

B e g r ü n d u n g

zur Änderung des Bebauungsplanes Nr. 5576/78 in violetter Farbe Vereinfachtes Verfahren gemäß § 13 BauGB

**Stadtbezirk 1 Stadtteil Stadtmitte
Stadtbezirk 3 Stadtteil Friedrichstadt**

1. Örtliche Verhältnisse

Das Plangebiet deckt den zentralen Innenstadtbereich ab, etwa zwischen dem Hofgarten, der Straße Am Wehrhahn, der Worringer Straße, der Ackerstraße, dem Konrad-Adenauer-Platz, der Harkortstraße, der Gustav-Poensgen-Straße, dem Fürstenwall, der Talstraße und der Ostseite der Königsallee.

Innerhalb dieses Gebietes befinden sich zentrale Einrichtungen der Wirtschaft und Verwaltung, Geschäfte mit überregionalem Einzugsbereich und Wohnbereiche mit Versorgungszentren sowie Wohnsicherungsbereiche.

Während der Aufstellung des Bebauungsplanes hatte sich anhand einer Bestandserhebung innerhalb des Plangebietes das Quartier zwischen Oststraße, Friedrich-Ebert-Straße, Konrad-Adenauer-Platz, Harkortstraße und Adersstraße als Schwerpunkt der Spielhallennutzungen herausgestellt. Dieser Schwerpunkt mit seiner Anzahl von Spielhallen wie auch die Anzahl weiterer einzelner Einrichtungen innerhalb des Plangebietes haben sich, wie eine aktuelle Bestandserhebung zeigt, gegenüber der Situation in den 80er Jahren kaum verändert.

2. Gegenwärtiges Planungsrecht

2.1 Gebietsentwicklungsplan

Der Geltungsbereich des Bebauungsplans ist im Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf (GEP 99) als „Allgemeiner Siedlungsbereich (ASB)“ dargestellt.

2.2 Flächennutzungsplan

Der Geltungsbereich des Bebauungsplans ist im Flächennutzungsplan (FNP) überwiegend als Kerngebiet und besonderes Wohngebiet dargestellt. Außerdem liegt das Plangebiet im Bauschutzbereich des südlichen Anflugsektors 33/15 des Flughafens Düsseldorf International gem. §12 Abs. 3 Satz 2a LuftVG. Über das Plangebiet hinweg verlaufen mehrere Richtfunkstrecken.

2.3 Bebauungsplan

Für das Plangebiet gilt der Bebauungsplan Nr. 5576/78 (Rechtskraft 1990), zuletzt geändert im Jahr 2005, der ein zusammenhängendes Kerngebiet (MK) und besondere Wohngebiete (WB) ausweist.

2.4 Satzung

Für die Ostseite der Königsallee gilt die Satzung zur Erweiterung des Satzungsgebietes zum Schutz des Denkmalbereiches Carlstadt der Landeshauptstadt Düsseldorf aus dem Jahr 2007.

3. Ziele, Zwecke und wesentliche Auswirkungen des Bebauungsplanes

3.1 Anlass und Ziel der Bebauungsplanänderung

Die vereinfachte Änderung des Bebauungsplanes Nr. 5576/78 dient der Steuerung der Zulässigkeit von Spielhallen sowie Wettbüros, die als Vergnügungsstätte zu werten sind.

Anlass zum Änderungsverfahren gab eine geänderte Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes Düsseldorf im Oktober 2011, nach der die bisherigen Festsetzungen und Kriterien in der Begründung für die Zulässigkeit von Spielhallen im Bebauungsplan Nr. 5576/78 vom Verwaltungsgericht Düsseldorf weiter ausgelegt werden, als dies der Satzungsgeber im Jahr 1990 beabsichtigt hat. Aus diesem Grund muss das Planungsrecht an diese veränderte Rechtsprechung angepasst werden.

Wettbüros können ähnliche (negative) städtebauliche Auswirkungen wie Spielhallen haben und bedürfen daher der Steuerung. In den vergangenen Jahren ist ein erhöhter Druck durch vermehrte Neuansiedlungen von Wettbüros entstanden. Da sie bislang nicht als Nutzungsart im Bebauungsplan Nr. 5576/78 erfasst sind, ist es ebenso Ziel des Änderungsverfahrens, diese Unterart der Vergnügungsstätten zu ergänzen und zu steuern.

3.2 Inhalte

Die grundlegenden Ziele des Bebauungsplanes Nr. 5576/78 sind unverändert gültig:

- Erhalt und Stärkung der Funktion Düsseldorfs als Wirtschafts-, Handels- und Finanzzentrum,
- Reaktion auf den Strukturwandel der Wirtschaft,
- Erhaltung und Förderung der Nutzungsvielfalt in der Innenstadt,
- Sicherung und Förderung der in der Innenstadt vorhandenen Wohnnutzung sowie
- Förderung des Einzelhandels und Erhaltung der Versorgungsfunktion der Geschäftszentren.

Ebenso wird weiterhin daran festgehalten, dass für eine attraktive und funktionierende Innenstadt eine ausgewogene Nutzungszusammensetzung erforderlich ist. Einrichtungen, die zu Attraktivitäts- oder Funktionsverlusten führen können, müssen in besonderer Weise gesteuert werden. Dazu zählen alle Einrichtungen des Vergnügungsgewerbes.

Mit dem Bebauungsplan Nr. 5576/78 wurde daher für große Teile der Innenstadt eine Steuerung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten vorgenommen. Auf der Grundlage genauer Bestandserhebungen wurden Vergnügungsstätten in drei Kategorien eingestuft.

Nach den drei Kategorien differenziert werden Vergnügungsstätten entsprechend der städtebaulichen Auswirkungen in den Baugebieten in ihrer Zulässigkeit unterschiedlich festgesetzt.

Neben den Vergnügungsstätten, die der Befriedigung von sexuellen Bedürfnissen dienen, ist heute vor allem die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros ein diskutiertes Thema in der Stadtentwicklung.

Spielhallen sind Einrichtungen, in denen dem Spiel in verschiedenen Formen nachgegangen werden kann. Dabei wird u.a. nach Spielen mit und ohne Gewinnmöglichkeit (Unterhaltungsspiele) unterschieden. Auch wenn in der ursprünglichen Begründung zum Bebauungsplan Nr. 5576/78 ausgeführt wird, dass von Vergnügungsstätten der Kategorie II im Allgemeinen keine negativen Auswirkungen zu erwarten sind (vgl. S. 30 der ursprünglichen Satzungs Begründung vom 10.05.1990 zum Bebauungsplan Nr. 5576/78), kann davon durch die aktuellen Entwicklungen im Glücksspielwesen nicht weiter ausgegangen werden.

Wettbüros sind Einrichtungen, in denen Wetten vermittelt werden. Reine Wettannahmestellen sind von den Festsetzungen des vorliegenden Bebauungsplanes nicht betroffen. Vielmehr geht es um solche Wettbüros, die als Vergnügungsstätten zu klassifizieren sind. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass Kunden durch die konkrete Ausgestaltung der Räumlichkeiten animiert werden, dort zu verweilen und in geselligem Beisammensein Wetten abzuschließen. Dabei werden gemeinschaftlich Veranstaltungen oder Wettbewerbe, die Gegenstand der Wetten sind, verfolgt (z.B. über Bildschirme) und die Zeit bis zum Eintritt des Wettergebnisses in Gemeinschaft mit anderen Wettenden verbracht.

Im Bebauungsplan Nr. 5576/78 wurden Wettbüros im Sinne einer Vergnügungsstätte bislang nicht erfasst, da sie zurzeit der Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 5576/78 noch keine städtebauliche Relevanz besaßen.

Bei der Bestanderhebung in den 1980er Jahren wurden im gesamten Geltungsbereich keine Wettbüros aufgenommen. Heute hingegen sind Wettbüros vielfach bereits im Bestand vorhanden. Darüber hinaus besteht ein erhöhter Ansiedlungsdruck von Wettbüros. Aus diesen Gründen ist es heute erforderlich, auch Wettbüros als Unterart der Vergnügungsstätten zu steuern.

Da Wettbüros, die die o.g. Eigenschaften aufweisen, grundsätzlich zu den Vergnügungsstätten zählen, die - ähnlich wie Spielhallen - den Spiel- und Geselligkeitstrieb der Kunden ansprechen und diese Einrichtungen darüber hinaus vergleichbare städtebauliche Auswirkungen aufweisen wie Spielhallen, werden sie auch in gleicher Weise gesteuert. Dazu werden „Wettbüros im Sinne einer Vergnügungsstätte“ in der Festsetzung § 2 (2) ergänzt. Damit werden sie - ebenso wie Spielhallen - in dem o.g. Bebauungsplan unter die „Vergnügungsstätten der Kategorie II“ gefasst. Folglich können Wettbüros und Spielhallen ausnahmsweise in den ausgewiesenen Baugebieten zugelassen werden.

Die Konkretisierung der Ausnahmefähigkeit wird ausschließlich für diese beiden Unterarten der Vergnügungsstätten (Spielhallen und Wettbüros) aus folgenden Gründen vorgenommen:

- Vergnügungsstätten der Kategorie III wie auch Einrichtungen und Betriebe mit „besonderen Betriebseigentümlichkeiten“ sind nach den Festsetzungen des Bebauungsplanes sowohl im Kerngebiet als auch in den besonderen Wohngebieten unzulässig. Auch wenn sie im Bestand vorhanden sind und damit bei der Analyse des Standortes bei Spielhallen- oder Wettbürovorhaben betrachten werden müssen, bedarf es hier keiner weiteren Steuerung.
- Anhand eingehender Baugesuche zeigte sich in den vergangenen Jahren, dass Vergnügungsstätten der Kategorie I wie auch die übrigen Unterarten der Kategorie II längst nicht einen so hohen Ansiedlungsdruck ausüben wie Spielhallen und Wettbüros. Darüber hinaus neigen insbesondere Spielhallen und Wettbüros dazu, sich räumlich konzentriert und in strukturell schwächeren Stadtbereichen anzusiedeln, so dass das Problem der städtebaulich nachteiligen Häufung von Vergnügungsstätten insbesondere durch Spielhallen und Wettbüros entsteht oder verschärft wird. Die übrigen Unterarten der Kategorien I und II werden bei der Analyse des jeweiligen Vorhabenstandortes einer Spielhalle oder eines Wettbüros ebenfalls einbezogen, um ein Gesamtbild über die im Bestand vorhandenen Vergnügungsstätten zu erhalten.

Eine weitere Steuerung der übrigen Unterarten aus den Kategorien I und II als die, welche der Bebauungsplan heute bereits vorsieht, ist nicht erforderlich.

Für die Ansiedlung von Spielhallen sind in der Begründung zur Prüfung des betrieblichen Einzelfalls vier städtebauliche Kriterien angeführt, mit deren Hilfe eine differenzierte Betrachtung und Analyse des jeweiligen Standortes vorgenommen werden soll. Bislang konnte bezogen auf die Spielhallenproblematik der Verstetigung einer städtebaulichen Fehlentwicklung durch Anwendung des Bebauungsplanes entgegengewirkt werden. Die Einzelfallprüfung führte bisher zu dem Ergebnis, dass Spielhallen nur in unbedenklichen Fällen zugelassen wurden. Aufgrund der veränderten Rechtsprechung des VG Düsseldorf ist die vom Rat der Stadt gewünschte Steuerung nur noch bedingt möglich. Durch Änderung des bestehenden Bebauungsplanes wird eine Anpassung an die veränderte Rechtsprechung vorgenommen. Die bisherigen textlichen Festsetzungen zu Spielhallen werden konkretisiert, indem sowohl im Kerngebiet als auch in den besonderen Wohngebieten für die Zulassung einer Ausnahme zwei Bedingungen in die textliche Festsetzung aufgenommen werden. Eine Ausnahme darf gem. der Festsetzungen § 3 (2) und § 4 (2) nur zugelassen werden, wenn die beantragte Spielhalle (oder künftig auch das beantragte Wettbüro) im Einzelfall nicht zu einer städtebaulich nachteiligen Häufung von Vergnügungsstätten in der näheren Umgebung des Vorhabengrundstückes führt oder führen kann sowie eine bereits bestehende städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten in der näheren Umgebung des Vorhabengrundstücks durch Zulassung der Ausnahme nicht verstärkt wird.

Die Betrachtung des Einzelfalls mithilfe von vier Fragen - wie sie in der ursprünglichen Begründung zum Bebauungsplan Nr. 5576/78 vorgesehen ist - wird grundsätzlich nicht verworfen. Vielmehr werden die in der Fragestellung aufgeführten Aspekte aufgegriffen und ergänzt. Mithilfe der modifizierten und ergänzten Aspekte kann sichergestellt werden, dass keine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten durch die Ansiedlung weiterer Spielhallen oder zukünftig auch durch die Ansiedlung von Wettbüros entsteht oder verschärft wird. Diese ist nach den geänderten Festsetzungen des vorliegenden Bebauungsplanes unzulässig.

Eine städttebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten wird in beiden Baugebieten angenommen, wenn eine der folgenden negativen Entwicklungen entsteht oder zu befürchten ist:

Verlust der städtebaulichen Funktion des Gebietes

Die städtebauliche Funktion eines Gebietes ergibt sich aus der Lage im Stadtgefüge und den vorhandenen Nutzungen. Wird die Nutzungszusammensetzung dahingehend verändert, dass aufgrund einer Häufung von Vergnügungsstätten die eigentliche Funktion gefährdet wird oder nur noch zum Teil erfüllt werden kann, so ist die Häufung als städtebaulich nachteilig zu beurteilen.

Der Bereich um den Hauptbahnhof der Landeshauptstadt fungiert beispielsweise als wichtiges Entrée in die Stadt. Eine ausgewogene Nutzungszusammensetzung ist in diesem Bereich besonders bedeutend, da sie beispielhaft für die Qualität der Innenstadt von Besucherinnen und Besuchern der Landeshauptstadt wahrgenommen wird und einen ersten Eindruck vermittelt. Daher wird dem Bahnhofsbereich die Funktion als Träger einer positiven Stadtwahrnehmung nach außen als auch als Identifikationspunkt in der Düsseldorfer Bevölkerung zuteil. Eine Konzentration von Vergnügungsstätten an dieser stadtbedeutsamen Stelle führt dazu, dass die gewünschte Funktion nicht erfüllt werden kann.

Niveauperluste

Niveauperluste sind zu beklagen, wenn der Ruf eines Bereiches geschädigt wird. Von einer städtebaulich nachteiligen Häufung von Vergnügungsstätten wird ausgegangen, wenn diese die Aufenthaltsqualität für Bewohner oder Besucher, die Anziehungskraft für Investitionen, die Vermietbarkeit von Immobilien oder die Identifikation mit der Örtlichkeit negativ beeinflussen. Gebiete, die bereits eine solche Entwicklung erfahren haben, müssen besonders sensibel behandelt werden. Durch die Änderung des bestehenden Bebauungsplanes soll eine Verstärkung solcher Niveauperluste durch die Ansiedlung weiterer Spielhallen oder Wettbüros verhindert werden.

Trading-Down-Effekt

Der Trading-Down-Effekt bezeichnet die Abwärtsentwicklung von Einkaufsstraßen/ Versorgungszentren. Dabei werden traditionelle Einzelhandelsläden oder Dienstleistungsbetriebe durch Betriebe, die bewusst eine Verringerung des Leistungs- und/ oder Qualitätsniveaus der Waren oder der Geschäftsausstattung vornehmen, verdrängt. Häufig geht diese Geschäftspolitik mit Preissenkungen beim Warenangebot einher. Durch die Ansiedlung von Spielhallen oder Wettbüros wird diese durch bewusste Niveauperkung des Einzelhandels entstehende Abwertung der betroffenen Einkaufsstraßen unterstützt und veranlasst, dass sich der traditionelle Einzelhandel und gehobene Dienstleistungsbetriebe weiter zurückziehen.

Dies hat zur Folge, dass das Versorgungsangebot der jeweiligen Geschäftsstraße im Allgemeinen eingeschränkt und die Versorgung der örtlichen Wohnbevölkerung gefährdet wird. Von einer städtebaulich nachteiligen Häufung von Vergnügungsstätten wird ausgegangen, wenn die Ansiedlung von Spielhallen oder Wettbüros Trading-Down-Effekte befürchten lässt oder bereits eingesetzte Fehlentwicklungen weiter festigen würde.

Entstehung von Monostrukturen

Eines der übergeordneten Ziele des Bebauungsplanes Nr. 5576/78 ist die Erhaltung und Förderung der Nutzungsvielfalt in der Innenstadt. Da die Betreiber von Spielhallen und Wettbüros in der Regel in der Lage sind, höhere Kauf- oder Mietpreise als andere Nutzungen zu zahlen, besteht die Gefahr der Verdrängung von anderen Nutzungen. Negativ zu beurteilen ist ein solcher Verdrängungsprozess nicht erst, wenn ein Gebiet bereits so viele Vergnügungsstätten aufweist, dass ein Vergnügungsviertel entstanden ist. Da insbesondere Spielhallen, Wettbüros oder Betriebe des Rotlichtmilieus in der Bevölkerung nicht wertfrei betrachtet werden, sondern ihnen in der Regel ein negatives Image anhaftet, kann bereits das Vorhandensein einer weiteren Vergnügungsstätte in einem Straßenzug in der Wahrnehmung - häufig auch bedingt durch das Erscheinungsbild solcher Betriebe - eine negative Dominanz entwickeln.

Beeinträchtigung der Wohnnutzung oder anderer schutzbedürftiger Nutzungen

Die typischerweise mit Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros, verbundenen Störungen können zu Konflikten mit der Wohnnutzung oder anderen schutzbedürftigen Nutzungen wie religiösen Einrichtungen, Schulen oder Kindertagesstätten führen. Insbesondere die Wohnnutzung ist hiervon - bedingt durch die späten Öffnungszeiten und die damit einhergehenden Störungen in den Abend- und Nachtstunden - betroffen. Außerdem ist die Akzeptanz von Vergnügungsstätten im direkten Wohnumfeld sehr gering seitens der Bewohnerschaft. Eine nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten führt zu einer Abwertung von Wohnqualitäten.

Beeinträchtigung des Stadt- oder Straßenbildes

Spielhallen und Wettbüros weisen meist eine sehr dominante und aggressive Außenwerbung auf. Typischerweise werden aus Gründen der Diskretion gegenüber dem Kunden die zum Straßenraum gerichteten Fenster vollständig und blickdicht beklebt. Dadurch wirkt die Nutzung sehr introvertiert.

Eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten wird dann angenommen, wenn diese durch ihre Außendarstellung eine negative stadtgestalterische Dominanz entwickeln oder Lauflinien in Geschäftsstraßen mehrfach unterbrochen werden.

Während es in den besonderen Wohngebieten (WB) vermehrt um den Schutz der Wohnnutzung geht, wird im Kerngebiet (MK) der Schwerpunkt auf den Erhalt einer gesunden Nutzungsmischung und der Funktionsfähigkeit der verschiedenen Bereiche sowie den Schutz der Versorgungsbereiche gelegt.

Zur Beurteilung, ob eine städtebaulich nachteilige Häufung vorliegt, werden nicht einzig die Spielhallen und Wettbüros betrachtet, sondern alle vorhandenen Vergnügungsstätten (Kategorien I bis III) wie auch Einrichtungen und Betriebe mit „besonderen Betriebseigentümlichkeiten“ in der näheren Umgebung. In Bezug auf die erläuterten negativen Entwicklungen kann ein Wirkungszusammenhang zwischen Spielhallen/ Wettbüros und anderen Unterarten der Vergnügungsstätten sowie mit den o.g. Einrichtungen und Betrieben hergestellt werden, so dass diese bei der Analyse des Standortes ebenfalls betrachtet werden müssen.

Nutzungen, die als Ausnahme zugelassen werden können, müssen quantitativ hinter der Regelbebauung in einem Baugebiet zurückbleiben. Durch Änderung des Bebauungsplanes wird künftig für die Zulassung von Spielhallen die nähere Umgebung des Vorhabengrundstückes betrachtet. Dadurch wird ein engerer räumlicher Maßstab für die Beurteilung eines Spielhallen- oder Wettbürovorhabens angelegt. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis bezieht sich nicht mehr auf das gesamte Baugebiet. Vielmehr muss geprüft werden, ob eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten in der näheren Umgebung durch Zulassung der Ausnahme auftritt oder befürchtet wird. Der Begriff der näheren Umgebung lässt sich nicht schematisch, sondern nur nach der jeweiligen städtebaulichen Situation bestimmen. Es wird der Bereich betrachtet, auf den sich die Ansiedlung der geplanten Spielhalle/ des geplanten Wettbüros auswirkt und durch den das Vorhabengrundstück selbst geprägt wird.

In bestimmten Bereichen der Innenstadt haben bereits negative Entwicklungen durch eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten eingesetzt. In diesen Bereichen ist die Gewährung einer Ausnahme unzulässig (vgl. Festsetzungen § 3 (2) 1. b. und § 4 (2) 3.b.). Die planungsrechtlichen Instrumente sind den Kommunen nicht allein an die Hand gegeben, um zukünftigen oder zu erwartenden städtebaulichen Fehlentwicklungen vorzubeugen, sondern vielmehr ebenso, um bereits begonnenen Fehlentwicklungen oder auch länger währenden Missständen planerisch wirkungsvoll entgegenzusteuern.

Spielhallen und Wettbüros im Bestand

Die im Bestand vorhandenen Spielhallen und Wettbüros werden über den passiven Bestandsschutz gesichert. Ein erweiterter Bestandsschutz nach § 1 (10) BauNVO ist nicht erforderlich, da sie nicht gänzlich ausgeschlossen werden, sondern im Bebauungsplan Nr. 5576/78 ausdrücklich als Ausnahme vorgesehen sind. Im Rahmen der Regelungen zur Ausnahmefähigkeit sind Änderungen, Erneuerungen oder Erweiterungen von bestehenden Objekten weiterhin zulässig.

5. Soziale Maßnahmen §180 BauGB

- nicht erforderlich -

6. Bodenordnende Maßnahmen

- nicht erforderlich -

7. Kosten für die Gemeinde

Es entstehen keine Kosten für die Gemeinde.