

Universitätsstadt Tübingen
Fachbereich Planen Entwickeln Liegenschaften
Landwehr, Barbara Telefon: 07071-204-2261
Fachbereich Baurecht
Brüggemann, Frauke
Fachabteilung Stadtplanung
Gerster, Carolin
Gesch. Z.: 7/BL/

Vorlage 22/2025
Datum 05.02.2025

Beschlussvorlage

zur Vorberatung im **Jugendgemeinderat**
zur Vorberatung im **Ortsbeirat Stadtmitte**
zur Vorberatung im **Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung**
zur Behandlung im **Gemeinderat**

Betreff: **Zulassungspraxis für Gastronomie- und Mischbetriebe im Geltungsbereich des Bebauungsplans "Altstadtgebiet"**
Bezug: Vorlagen: 84/2020, 357/2021, 39/2025
Anlagen: Gültigkeitsbereich Bebauungsplan Altstadtgebiet

Beschlussantrag:

1. Die Zulassungspraxis für Mischbetriebe im Geltungsbereich des Bebauungsplans „Altstadtgebiet“ wird dahingehend erweitert, dass Einzelhandelsbetriebe mit einem Anteil von mindestens 30 % Lebensmittel/Food und mit einem Anteil von 40 % Non-Food sowie mit einem Anteil von maximal 30% Gastronomie im Einzelfall im Geltungsbereich des Bebauungsplans „Altstadtgebiet“ zugelassen werden können.
2. Sofern für die unter Ziffer 1 genannten Mischbetriebe eine Befreiungsentscheidung zur Zulassung von Sitzplätzen im Gastroanteil getroffen wird, ist die Betriebszeit des Gastroanteils bis 20 Uhr zu beschränken.
3. Sofern die unter Ziffer 1 genannten Mischbetriebe über mehr als 15 Sitzplätze (im Innen- und Außenbereich) verfügen, werden diese zur Bereitstellung einer dem Betrieb direkt zugeordneten Kundentoilette verpflichtet.

4. Der von der Verwaltung unter 2.3.3 vorgeschlagenen Vorgehensweise hinsichtlich der Flächen-erweiterung von bestehenden Gastronomiebetrieben und der Vergabe von bis zu 7 Neukonzes-sionen mit insgesamt maximal 525 qm Gastraumfläche für Gastronomiebetriebe im Geltungsbe-reich des Bebauungsplans „Altstadtgebiet“ wird zugestimmt.
5. Die Regelungen aus den Beschlussanträgen 1.-4. gelten zunächst bis 31.3.2027. Die bis dahin erteilten Genehmigungen gelten unbefristet. Eine rechtzeitige Evaluation der Zulassungspraxis und ggf. Verlängerung oder Abänderung einzelner Bausteine soll vorgesehen werden.

Finanzielle Auswirkungen:

Der Beschluss der veränderten Zulassungspraxis hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen, da aus ihm heraus keine finanziellen Verpflichtungen für die Universitätsstadt Tübingen erwachsen.

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Der Bebauungsplan „Altstadtgebiet“, in Kraft getreten am 06.09.1989, hat das Ziel, eine ausgewoge-ne Mischung aus Wohnen, Handel, Handwerk, Dienstleistungen und Gastronomie zu erhalten und weiterzuentwickeln. Er verbietet daher in der Altstadt eine Ausweitung des Angebots an Schank- und Speisewirtschaften und Imbissen im Sinne des damaligen Gaststättenrechts. Hiervon ausgenommen sind einzelne Randbereiche, für die es überlagernde Bebauungspläne gibt (siehe Anlage). Für den Lebensmitteleinzelhandel besteht bislang die Möglichkeit, dass auf 30 % der Ladenfläche eine untergeordnete Ausgabe von Speisen und Getränken zugelassen wird (so genannte Mischbe-triebe). In diesen Betrieben können nach der aktuellen Zulassungspraxis bis zu max. 10 Sitzplätze Innen und max. 5 Sitzplätze Außen angeboten werden. Die Bedürfnisse von Handel und Gastronomie und deren Kundinnen und Kunden haben sich verändert. Der Gemeinderat hat die Verwaltung mit dem Rahmenplan Altstadt beauftragt, die vorhandenen Regelungen des Bebauungsplans zu überprü-fen.

2. Sachstand

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Bebauungsplan Altstadtgebiet und bestehende Zulassungspraxis

a) Gastronomiebetriebe

Der Bebauungsplan „Altstadtgebiet“ verbietet in § 3 Abs.1 seiner textlichen Festsetzungen die Neu-errichtung und Erweiterung von Schank- und Speisewirtschaften sowie von Betrieben zur Abgabe von Speisen und Getränken zum Verzehr auf der Straße, soweit diese einer Erlaubnis nach § 2 Gaststät- tengesetz alte Fassung (a.F.) bedürfen.

Demnach dürfen nach den Festsetzungen des Bebauungsplanes „Altstadtgebiet“ in dessen Geltungsbereich nach dessen Inkrafttreten keine neuen Gaststätten mehr errichtet werden. Auch flächenmäßige Erweiterungen sowie Umzüge an andere Standorte sind ausgeschlossen.

Laut der B-Planbegründung waren insgesamt 59 Schank- und Speisewirtschaften und Vergnügungs-stätten vorhanden.

Die Verwaltung hat die damaligen Betriebe zuordnen können. Einige Betriebe existieren nicht mehr, andere haben sich in ihrer Betriebsform und Umfang verändert. Über die restriktive Handhabung des Planungsrechts bestehen von den 59 konzessionierten Betrieben im Jahr 1989 derzeit nur noch 52 Konzessionen.

Die Verwaltung hat in Einzelfallentscheidungen wenige zusätzliche Gaststättengenehmigungen erteilt. Dies sind Betriebe, die Kultureinrichtungen räumlich und mit ihren Öffnungszeiten direkt zugeordnet sind (z. B. Museumscafé) oder aufgrund denkmalrechtlicher Auflagen bei Innenausstattungen eine Einzelhandelsnutzung stark erschwert hätten. Hier handelt es sich um Sonderfälle, die besonders zu betrachten sind. Gaststätten müssen für eine baurechtliche Genehmigung ausreichend Sanitäranlagen nachweisen. Auch ist ein anderer Stellplatznachweis als z.B. für Einzelhandel zu führen. Aufgrund der vorhandenen räumlichen Situation kann eine Stellplatzablösung erfolgen.

b) Mischbetriebe

Der Bebauungsplan „Altstadtgebiet“ ist untrennbar mit dem alten Gaststättengesetz verknüpft. Verboten werden alle Betriebe zur Abgabe von Speisen und Getränken zum Verzehr auf der Straße, soweit diese einer Erlaubnis nach § 2 Gaststättengesetz alte Fassung (a. F.) bedürfen. Keine Erlaubnis zur Abgabe von Speisen und (alkoholfreien) Getränken nach § 2 des Gaststättengesetzes a.F. benötigt nur derjenige, der dies in räumlicher Verbindung mit einem Ladengeschäft des Lebensmitteleinzelhandels oder des Lebensmittelhandwerks tut und darüber hinaus keine Sitzgelegenheiten bereitstellt (§ 2 Abs.3 Gaststättengesetz a.F.).

Die Abgabe von Speisen und (alkoholfreien) Getränken zum Verzehr an Ort und Stelle ist (neuen) Betrieben nur noch dann gestattet, wenn es sich um solche des Lebensmitteleinzelhandels bzw. des Lebensmittelhandwerks handelt und diesen auch nur dann, wenn sie dies in untergeordnetem Umfang (also gleichsam als Annex zum Ladengeschäft) tun. Dabei muss aus dem äußeren Eindruck (Gesamtprägnanz) ersichtlich sein, dass der Verkauf der Lebensmittel und nicht der Verzehr vor Ort im Vordergrund steht.

Wann dies der Fall ist, ist gesetzlich nicht geregelt und unterliegt einer wertenden Betrachtung. Die Verwaltung geht davon aus, dass ein Annex zum Ladengeschäft und damit eine Unterordnung jedenfalls noch dann anzunehmen ist, wenn die dem Verzehr zur Verfügung stehende Fläche 30 % der Ladenfläche nicht übersteigt. Dadurch hat sich in der Zulassungspraxis die 70% / 30% Regelung bezogen auf die Ladenfläche etabliert.

In den Jahren nach Inkrafttreten des Altstadtbebauungsplanes fand zwei Mal durch Gemeinderatsbeschlüsse eine Öffnung der einschränkenden Regelungen statt. Nachdem anfänglich in den Mischbetrieben nur Stehplätze zulässig waren, wurde ab 2010 die Möglichkeit eröffnet, im Innenbereich bis zu max. 10 Sitzplätze über eine Befreiung zu bekommen und im Außenbereich bis zu max. 5 Sitzplätze (Sondernutzung). Seit 2022 gilt diese Regelung auch für Neckargasse, Neuen Straße, Kirchgasse und Holzmarkt. Zuvor waren diese Straßen von der Regelung ausgenommen.

2.1.2 Bewertung der bestehenden Regelungen durch Handel und Gastronomie und Verwaltung

Bereits bei Aufstellung des Bebauungsplans „Altstadtgebiets“ in den 1980er Jahren wurden die restriktiven Regelungen von Seiten bestehender Gastronomiebetriebe kritisch begleitet. Damals war insbesondere im Fokus, dass sich bestehende Betriebe nicht erweitern konnten. Die Kritik ist immer wieder aufgekommen. Durch die sehr kleinen, durchschnittlich ca. 75qm großen Gastroflächen ist die Wirtschaftlichkeit stark begrenzt, über hohe Mieterwartungen im Einzelfall auch nicht gegeben. Umso wichtiger ist es den Betrieben, eine größere Flexibilität zu erhalten und mit der Außengastronomie ein ergänzendes Angebot zu haben.

In den vergangenen Jahren haben sich die Bedingungen des Einzelhandels in der Altstadt sehr stark verändert. Durch einen Generationenwechsel, der Konkurrenz mit dem Onlinehandel, dem Rückzug einiger Filialisten, partiell sehr hoher Mieten und durch allgemeinen Kostendruck bei geringen Gewinnmargen ist der Einzelhandel im Umbruch. Leerstände führen zu weniger attraktiven Nachbar-

schaften. Alternative Betriebskonzepte im Einzelhandel sind erforderlich. Betriebe des Lebensmittel Einzelhandels konnten von der Befreiungspraxis für Mischkonzepte profitieren und ihre Wirtschaftlichkeit und ihre Attraktivität über ein ergänzendes gastronomisches Angebot erhöhen. Händler mit anderen Sortimenten oder auch Dienstleistungsbetriebe empfinden dies als Ungleichbehandlung. Gaststättenbetreiber wiederum haben die Regelungen für Mischbetriebe kritisch betrachtet, da für Mischbetriebe die baurechtlichen Anforderungen an Stellplätze und Toiletten eines Einzelhandelbetriebs gelten und nicht die höheren Anforderungen eines Gastronomiebetriebs. Aus Sicht der Verwaltung wird die in den 1980er Jahren beabsichtigte steuernde Wirkung des Bebauungsplans über eine konsequente Anwendung und enge auf den Einzelfall abgestellte Befreiung erreicht. Wohnen und Einzelhandel wurden mit den Regelungen wirksam geschützt. Die Verwaltung stellt aber gleichfalls fest, dass die Erhaltung eines attraktiven Einzelhandelsbesatzes auch in Tübingen immer schwieriger wird, Ladenleerstände haben deutlich zugenommen. Etliche neue Läden sind in Segmenten, die den Branchenmix und Nachbarschaften weniger attraktiv machen. Anfragen bei der Baurechtsbehörde beziehen sich häufig auf Imbisse, Barbershops und Automatenaufstellungen. Die gewünschten Synergien von Einzelhandel und gastronomischen Angeboten können auf der bestehenden Genehmigungspraxis nicht voll zur Wirkung kommen.

2.2 Handlungsbedarfe und Rahmenplanprozess

Bei ansonsten großer Attraktivität und Qualität der Altstadt besteht hier dringlicher Handlungsbedarf. Das Einzelhandelskonzept (Vorlage 84/2020) mit vertiefter Innenstadtdanalyse hat bereits einige der Herausforderungen und Aufgaben benannt. Umbrüche im Einzelhandel werden zunehmend sichtbar und können ohne schnelles Handeln in kurzer Zeit zu einer Negativspirale führen, die unbedingt vermieden werden muss. Ein Maßnahmenkonzept wird derzeit im Rahmenplan Altstadt erarbeitet. Bausteine wurden mit Altstadtforum, bei öffentlichen Stadtspaziergängen und einer Workshop-Veranstaltung im Juni 2024 diskutiert. Die Verwaltung arbeitet derzeit die Konzepte aus. Die verkehrliche Konzeption wird in einer Beteiligung mit Gewerbetreibenden und Bewohnenden weiterentwickelt. Die integrierte Rahmenplanung soll in all ihren Handlungsfeldern im Mai 2025 mit den Gremien beraten werden.

Mit dieser Vorlage und Vorlage 39/2025 (siehe auch 2.3.4) sollen vorgezogen die Prozessergebnisse zum Handlungsfeld Gastronomie einschließlich Außengastronomie und Mischkonzepten im Einzelhandel beschlossen werden. In diesem Handlungsfeld wird aufgrund der anstehenden Sondernutzungs genehmigungen 2025 und einer hohen Leerstandsquote von Einzelhandelsflächen eine sehr hohe Dringlichkeit gesehen.

In einer aus Mitgliedern des Altstadtforums gebildeten Arbeitsgruppe aus Handels- und Gewerbevereins Tübingen (HGV), den Vorsitzenden der Kreisstelle des Hotel- und Gaststättenverbandes (DEHOGA), der WIT, dem Fachbereich Baurecht, der Fachabteilung Ordnung und Gewerbe und dem Fachbereich Planen Entwickeln Liegenschaften wurde ein Konzept mit externer juristischer Beratung erarbeitet. Es ist kongruent mit den übrigen Maßnahmenvorschlägen im Rahmenplan und kann daher bereits vorab beschlossen werden. Negative Wechselwirkungen zum Prozess sind für die Verwaltung nicht erkennbar.

2.3 Bebauungsplan und Spielräume

2.3.1 Regelungsmöglichkeiten im Rahmen des bestehenden Planungsrechts

Die Verwaltung hat Möglichkeiten einer Änderung des Bebauungsplans geprüft. Diese Änderungen sollten das Ziel weniger starrer Regelungen zu Gaststätten verfolgen, jedoch auch weiterhin eine gewisse steuernde Wirkung zur Gewährleistung einer ausgewogenen Mischung von Erdgeschoss-

nutzungen entfalten können. Als Ergebnis der Prüfung wurde festgestellt, dass eine Bebauungsplanänderung mit steuernden Regelungen zu Obergrenzen von gastronomischen Betrieben rechtlich nicht umsetzbar ist und fehlerhaft wäre. Hintergrund ist, dass entsprechend der Baunutzungsverordnung allgemein zulässige Nutzungen- darunter Einzelhandel und Gastronomiebetrieb- nicht kontingiert werden können. Der bestehende Bebauungsplan mit einem „Einfrieren“ der Quantitäten auf den Bestand zum Zeitpunkt der Aufstellung 1989 hat dagegen bereits eine Überprüfung vor Gericht überstanden. Auch konnte festgestellt werden, dass der bestehende Bebauungsplan „Altstadtgebiet“ nicht über die bisherige Befreiungspraxis ausgehöhlt ist und weiterhin rechtskonform anwendbar ist. Bei näherer Betrachtung konnten zusätzliche Spielräume für eine erweiterte Zulassungspraxis bei Beibehaltung des Bebauungsplans identifiziert werden.

2.3.2 Erweiterte Zulassungspraxis für Einzelhandelsbetriebe

Während die Zulassung eines Vor-Ort-Verzehrs bisher nur bei reinen Lebensmittelgeschäften möglich war, soll dies unter bestimmten Voraussetzungen jetzt auch bei Läden zulässig werden, die neben Lebensmitteln auch andere Waren oder Dienstleistungen anbieten. Betriebe mit der Mischnutzung aus Lebensmitteleinzelhandel, Non-food Einzelhandel/ Dienstleistungen und Gastroanteil sollen künftig im Rahmen des bestehenden Altstadtbebauungsplans unter folgenden Bedingungen zugelassen werden können:

Bei einer objektivierten Beurteilung des Gesamteindrucks des Ladengeschäfts muss das Lebensmitteleinzelhandelsangebot „prägend“ sein. Das Kriterium „prägend“ erfordert eine auf Argumenten basierende Einzelfallbewertung, die in unterschiedlichen Ladenlokalen sehr unterschiedlich ausfallen kann und vor Ort zu beurteilen ist – nur so ist eine Einzelfallgerechtigkeit der oft atypischen Situationen zu gewährleisten. Die Mindestuntergrenze für das „prägende“ Lebensmitteleinzelhandelsangebot liegt bei 30 % der Gesamtfläche des Ladengeschäftes, die Höchstgrenze für den Gastroanteil liegt wie bisher bei 30 % der Gesamtfläche des Ladengeschäftes (bei Lebensmittelhandwerk können hierbei auch die Produktionsräume mit zur Fläche gerechnet werden). Aus den Vorgaben Minimum Lebensmittelanteil = 30% der Ladenfläche und Maximum Gastroanteil = 30% der Ladenfläche können dann die verbleibenden 40% der Fläche für das Angebot von Non-Food Einzelhandelsprodukten oder/und Dienstleistungen genutzt werden. Siehe hierzu Beschlussantrag Nr. 1.

Zur Sicherstellung, dass es zu keinem Konflikt durch Belästigung der gastronomischen Nutzung in einem Einzelhandelsbetrieb mit Wohnen in den Obergeschossen kommt, soll bei Mischbetrieben mit Sitzplätzen der Anteil mit gastronomischer Nutzung nur bis maximal 20:00 Uhr zugelassen werden. Hierdurch kann das Ziel des Bebauungsplans zur Vermeidung von Konflikten mit dem Wohnen eingehalten werden. Siehe hierzu Beschlussantrag Nr. 2.

Die Anzahl der Sitzplätze Innen soll wie bisher auf max. 10 Plätze begrenzt bleiben. Die Regelung zur Außengastronomie soll analog der Regelungen bei Gaststätten angepasst werden, wonach die Anzahl der Sitzplätze Außen maximal denen Innen entsprechen darf. Dies bedeutet, dass bei Mischbetrieben zukünftig bis zu 10 Sitzplätzen außen genehmigt werden können, sofern die Örtlichkeit es zulässt. Die Sondernutzungssatzung wird u.a. hinsichtlich der Regelungen zur Außengastronomie überarbeitet (Vorlage 39/2025).

Die Pflicht, Kundentoiletten anzubieten besteht nicht für Einzelhandelsbetriebe. Sie kann von der Baurechtsbehörde daher nicht gefordert werden. Sofern jedoch die Anzahl von 15 Sitzplätzen Innen+ Außen überschritten ist, soll eine Sondernutzungsgenehmigung mit dem Nachweis einer Kundentoilette verknüpft werden. Siehe hierzu Beschlussantrag Nr. 3. Die Teilnahme des Betriebs an der „Netten Toilette“ wird dem Betrieb empfohlen.

2.3.3 Zulassung von Flächenerweiterungen bei Gaststätten und Vergabe von Neukonzessionen

Die Anzahl der Konzessionen hat sich vom Stand 1989 von insgesamt 59 über die Aufgabe einiger Betriebe auf 52 Konzessionen reduziert. Bei der durchschnittlichen Betriebsgröße von ca. 75 qm entspricht dies einer Gastraumfläche von ca. 525 qm.

Die Verwaltung schlägt vor, die Anzahl der Konzessionen und Gastraumflächen um die verlorengegangene Größenordnung zu ergänzen. Hierfür werden zwei parallele Vorgehensweisen vorgeschlagen:

- 1) Bestehende konzessionierte Gastronomiebetriebe sollen die Möglichkeit haben, eine Vergrößerung der Gastraumfläche zu erhalten. Sie setzt die sonstige Zulässigkeit des Vorhabens voraus. Randbedingung ist, dass sich die Erweiterung in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang mit der bereits genehmigten Gastraumfläche befindet, sich also neben, unter oder über der bestehenden Fläche befindet sowie untergeordnet ist. Für diese Flächenerweiterung sollen von den 525 qm maximal 225 qm für zwei Jahre für Bauanträge bereitstehen.
- 2) Es sollen in einem zeitnah durchzuführenden Vergabeverfahren zunächst bis zu 4 Konzessionen mit insgesamt maximal 300 qm Gastraumfläche neu vergeben werden. Es können sich Vorhaben mit Betriebskonzepten bewerben, für die auf konkret zur Verfügung stehenden Gewerbeflächen ihre Vorhaben umsetzbar sind. Vorhaben sind nur im Gebietstyp Mischgebiet und Kerngebiet zulässig. Beurteilungskriterien sollen zusammen mit der Arbeitsgruppe (AG) weiter konkretisiert werden. Die Auswahl soll über eine Vergabekommission erfolgen, an der neben den Vertretungen der AG auch 2 Vertretungen des Gemeinderats und eine Vertretung des Jugendgemeinderats beteiligt werden soll.

2.3.4 Außengastronomie

Mit Vorlage 39/2025 sollen in Federführung der Fachabteilung Ordnung und Gewerbe die Regelungen für die Außengastronomie an die Entwicklungen der letzten Jahre angepasst werden. Hierzu gehören u. a. neue Regelungen zum Verhältnis der Innen- und Außengröße der Gastronomie, die Möglichkeit der Zulassung einer ganzjährigen Nutzung der Außengastronomie sowie die Möglichkeit zur Einbeziehung städtebaulicher Belange als entscheidungserhebliches Abwägungskriterium.

3. Vorschlag der Verwaltung

Die Beschlussanträge erscheinen der Verwaltung geeignet, um sofort und pragmatisch einen positiven Beitrag auf die aktuellen Herausforderungen von Gastronomie und Einzelhandel zu leisten. Gleichzeitig kann das Vorgehen dem Interessensausgleich von Gewerbe und Wohnen dienen. Ziele einer Nutzungsmischung in der Altstadt können weiterhin erreicht werden. Den Beschlussanträgen sollte daher gefolgt werden.

4. Lösungsvarianten

- 4.1 Beibehalten der bestehenden Zulassungspraxis für Mischkonzepte, damit keine weitere Flexibilisierung für neue Einzelhandelskonzepte. Innovative, marktgerechte Geschäftsmodelle können damit eingeschränkter umgesetzt werden. Die Attraktivität der Altstadt könnte leiden, die Vielfalt des Einzelhandels bleibt eingeschränkt.

- 4.2 Es werden keine neuen Gaststättenkonzessionen ermöglicht, obwohl der Bebauungsplan hierfür Spielräume hergibt. Neue Konzepte können nur bei Betreiberwechsel auf bestehenden Gastroflächen umgesetzt werden.
- 4.3 Es werden alle möglichen 525qm Flächen und 7 Konzessionen in einem Vergabeverfahren ausgeschrieben. Hierdurch bestünden keine Möglichkeiten mehr für Erweiterungen von bestehenden Betrieben.
- 4.4 Durchführung eines Änderungsverfahrens zum Bebauungsplan Altstadtgebiet mit dem Ziel einer Aufhebung der einschränkenden Festsetzungen für Gastronomie, Spielhallen und sonstigen Vergnügungsstätten (§ 3.1 Absätze a) und b). Eine Wirksamkeit wäre frühestens in zwei Jahren möglich, was bis dahin zur Stagnation bei der Entwicklung von Gastronomie und Handel führen könnte. In der Verwaltung würden Kapazitäten zulasten von Entwicklungsprojekten gebunden werden bei einem B-Planverfahren mit ungewissem Verfahrensausgang. Nach B-Planänderung wäre eine Zunahme an Gastronomiebetrieben absehbar, die zu einer unausgewogenen Mischung in den Erdgeschossnutzungen zu Lasten des Einzelhandels und zur Schwächung des Wohnens und des klassischen Einzelhandels führen könnte. Der im partizipativen Altstadtrahmenplanprozess gefundene Kompromiss würde nicht zum Tragen kommen, der Prozess damit möglicherweise geschwächt.

5. Klimarelevanz

Die funktionsgemischte „Stadt der Kurzen Wege“ ist ein Zielbild der nachhaltigen Stadtentwicklung. Durch die Realisierung des Zielbildes können klimarelevante Emissionen vermieden werden. Die Lösungsvarianten haben somit mittelbare Klimarelevanz.