umsetzungsschwierigkeiten, die sich in erhöhtem Aufwand bei der Erarbeitung der notwendigen Festsetzungen niederschlagen. Dies führt auch zu erheblicher Unsicherheit im Bauleitplanverfahren. Die neuartigen Festsetzungen erweisen sich als schwer verständlich. Es ist für den Betrachter der Festsetzungen nicht mehr ersichtlich, in welcher Größenordnung das Vorhaben sich befindet und welche Verkaufsflächen zu erwarten sind. Erst ein Blick in die Begründung des Bebauungsplans wird hier eine Anschauung vermitteln.

Das Grundproblem der vom Bundesverwaltungsgericht vorgeschlagenen Lö-



sung ist, dass hier zwei Rechtskomplexe miteinander verknüpft werden, die sachlich nichts miteinander zu tun haben. Die Größe eines Grundstücks hat in der Sache nichts mit der zulässigen Verkaufsfläche zu tun. Die städtebauliche Bedeutung der Grundstücksgröße ist eine ganz andere als die städtebauliche Bedeutung der Verkaufsfläche.

**Neuartige Festsetzungen zur Verkaufsflächenzahl**

Dennoch wird sich die Praxis in den nächsten Jahren an die Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts halten müssen. Die Instanzgerichte haben die Rechtsprechung bislang bestätigt.

Die vom Bundesverwaltungsgericht genannte Lösung führt zu Festsetzungen, die die Verkaufsfläche auf die jeweilige Grundstücksfläche beziehen. Diese Festsetzungen orientieren sich an den Regelungen für Geschossflächenzahlen und Grundflächenzahlen. Die Grundflächenzahl gibt an, wie viel Quadratmeter Grundfläche je Quadratmeter Grundstücksfläche zulässig sind. Entsprechendes gilt für die Geschossflächenzahl. Eine Festsetzung für Verkaufsflächen kann sich durchaus an dieser Regelungstechnik orientieren. Allerdings ist die in § 19 Abs. 3 BauNVO verwendete Definition der Größe der maßgeblichen Grundstücksflächen für Verkaufsflächenzahlen ungeeignet, da z. B. die Straßenbegrenzungslinie für die Verkaufsflächenobergrenze keine städtebauliche Bedeutung hat. Damit sich die maßgeblichen Größen während des Bauleitplanverfahrens nicht ständig ändern, sollte eine Definition des Baugrundstücks gewählt werden, welche sich an zivilrechtlichen Begriffen orientiert. Da die in der Praxis vorgefundenen Flurstücke jedoch häufig größer sind als der Geltungsbereich des beabsichtigten Plangebietes, sollte zugleich eine Einschränkung dahingehend vorgenommen werden, wonach als Grundstück im Sinne der Festsetzung nur diejenige Fläche gilt, welche im Geltungsbereich des jeweiligen Sondergebietes liegt.

Ausgangspunkt ist die beabsichtigte Verkaufsfläche in absoluten Zahlen, und zwar insgesamt und je nach

„Zulässig sind Einkaufszentren (...) mit selbständig nutzbaren Einzelhandelsbetrieben (...).

Verkaufsflächenzahlen:  
 Gesamtverkaufsfläche: 0,300  
 Sortimente: Bekleidung 0,225  
                   Schuhe/Lederwaren 0,075

Die Verkaufsflächenzahl gibt an, wie viel Quadratmeter Verkaufsfläche je Quadratmeter Baugrundstücksfläche maximal zulässig sind.“

„Zulässig sind Einkaufszentren (...) mit selbständig nutzbaren Einzelhandelsbetrieben (...).

Verkaufsflächenzahlen:  
 Gesamtverkaufsfläche: 12.000/40.000  
 Sortimente: Bekleidung 9.000/40.000  
                   Schuhe/Lederwaren 3.000/40.000

Die Verkaufsflächenzahl gibt an, wie viel Quadratmeter Verkaufsfläche je Quadratmeter Baugrundstücksfläche maximal zulässig sind.“

		Verkaufsfläche	VFZ
Baugrundstück	40.000		
Gesamt-VK		12.000	0,300
Bekleidung		9.000	0,225
Schuhe/Lederwaren		3.000	0,075

Sortiment. Damit die für die Widerlegung der Negativvermutung in § 11 Abs. 3 BauNVO notwendige Auswirkungsanalyse erstellt werden kann, sind dem markt- und absatzwirtschaftlichen Gutachter feste Obergrenzen der Verkaufsflächen an die Hand zu geben. Umgekehrt wird eine gutachterliche Auswirkungsanalyse stets eine feste Verkaufsflächenobergrenze auswerfen. Zur Ermittlung der Verkaufsflächenzahlen sind die absoluten Vorgaben des markt- und absatzwirtschaftlichen Gutachters durch die Grundstücksgröße in Quadratmetern zu teilen. Dies ist nicht nur für die Gesamtverkaufsfläche des Vorhabens, sondern für jedes einzelne Sortiment durchzuführen. In die Festsetzung des Bebauungsplans ist ferner eine Definition des maßgeblichen Grundstücks aufzunehmen.

Die Festsetzung für ein Sondergebiet „Einkaufszentren“ könnte wie in Tabelle 1 dargestellt aussehen. Diese Festsetzungen erlauben auf einem 40.000 m<sup>2</sup> großen Grundstück eine Gesamtverkaufsfläche von 12.000 m<sup>2</sup>. Für das Sortiment „Bekleidung“ gestatten sie 9.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche

und für Schuhe/Lederwaren 3.000 m<sup>2</sup>. Wie ersichtlich, sind die ausgeworfenen Verkaufsflächenzahlen bis auf einige Stellen hinter dem Komma genau bestimmt. Angesichts der Größe des Grundstücks ist eine auf mehrere Nachkommastellen genaue Festsetzung erforderlich. Als Alternative kommt noch die Festsetzung von Bruchteilen in Betracht (Tabelle 2).

Diese Festsetzungsart hat den Vorteil, dass leichter ersichtlich ist, welche absoluten Verkaufsflächen-größen gemeint sind.

Für die Ermittlung der maßgeblichen Verkaufsflächenzahlen wurde zur Vereinfachung der Berechnung eine Tabelle entwickelt (Tabelle 3), welche die Verkaufsflächenzahlen bei Angabe der Grundstücksgröße und der Verkaufsflächen automatisch angibt.

Das Textverarbeitungsprogramm bzw. die Tabellenkalkulation wirft hierbei nach Eingabe der Grundstücksgröße und der Verkaufsfläche selbständig die Verkaufsflächenzahl aus. Dieses Dokument kann unter c.krane@taylorwessing.com angefordert werden.

## Stadt-(statt) Gestaltung



Leipzig



Meißen



Nizza

Quellen: GMA

### Außergastronomie – belebendes und gestaltendes Element

von Dipl.-Geogr. Stefan Wolf, GMA Ludwigsburg

Bei Überlegungen zur gestalterischen Aufwertung von Innenstädten steht vorrangig der Einzelhandel im Fokus. Bislang wenig Beachtung erfährt hingegen die Gastronomie, obwohl gerade in den Sommermonaten die Außergastronomie die Wahrnehmung des Stadtbildes durch die Besucher entscheidend prägt.

Ob auf Plätzen, straßenbegleitend (Beispiel Meißen) oder straßenraumfüllend (Beispiel Barfußgässchen in Leipzig) – Außergastronomie kann ganz unterschiedliche Milieus erzeugen. In jedem Fall sorgt sie für eine zusätzliche Belebung, gerade auch zu Tageszeiten, in denen die Kundenfrequenz des Einzelhandels eher schwach ausgeprägt ist

oder – bei nicht durchgängigen Öffnungszeiten – vollständig entfällt.

Nicht zu unterschätzen ist auch die stadtgestalterische Bedeutung von Außergastronomie. So kann sie dem vielfach beklagten Verlust von Individualität der Innenstädte entgegenwirken, insbesondere wenn sich die Möblierungselemente und Sonnenschirmen mit großformatigen Werbeschriftzügen positiv abheben (Beispiele Ravensburg und Nizza). Dabei sollten stets ein einladendes Ambiente und der „Wohlfühleffekt“ für die Besucher im Vordergrund stehen.

Immer mehr Städte und Gemeinden erkennen die Bedeutung des Gastronomiesektors für die Attraktivität der Zentren und beginnen sich

mit dem Themenbereich verstärkt zu befassen. Konzeptionelle Grundlagenarbeit bis hin zu umfassenden Gastronomie-Entwicklungskonzepten liefert dabei wertvolle Leitlinien für unterstützende kommunale Maßnahmen. Möglichkeiten zur Einflussnahme bieten z. B. Sondernutzungsrichtlinien, die notwendige Mindestanforderungen mit einem gewissen Gestaltungsspielraum kombinieren. Die Schaffung geeigneter städtebaulicher Rahmenbedingungen, wie die Abgrenzung von Bereichen für Außergastronomie durch Wasserläufe oder durch einen Wechsel der Pflasterung (Beispiele Lutherstadt Wittenberg), kann günstige Voraussetzungen schaffen. Zudem lässt sich häufig mit einer verstärkten Einbindung der Gastronomen in Stadtmarketingaktivitäten eine positive Entwicklung einleiten.



Ravensburg



Wittenberg



Wittenberg

Quellen: GMA

# „Historische Altstädte“

– Fortsetzung des Artikels aus dem GMA InfoDienst vom November 2009

von Dipl.-Ing. Peter U. Berger, GMA-Büro Köln –

„Historische Altstädte“ stellt den letzten Beitrag unseres langjährigen Niederlassungsleiters Peter Urban Berger dar. Herr Berger kam als Prokurist von der ECON-Consult und hat in den Folgejahren die Niederlassung Köln maßgeblich ausgestaltet. Nachfolgerin von Herrn Berger als Leiterin des Kölner Büros ist unsere langjährige Prokuristin Birgitt Wachs. Frau Wachs kam nach ihrem Studium der Wirtschafts-Geografie an der Ruhr-Universität in Bochum von der Karstadt Warenhaus AG, Essen, im Jahr 2002 zur GMA.



Dipl.-Ing. Peter Urban Berger

Quelle: GMA

## Handel in historischen Stadtkernen – der Verbraucher wünscht mehr als Verkaufsfläche und Sonderangebote

Die Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung des Einzelhandels in historischen Stadtkernen und Innenstädten leitet sich sowohl aus städtebaulichen Zielvorstellungen zur Entwicklung der europäischen Stadt als auch aus dem sozialpolitischen Auftrag der Städte und Gemeinden zur Bereitstellung urbaner Lebensräume als Orte der Kommunikation und Partizipation ab. Attraktive Wohnungen in den Innenstädten führen alleine noch nicht zur Identifikation der Bürger mit der eigenen Stadt. Gefragt ist vielmehr eine Mischung aus Wohnnutzungen und Versorgungsangeboten der öffentlichen und privaten Infrastruktur, die den Menschen Begegnung, Kommunikation und Teilnahme am öffentlichen Leben ermöglichen. Hierzu leistet der Einzelhandel eine unverzichtbare Rolle. Der Rückzug des Handels aus Innenstädten und Stadtkernen bedeutet nicht nur einen Verlust an Erlebnisqualität, sondern gefährdet zugleich auch die städtebauliche Bestandsfähigkeit der Gebäude. Jahrzehntelange Erfahrungen in der Stadtsanierung belegen, dass man nur durch das Zusammenspiel öffentlicher

Investitionen und privatwirtschaftlicher Initiativen zur Erneuerung der Gebäudesubstanz das Kulturgut alter Städte bewahren kann. Zur Vermeidung von Missverständnissen ist darauf hinzuweisen, dass eine Monostruktur des Einzelhandels in Innenstädten ebenso schädlich ist wie eine Beschränkung auf das Wohnen. Im Fokus der Stadtentwicklung muss die Multifunktionalität der Stadtkerne stehen, die auch nach Geschäftsschluss Orte des Lebens, der Kultur, der sozialen Begegnung und der Freizeitgestaltung entstehen lässt.

Historische Altstadtquartiere fungieren oftmals auch als touristische Anziehungspunkte. Die positiven Synergieeffekte zwischen Tourismus und historischer Innenstadt sollten jedoch nicht Anlass geben zu einer einseitigen Ausrichtung der Gebäudenutzungen auf die touristischen Bedürfnisse. Negative Erfahrungen in manchen Altstadtquartieren führen auch in diesem Punkt zu der Zielvorstellung einer ausgewogenen Nutzungsmischung, die sowohl für Bewohner als auch für touristische Besucher Anreize vermittelt.

In vielen historischen Stadtkernen wird die Frage diskutiert, ob der filialisierte Einzelhandel aufgrund seiner oftmals austauschbaren Außen- und Werbegestaltung für historische Altstadtquartiere sinnvoll ist. Unabhängig von dem Problem, dass Städte und Gemeinden in Innenstädten in der Regel keine Möglichkeit haben, auf die Art der Einzelhandelsnutzung Einfluss zu nehmen, sind marktwirtschaftliche Aspekte bei der Auswahl geeigneter Nutzer zu berücksichtigen. Trotz des Wunsches nach einer möglichst hochwertigen, individuellen Einzelhandelsstruktur in historischen Stadtkernen erwartet der Verbraucher auch hier eine breite Angebotspalette unterschiedlicher Sortimente und Betriebsformen. Im Hinblick



Dipl.-Geografin Birgitt Wachs

Quelle: GMA

auf die städtebauliche Gestaltung sind jedoch dieselben Maßstäbe wie beim Facheinzelhandel in puncto Fassaden, Außenwerbung etc. anzulegen. Dies bedeutet, dass auch die denkmalpflegerischen Ansprüche an die Objektgestaltung eingehalten werden müssen, damit der filialisierte Handel als integrierter Teil des Altstadtensembles wahrgenommen wird. Sofern das äußere Erscheinungsbild der historischen Bausubstanz erhalten wird und keine denkmalwerten Innenelemente eines besonderen Schutzes bedürfen, kann die Zusammenlegung mehrerer Geschäftsgebäude Raum für moderne und kundengerechte Betriebsformen des Einzelhandels in alter Bausubstanz schaffen.

Im Hinblick auf eine sinnvolle „Arbeitsteilung“ zwischen dem innerstädtischen Einzelhandel und peripheren Einzelhandelschwerpunkten übernimmt der Einzelhandel in historischen Stadtkernen aufgrund des besonderen Flairs eine Leitbildfunktion. Sowohl für die eigene Wohnbevölkerung als auch für auswärtige Besucher und Touristen bietet in der Regel nur die Innenstadt die Voraussetzungen für eine Identifikation und für Sozialkontakte. Deshalb er-

scheint es sinnvoll, am Stadtrand überwiegend die Handelsformen zu etablieren, die aus Gründen des Flächenangebotes, der Mietpreiskonditionen und / oder der Verkehrserschließung in Innenstädten nicht realisierbar sind. Als städtebaulich unverträglich sind jedoch Konkurrenzwirkungen zu bewerten, die an der Peripherie der Städte von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mit innenstadtprägenden Sortimenten ausgehen.

#### **Abschließende Gedanken zu einer altstadtgerechten Handelsstruktur**

Durchgreifende Veränderungen im Einzelhandel, das Abschmelzen des inhabergeführten Facheinzelhandels in Verbindung mit einem ungebremsen Konzentrationsprozess des filialisiereten Einzelhandels stellen historische Stadtkerne vor erhebliche Herausforderungen. Im Rahmen der Stadtentwicklung gilt es sorgfältig auszutarieren, welche Handelsnutzungen im Sinne des Städtebaus für die Innenstädte und Stadtkerne reserviert werden müssen und welche Handelsstrukturen am Stadtrand oder in Solitärlage stadtvträglich sind. Hierzu leisten Einzelhan-

dels- und Zentrenkonzepte wertvolle Entscheidungshilfe, der sich die Stadt Lippstadt seit vielen Jahren bedient. Die Begleitung der Stadtentwicklung durch verschiedene Einzelhandelsuntersuchungen und Stellungnahmen der GMA Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH, Büro Köln, hat wertvolle Entscheidungshilfe bei anstehenden politischen Entscheidungen zur Handelsentwicklung, insbesondere zur Bauleitplanung, geleistet. Die Selbstbindung der Stadt an das Einzelhandelskonzept stellt sicher, dass keine Einzelfallentscheidungen außerhalb eines abgesteckten Entwicklungsrahmens getroffen werden und eine Gleichbehandlung aller Investitionsvorhaben gewährleistet ist.

Die Entwicklung der Innenstädte, insbesondere historischer Stadtkerne, kann unter Berücksichtigung der begrenzten Finanzmittel der Kommunen nicht allein öffentliche Aufgabe sein. Gefragt ist vielmehr eine intensive Zusammenarbeit der an einer vitalen Innenstadt interessierten Gruppierungen aus Bürgerschaft, Politik, Verwaltung, Einzelhandel, Gastronomie und Kultur.

Dabei geht es insbesondere darum, die Grundstückseigentümer als wichtige Entscheidungsträger für die Gebäudenutzungen in ein koordiniertes Handlungskonzept einzubinden. Das nordrhein-westfälische ISG-Gesetz hat die rechtlichen Möglichkeiten geschaffen, unter denen Anliegergemeinschaften gebildet werden können, die sich für die Innenstadtentwicklung engagieren. Dabei geht es um mehr als nur Partizipation an Planungsprozessen, es geht vielmehr um die Aktivierung aller endogenen Potenziale einer Stadt zur Erhaltung und Aufwertung des Kulturgutes Innenstadt. Dabei kommt den Grundstückseigentümern und den Akteuren des Einzelhandels eine besondere Verantwortung zu, da sie nicht nur die Gebäudenutzung bestimmen, sondern zugleich wichtige Beiträge zur Identität und Unverwechselbarkeit der Stadtkerne leisten. Der Erfolg der Kooperationsmodelle in Innenstädten und historischen Stadtkernen wird maßgeblich darüber entscheiden, ob wir städtebaulich attraktive und wirtschaftlich vitale Lebensmittelpunkte in unseren Kommunen für nachfolgende Generationen erhalten können.

## In letzter Minute

Bis zum März 2010 gingen zahlreiche öffentliche und private Aufträge an die GMA (Auswahl):

- Einzelhandelskonzepte wurden und werden u. a. in Au am Rhein, Ballrechten-Dottingen, Brackenheim, Crailsheim, Erlangen, Filderstadt, Frankfurt a. M., Ingersheim, Ludwigsburg-Poppenweiler, Taufkirchen, Uelzen und Zwickau gefertigt.
- Markt- und Potenzialanalysen wurden und werden u. a. in Annweiler, Backnang, Bad Arolsen, Bad Berka, Bad Ischl (A), Bad Mergentheim, Baden-Baden, Bayreuth, Berlin-Dahlem, Berlin-Lichtenberg, Berlin-Pankow, Billigheim-Ingenheim, Bischofswerda, Bremen, Bruchmühlen, Chemnitz, Deutschland (Standortnetzkonzeption), Duisburg, Ebeleben, Ehningen, Fehrbellin, Forst, Frankfurt a. M., Freudensstadt, Göppingen, Gotha, Groß-Glienicke, Henstedt-Ulzburg, Hürth, Iserlohn, Kehlheim, Kraichtal, Lippstadt, Lüdenscheid, Ludwigsburg, Mönchengladbach, Mühlheim, München, Neumünster, Neuss, Oberalm (A), Oberhausen, Oedheim, Osnabrück, Radolfzell, Rechberghausen, Regensburg, Rheine, Rodenkirchen, Schwaijergern, Schwalmstadt, Spremberg, Stralsund, Stuttgart, Waiblingen, Weil a. Rh., Weilheim, Weinheim, Wertheim, Wigoltingen (CH), Wilsdruff, Winsen/Luhe, Zwickau und Zwiesel erstellt.
- Gutachten und unterstützende Arbeiten zu speziellen Themenstellungen fertigte bzw. leistete die GMA u. a. in Bad Arolsen (dialogorientiertes Verfahren), Braunschweig (Befragungen), Braunschweig (Parkhauszählung), Düsseldorf (Kundenwohnortenerhebung), Erding (Vergnügungstättenkonzept), Frankfurt a. M. (Stadtbildanalyse), Kelheim (Altstadtmanagement), Lippstadt (Beratungen), Rottenburg a. N. (Sortimentskonzept für den Einzelhandel), Vermold (Fotodokumentation) und Zittau (Erhebungen).
- Mit Vorträgen und Präsentationen war die GMA u. a. in Auerbach i. Vogtland, Bad Kreuznach, Berlin, Bürgel, Crailsheim, Frankfurt a. M., Fulda, Hamburg, Kirchheim a. N., Leipzig, Ludwigsburg, Minden, Pritzwalk, Schneeberg i. Erzgeb., Stuttgart, Weimar und Zeven vertreten.