



Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung
Blumenstr. 28 b, 80331 München

PLAN-HAI-11-2

An den Vorsitzenden
des Bezirksausschusses 2
Herrn Alexander Miklosy
Baaderstraße 82
80469 München

Blumenstr. 28 b
80331 München
Telefon: 089 233-
Telefax: 089 233
Dienstgebäude:
Blumenstr. 31
Zimmer: 133
Sachbearbeitung:

Ihr Schreiben vom

Ihr Zeichen

Unser Zeichen

Datum
28.06.2017

Konzept zum Schutz/Erhalt der Kleingewerbe im Stadtbezirk 2

BA-Antrags-Nr. 14-20 / B 03452
des Bezirksausschusses des Stadtbezirkes 2 Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt
vom 28.03.2017

Sehr geehrter Herr Miklosy,

der Bezirksausschuss des Stadtbezirkes 2 Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt hat am 28.03.2017 einen Antrag gestellt, ob es ein Konzept zum Erhalt des Kleingewerbes im Stadtbezirk gibt.

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage

Der Schilderung der Ausgangslage in der Begründung der Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen-Rosa Liste im Bezirksausschuss 2 Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt vom 05.03.2017, die dem Antrag des Bezirksausschuss 2 vom 28.03.2017 zugrunde liegt, kann uneingeschränkt zugestimmt werden.

Mit der Frage, welche konzeptionellen Ansätze bestehen, um die fortschreitende Verdrängung von Kleingewerbe zu bremsen, hat sich der Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung bereits am 02.12.2015 befasst („Strukturwandel in der Innenstadt und in Innenstadtrandgebieten“, Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / 02248).

Die dort dargelegten Befunde zur rechtlichen Ausgangssituation und zu den begrenzten kommunalen Handlungsmöglichkeiten zur Bewahrung kleingewerblicher Strukturen in der Innenstadt gelten auch heute ohne Einschränkung weiter.

Insbesondere in den Innenstadtgebieten sind gewerbliche Standorte von soziokulturellen und immobilienwirtschaftlichen Aufwertungsprozessen betroffen, die zur Verdrängung einkommensschwacher Betriebe führen. Dabei gibt es, wie beim Wohnen, eine gewünschte Aufwertung, etwa wenn städtebauliche Missstände beseitigt werden, die Umwelt- oder Wohnumfeldsituation sich spürbar bessert aber auch unerwünschte Folgen von Aufwertungsprozessen.

Die Gefährdungssituation kleinerer, gewerblicher Betriebe, deren Räume überwiegend gemietet sind, ist grundsätzlich anders zu beurteilen als dies im Wohnmietbereich der Fall ist. Anders als beim Wohnen herrscht im gewerblichen Bereich die Freiheit des (Standort-)Wettbewerbs. Dementsprechend schwierig ist die normative Bewertung „gewerblicher“ Gentrifizierung. Für eine „gesunde“ gewerbliche Mischung finden sich im Gegensatz zur Wohnnutzung keine objektiven Kriterien und bislang auch keine landes- oder bundesrechtlichen Vorgaben, die einen besonderen gebietsbezogenen Schutz begründen und ein entsprechendes Aktivwerden der Kommune begründen.

Nur gegen „störende“ gewerbliche Unternehmen wurden bislang, etwa im Immissionsschutzrecht oder bei Spielhallen, rechtliche Vorkehrungen getroffen. Diese hatten jedoch stets den Schutz der möglicherweise betroffenen Wohnbevölkerung im Fokus und nicht den Konkurrenzschutz beim Gewerbe.

Auch das Gewerbemietrecht enthält keine dem Wohnmietrecht vergleichbaren einseitigen Schutzkomponenten. Die Verträge sind häufig so gestaltet, dass nach Ablauf ggf. vereinbarter Vertragslaufzeiten ein unbefristetes Mietverhältnis fortbesteht, das beiderseits mit knapp dreimonatiger Kündigungsfrist beendet werden kann. Dies ist vom Gesetzgeber, gerade auch im Interesse der gewerblichen Mieter, die bei unsicherem ökonomischen Erfolg den Standort rasch verlassen wollen, bewusst so ausgestaltet.

Nicht nur immissionsschutzrechtliche Vorschriften und Auflagen „bedrohen“ die Existenz vieler kleingewerblicher Betriebe, auch die zunehmende Beschwerde- und Klagebereitschaft der benachbarten Wohnbevölkerung macht den Unternehmen in den dichten Innenstädten und Innenstadtrandgebieten das Leben schwerer.

Der Einzelhandel ist seit Jahrzehnten von einem Strukturwandel erfasst, der die Marktmacht großer Filialbetriebe, im Lebensmittelbereich von Supermärkten und Discountern, ständig erhöht hat und zu einem Verschwinden kleinteiliger Einzelhandelsstrukturen auch in den gemischt genutzten Innenstadt(nahen) Quartieren führte. Darüber hinaus forciert der Einzelhandel den Online-Handel als wesentlichen Vertriebskanal auf breiter Front und in erheblicher Art und Weise.

Die Konsumenten, d.h. wir alle, haben zu dieser Entwicklung durch unser Einkaufsverhalten, das zunehmend Pkw-orientiert oder aber per online-Bestellung stattfindet, maßgeblich beigetragen.

All diese gesamtstädtisch zu beobachtenden Prozesse werden in jenen vorzugsweise Innenstadt- oder innenstadtnahen Gebieten, die von Gentrifizierung betroffen sind, überlagert von marktwirtschaftlich begründeten Verdrängungsprozessen als Folge der immobilienwirtschaftlichen Aufwertung dieser Gebiete.

2. Handlungsmöglichkeiten der Landeshauptstadt München - konzeptionelle Überlegungen zum Schutz (klein-)gewerblicher Strukturen.

Was kann die Landeshauptstadt München tun, um traditionelle gewerbliche Strukturen, die unter urbanen Gesichtspunkten oder auch unter dem Aspekt der Nahversorgung wichtig sind, zu erhalten?

Begrenzte Möglichkeiten zum Schutz gewerblicher Strukturen hat die Stadt bei bestehenden baulichen Anlagen im städtischen Eigentum. Beispielsweise fördert die Landeshauptstadt München durch entsprechend zurückhaltende Mietpreisgestaltung den Erhalt traditioneller Strukturen im Rathaus oder im Ruffinihaus.

Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang Beispiele aus Paris und Wien (Seestadt Aspern), die allerdings nur den Neubau betreffen. Dort wurden bzw. werden in Neubaugebieten auf städtischen Flächen die Gewerbemieten für Ladengeschäfte für 10 Jahre durch die Stadt subventioniert, um den Aufbau erdgeschossiger Ladenstrukturen überhaupt zu ermöglichen.

Auch die Errichtung von wohnortnahen Gewerbehöfen trägt zum Verbleib kleiner Handwerksbetriebe in den Innenstadt(nahen) Quartieren und zum Erhalt der Versorgung der Bevölkerung bei. Hier hat die Stadt die Möglichkeit, über die Einräumung günstiger Laufzeiten, Kündigungsfristen und Mietpreise die Standortsicherheit marktschwächerer gewerblicher Unternehmen (z. B. Startup, traditionelle Handwerksbetriebe) zu verbessern und macht davon auch Gebrauch.

Zur Nahversorgung und Einzelhandelsentwicklung macht das Zentrenkonzept der Landeshauptstadt München Aussagen. Darin sind weite Teile des Stadtbezirks 2 Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt als Nahbereichszentrum ausgewiesen. Dieses Gesamtstädtische Konzept ist aber kein geeignetes Steuerungsinstrument zur Verhinderung der Verdrängung von kleingewerblichen Strukturen.

Grundsätzlich wird mit dem Zentrenkonzept zwar das Ziel formuliert, in den zentralen Versorgungsbereichen eine Mischung aus Einzelhandelsbetrieben, Flächen für ergänzendes (Lebensmittel-)Handwerk und Dienstleistungsbetriebe zu erhalten, es besteht jedoch über ein solches Konzept kein Einfluss auf das Agieren der privaten Immobilieneigner und deren Mietpreisgestaltung. Auch den bereits weiter oben erwähnten Strukturwandel im Einzelhandel (Konzentrationsprozesse und digitaler Handel) und die damit zusammenhängende Verdrängung gerade kleinerer, inhabergeführter Fachgeschäfte kann das Zentrenkonzept nicht beeinflussen.

Im Sinne eines integrierten Handlungsansatzes in der Städtebauförderung hat die Landeshauptstadt München in mehreren Sanierungsgebieten das besondere Städtebaurecht angewandt. Seit 2009 wird in Pasing und Trudering das Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramm "Aktive Stadt- und Ortsteilzentren" eingesetzt. Das Programm verfolgt die Stärkung zentraler Versorgungsbereiche, welche durch Funktionsverluste, insbesondere gewerblichen Leerstand, bedroht oder betroffen sind. Durch die Aktivierung der Akteure vor Ort und durch die Bündelung privater und öffentlicher Gelder zur Aufwertung und Profilierung der Gebiete wird eine ganzheitliche Stadtteilentwicklung angestrebt. Neben dem Instrument der sanierungsrechtlichen Genehmigung könnten in den Sanierungsgebieten ein Stadtteil-, Flächen- und Leerstandsmanagement umgesetzt werden.

Der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln, zum Beispiel im kommunalen Förderprogramm „aktiv gestalten“ oder den sogenannten Verfügungsfonds, unterstützt weitere Projekte. Des Weiteren wird in den Sanierungsgebieten am Mittleren Ring das Münchner BIWAQ-Projekt - Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier „work&act“ eingesetzt, um unter anderem die örtliche Ökonomie zu stärken, zum Beispiel durch Vernetzung Gewerbetreibender im Quartier. Mit dem Beschluss des Stadtrats vom 28.09.2016 werden die nächsten beiden Untersuchungsgebiete Moosach und Neuperlach sein. In der Städtebauförderung steht immer die integrierte Stadtteilentwicklung im Fokus, so dass Gebiete mit nur einzelnen Problemlagen nicht mit dem besonderen Städtebaurecht belegt werden. Eine Aufnahme der Münchener Innenstadt in die Städtebauförderung wird derzeit nicht verfolgt.

Im BA-Antrag-Nr. 14-20 / B 03452 des Bezirksausschusses 2 Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt wird zutreffenderweise darauf hingewiesen, dass das städtebauliche Instrument der Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Baugesetzbuch (BauGB), das in München breite Anwendung findet, nach der geltenden Rechtslage dem Milieuschutz der angestammten Wohnbevölkerung dient.

Angesichts der Erkenntnis, dass die gesetzliche Grundlage für Erhaltungssatzungen sich für die beschleunigten Aufwertungsprozesse in den Münchner Bestandsgebieten immer mehr als unzureichend erweist, hat das Referat für Stadtplanung und Bauordnung Herrn Oberbürgermeister Reiter im Mai 2017 vorgeschlagen, gegenüber dem zuständigen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit eine Initiative zur Verbesserung der rechtlichen Grundlagen für eine Verhinderung von Gentrifizierungsprozessen zu ergreifen.

Ein wesentlicher Punkt dieser Verbesserungsvorschläge betrifft dabei auch das fehlende Instrumentarium zum Schutz (klein-)gewerblicher Strukturen. Ausgangspunkt des Vorstoßes ist die Überlegung, dass zwischen „Wohn-Gentrifizierung“ und „Gewerbe- bzw. Einzelhandels-Gentrifizierung“ eine enge Wechselwirkung besteht und beide Phänomene städtebaulich unerwünschte Folgen haben. Es liegt daher nahe, nach einer Erweiterung des Anwendungsbereichs des Instrumentes der Erhaltungssatzungen zu suchen.

Vorstellbar wäre die Ergänzung der Nummern im § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB, um künftig auch eine städtebaulich prägende, kleinteilige Mischung von Wohnen mit Handwerks- und sonstigen Gewerbebetrieben, Einzelhandel und Gastronomie durch Erlass einer Erhaltungssatzung schützen zu können. Um diese Zielsetzung vollzugstauglich zu machen, würde allerdings der in Erhaltungssatzungsgebieten bestehende Genehmigungsvorbehalt für Rückbau, Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen nicht ausreichen. Durch eine entsprechende Ergänzung müsste der Genehmigungsvorbehalt vielmehr auch die Deckelung von Gewerbemieten (Mieterhöhung bei laufenden Verträgen und bei Wiedervermietung) im Sinne einer Kapazitätsgrenze vorsehen.

Die Erfolgsaussichten der Initiative des Herrn Oberbürgermeisters sind im Hinblick auf die auslaufende Legislaturperiode des Deutschen Bundestages im Herbst 2017 allerdings vage. Insbesondere eine kurzfristige Änderung der rechtlichen Grundlagen ist nicht zu erwarten.

Dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung sind darüber hinaus auf Landes-, Bundes- oder Verbandsebene sowie aus den anderen deutschen Städten, die von einer vergleichbaren Aufwertungsproblematik betroffen sind, keine weiteren Instrumente, Maßnahmen oder Initiativen bekannt, die explizit das Ziel verfolgen, gewachsene Strukturen im kleingewerblichen und soziokulturellen Bereich vor Verdrängung zu schützen.

Der BA-Antrag-Nr. 14-20 / B 03452 des Bezirksausschusses des Stadtbezirkes 2 Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt vom 28.03.2017 ist damit satzungsgemäß behandelt.

Mit freundlichen Grüßen
