

Stadt Braunschweig

TOP
Datum 17. Aug. 2012

Der Oberbürgermeister
FB Stadtplanung und Umweltschutz
61.12 B

Drucksache
15507/12

Vorlage

Beratungsfolge	Sitzung			Beschluss			
	Tag	Ö	N	angenommen	abgelehnt	geändert	passiert
Planungs- und Umweltausschuss	07.11.2012	X					
Verwaltungsausschuss	13.11.2012		X				
Rat	20.11.2012	X					

Beteiligte Fachbereiche / Referate / Abteilungen	Beteiligung des Referates 0140	Anhörungsrecht des Stadtbezirksrats	Vorlage erfolgt aufgrund Vorschlag/Anreg.d.StBzR
	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein

als Mitteilung

StBezRat 221 Weststadt	05.09.2012
StBezRat 224 Rünigen	06.09.2012
StBezRat 332 Schunteraue	06.09.2012
StBezRat 223 Broitzem	11.09.2012
StBezRat 212 Heidberg-Melverode	12.09.2012
StBezRat 321 Lehndorf-Watenbüttel	12.09.2012
StBezRat 222 Timmerlah-Geitelde-Stiddien	13.09.2012
StBezRat 310 Westliches Ringgebiet	25.09.2012
StBezRat 322 Veltenhof-Rühme	25.09.2012
StBezRat 213 Südstadt-Rautheim-Mascherode	25.09.2012
StBezRat 132 Viewegs Garten-Bebelhof	26.09.2012
StBezRat 120 Östliches Ringgebiet	26.09.2012
StBezRat 112 Wabe-Schunter-Beberbach	26.09.2012
StBezRat 211 Stöckheim-Leiferde	27.09.2012
StBezRat 131 Innenstadt	01.10.2012
StBezRat 113 Hondelage	01.10.2012
StBezRat 323 Wenden-Thune-Harxbüttel	02.10.2012
StBezRat 331 Nordstadt	04.10.2012
StBezRat 114 Volkmarode	08.10.2012

Überschrift, Beschlussvorschlag

Steuerungskonzept Vergnügungsstätten

Der Rat beschließt das Steuerungskonzept „Vergnügungsstätten“ in der vorliegenden Fassung. Das Steuerungskonzept ist die Handlungsleitlinie für die zukünftige Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros im Stadtgebiet.

Problemlage

Die Innenstadt von Braunschweig ist ausgerichtet auf ein lebendiges Miteinander von Arbeiten, Wohnen und Einkaufen sowie sonstigen vielfältigen Anlagen für Infrastruktur und Dienstleistungen. Dabei ist festzustellen, dass das Interesse an Wohnlagen in der Innenstadt in den letzten Jahren in Braunschweig wie im bundesweiten Trend erheblich zugenommen hat. Es ist erforderlich, diese Qualitäten zu schützen und zu stärken und die gewünschte soziale Durchmischung durch ein hochwertiges Angebot zu ergänzen. Dabei ist festzustellen, dass die Wohnnutzung in der Innenstadt aufgrund des Nebeneinanders mit den übrigen Nutzungen einen anderen Charakter entfaltet als z.B. die deutlich ruhigeren Wohnlagen in den Ortsteilen.

Spielhallen sind geeignet, diese Entwicklungen sowohl in der Innenstadt als auch an anderen Standorten im Stadtgebiet zu unterlaufen. Sie können nach anerkannter Auffassung in ihrem Umfeld zu Trading-Down-Effekten führen, sodass ein Quartier Zug um Zug an Attraktivität verliert und letztlich die ihm zugewiesene Funktion nicht mehr übernehmen kann. Gründe für eine solche schleichende Abwertung von Quartieren sind u.a. die mit Spielhallen häufig verbundenen Immissionskonflikte, häufig durch An- und Abfahrtsgeräusche sowie einen Aufenthalt im Freien ausgelöst.

Darüber hinaus sind Effekte erkennbar, dass sich in unmittelbarer Nachbarschaft eine Veränderung der Einzelhandels- oder Dienstleistungslandschaft einstellt. Zunehmende Leerstände führen in Verbindung mit der starken Abschottung von Spielhallen nach außen (vollständige Verklebungen) zu Unterbrechungen der zentrentypischen Lauflagen und damit zu einem weiteren Funktionsverlust. Das Ortsbild wird nachhaltig gestört, und so erfolgt langfristig ein Imageverlust für Quartiere, weil sich höherwertige Nutzungen nicht mehr ansiedeln.

Als kurzfristig bereitstehende und zahlungskräftige Nachnutzungen sind Spielhallen mit ihren lukrativen Mietbedingungen für Eigentümer eine leicht rekrutierbare Mietkundschaft. Die steigenden Gewinnerwartungen der Vermieter lassen dann eine andere, weniger finanzstarke Mietnutzung kaum mehr zu.

Nach der Änderung der Spieleverordnung (SpieleVO) im Jahr 2006 war auch in Braunschweig eine zunehmende Zahl von Anträgen oder informellen Anfragen zur Errichtung von Spielhallen zu verzeichnen. Die Stadt hat darauf mit der Aufstellung von Bebauungsplänen und dem Beschluss von Veränderungssperren reagiert. Die Vielzahl der Anträge hat deutlich gemacht, dass eine schlüssige Argumentation zur Abwehr solcher Nutzungen nur möglich ist, wenn eine gesamtstädtische Konzeption vorliegt. Diese Konzeption hat aber auch zu berücksichtigen, dass ein vollständiger Ausschluss solcher Nutzungen in der Stadt nicht zulässig ist, da dies einem Berufsverbot gleichkäme.

Auftrag durch den VA an die Verwaltung

Der Verwaltungsausschuss hat die Verwaltung am 15.06.2010 (Drucks.-Nr. 13346/10) aufgefordert, zur zukünftigen Steuerung von Vergnügungsstätten, insbesondere der Ansiedlung von Spielhallen, ein Steuerungskonzept zu erarbeiten. Hintergrund war die Vielzahl von eingehenden Anträgen und Anfragen zur Nutzung von Spielhallen. Naturgemäß haben sich diese auf den Bereich der Innenstadt konzentriert, allerdings sind auch in einzelnen Bereichen außerhalb der Innenstadt Anträge eingegangen. Um nicht im Rahmen jedes Antrages bzw. jeder Anfrage eine umfangreiche Gesamtwürdigung vornehmen zu müssen und im Falle der Ablehnung von Anträgen eine gesicherte Argumentationsgrundlage zu besitzen, war eine gesamtstädtische Betrachtung der Verteilung insbesondere von Spielhallen geboten.

Auswahl des Büros und Beauftragung

Da sich in der Bundesrepublik mit der Änderung der SpieleVO im Jahr 2006 in vielen Städten ein Antragsschub eingestellt hat, waren Erfahrungen im Umgang mit der Thematik auch aus

anderen Städten dienlich. Nach Kontakten mit verschiedenen Büros hat sich die Verwaltung für die Beauftragung eines bundesweit tätigen Büros entschieden, das entsprechende Erfahrungen bei der Erarbeitung solcher Konzepte vorweisen kann, das Büro Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen aus Köln.

Konzepterarbeitung durch Gutachterbüro, Herangehensweise

Der Gutachter hat zunächst die bestehende Situation in Braunschweig aufgenommen. Die vorliegenden Daten im Bereich des Ordnungsamtes (Gewerbeabteilung) und beim Referat Bauordnung sind hinzugezogen worden. Er stellt insgesamt fest, dass in Braunschweig im Vergleich zu anderen Städten bereits ein hoher Besatz mit Spielhallen besteht. Ausgehend von der grundsätzlichen Flächennutzung schließt er dann zunächst diejenigen Bereiche aus, in denen aufgrund planungsrechtlicher Regelungen die Ansiedlung von Spielhallen ohnehin nicht zu erwarten ist (z.B. Wohngebiete).

In einem zweiten Schritt werden die verbleibenden Bereiche als sogenannte „Suchräume“ einer näheren Betrachtung im Hinblick auf die Eignung für die Ansiedlung von Spielhallen unterzogen. Hierbei werden auch die Ansiedlungskriterien der Betreiber berücksichtigt. Es gehört zu einer der Prämissen des Konzepts, dass keine „Alibistandorte“ ausgewiesen werden, also nicht allein solche Flächen für die Ansiedlung angeboten werden, die aus anderen Gründen gar nicht für eine Spielhallennutzung zur Verfügung stehen, damit das Konzept einer eventuellen gerichtlichen Überprüfung standhält.

Inhalt

Das Steuerungskonzept „Vergnügungsstätten“ richtet sich primär auf die Steuerung von Spielhallen und hinsichtlich ihrer städtebaulichen Auswirkungen vergleichbaren Wettannahmestellen/ Wettbüros, da diese Nutzungen am ehesten die oben genannten negativen Effekte auslösen. Da Spielhallen und Wettbüros aber planungsrechtlich nur eine Unterart von Vergnügungsstätten darstellen, werden für andere Formen von Vergnügungsstätten im Konzept Hinweise gegeben. Zudem respektiert das Konzept die bewährte planungsrechtliche Systematik, wonach Vergnügungsstätten vornehmlich in den zentralen Bereichen einer Gemeinde angesiedelt werden sollen.

Da sich der gegenwärtige Bestand und eine Mehrzahl von Anfragen oder Anträgen auf die Innenstadt richten, unterscheidet das Konzept zwischen der Innenstadt innerhalb der Okerumflut einerseits und den übrigen Stadtgebieten andererseits. Für die Innenstadt spricht sich das Konzept neben den definierten Zulässigkeitsräumen gerade entlang der Einkaufslagen auch für die Öffnung für sogenannte Freizeit-Center aus. Hierunter fallen Einrichtungen mit Unterhaltungsspielautomaten ohne Geldgewinnchance, Internetplätzen, Billard oder Dartspiel o.ä., die häufig mit gastronomischen Einrichtungen verbunden sind. Solche Nutzungen sind dazu geeignet, gerade in Zeiten nach Geschäftsschluss belebend auf die Innenstadt zu wirken. Da sich solche Einrichtungen im Gegensatz zu typischen Spielhallen zum öffentlichen Raum hin öffnen, sind negative Effekte nicht zu befürchten.

Die Einkaufslagen der Innenstadt werden darüber hinaus auch für „klassische“ Spielhallen geöffnet, soweit sie nicht in der Erdgeschosszone angesiedelt werden und damit keinen Ansatz für die Unterbrechung der Laufwegen bieten.

Für das übrige Stadtgebiet werden entsprechend dem o.g. Vorgehen einzelne Zulässigkeitsräume bestimmt, die nach Prüfung durch den Gutachter als verträglich eingestuft werden. Aufgrund des bereits jetzt vorhandenen hohen Besatzes schlägt der Gutachter vor, Spielhallen zukünftig nur noch als ausnahmsweise zulässige Nutzungen festzusetzen. Als Ausnahme-Prüfkriterium wird u.a. bestimmt, dass es nicht zu einer negativen Häufung innerhalb der einzelnen Zulässigkeitsräume kommen darf. Eine solche Häufung wird bereits bei mehr als einer Spielhalle unterstellt, bedarf jedoch regelmäßig einer Einzelfallkontrolle, d.h. die unmittelbare

Nachbarschaft einer beantragten Spielhalle ist regelmäßig konkret zu prüfen. Die Mehrzahl der ausgewiesenen Zulässigkeitsräume ist bereits mit Spielhallen besetzt, sodass eine weitere Verdichtung über das Ausnahme-Kriterium verhindert werden kann.

Abstimmung des Konzeptentwurfs

Das vorliegende Steuerungskonzept Vergnügungsstätten wurde im Rahmen der Aufstellung von der Abteilung Stadtplanung begleitet und mehrfach den anderen mit dem Thema befassten Dienststellen vorgestellt und gemeinsam diskutiert. Hierbei wurde deutlich, dass insbesondere die mit den sozialen Belangen betrauten Dienststellen eine massive Reduzierung oder sogar einen Totalausschluss einfordern. Dieses Votum resultiert aus ihrer Kenntnis und Beschäftigung mit den Folgen der Spielsucht, die sich auch in Braunschweig in der Anzahl Spielsüchtiger, deren Not und der Höhe der dort aufgebauten Schulden ausdrückt. Die vom Referat 0500 koordinierte Stellungnahme zum Konzept ist als Anlage 2 beigefügt.

Auch wenn alle der dort geführten Argumentation aus gesellschaftlicher Sicht folgen können, erfolgt im Steuerungskonzept eine Ausweisung potenzieller Flächen für eine Spielhallenansiedlung. Da sich das Konzept als städtebauliches Konzept versteht und die verbindliche Umsetzung ausdrücklich durch die Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen erfolgt, müssen diese Überlegungen zurückgestellt werden. Denn bei der Aufstellung von Bebauungsplänen darf eine Gemeinde allein städtebauliche Gründe für die getroffenen Festsetzungen anführen. Es ist ihr gemäß ständiger Rechtsprechung verboten, die Bauleitplanung zur Verfolgung von ethischen oder moralischen Vorstellungen zu benutzen. Hierfür sind andere Instrumente heranzuziehen.

Mit der letzten Änderung der Vergnügungssteuersatzung durch Ratsbeschluss vom 20. März 2012 hat die Stadt Braunschweig diesbezüglich bereits reagiert. Dieses kommunale Handeln wird begleitet durch die zwischenzeitliche Ratifizierung eines Glücksspielstaatsvertrages der Länder und die Änderung des niedersächsischen Glücksspielgesetzes.

Das Konzept ist am 18. Juni 2012 den anwesenden Bezirksbürgermeisterinnen und -bürgermeistern, deren Vertretungen sowie den in den Stadtbezirksräten vertretenen Fraktionen durch den Gutachter und die Vertreter der Stadtplanung vorgestellt worden. Dabei wurden Anregungen zu einzelnen Flächen im Detail gegeben. Für das westliche Ringgebiet und die Weststadt wurden die Zulässigkeiten als zu weitgehend eingestuft. Das Protokoll der Informationsveranstaltung ist als Anlage 3 beigefügt.

Das Konzept ist in einer zweiten Veranstaltung am 25. Juni 2012 den wesentlichen Innenstadtakteuren vorgestellt worden (vgl. Anlage 4). Dabei wurde das Konzept weitgehend begrüßt. Aus Sicht der IHK sind im Wesentlichen zwei gegenläufige Aspekte von Bedeutung. Einerseits werden die Trading-Down-Effekte solcher Nutzungen anerkannt, andererseits unterliegen Spielhallen und ähnliche Nutzungen dem in der deutschen Rechtsordnung verankerten Grundsatz der Gewerbefreiheit. Ein angemessener Raum zur Ausübung ihres Gewerbes muss daher gegeben sein. Die IHK sieht die Zulässigkeitsflächen außerhalb der sensiblen Standorte (wie z.B. der Innenstadt) als zu gering an und empfiehlt, die sehr restriktive Handhabung außerhalb der Innenstadt im Hinblick auf eine Lockerung der Vorgaben zu überdenken. Zudem sollte auf die Regelung verzichtet werden, dass solche Nutzungen zukünftig nur noch ausnahmsweise zulässig sein sollen.

Weiteres Vorgehen

Mit Verabschiedung des Konzepts durch den Rat liegt der Verwaltung ein Konzept vor, das bei der zukünftigen Behandlung von Anträgen auf Spielhallen herangezogen werden kann. Mit dem Konzept kann Interessenten bereits zu einem frühen Zeitpunkt ein Signal gegeben werden, wie sich die Stadt zu Einzelanträgen positionieren wird. Die Kenntnis über das Konzept lässt aus Sicht der Verwaltung erwarten, dass die Anzahl kritischer Anträge oder Anfragen zu-

rückgeht.

Das Konzept selbst entwickelt keine Verbindlichkeit. Analog dem Einzelhandelskonzepts bedarf es einer Umsetzung durch die verbindliche Bauleitplanung. Bei der Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen ist das Konzept dann im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB als „sonstiges beschlossenes städtebauliches Konzept“ in die Abwägungsentscheidung einzustellen.

Soweit nach Beschluss des Rates ein vom Konzept abweichender Antrag gestellt werden sollte, wird die Verwaltung den politischen Gremien eine Beschlussvorlage zur Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen vorlegen. Mit einem Aufstellungsbeschluss besteht die Möglichkeit, die Sicherungsinstrumente der Bauleitplanung (Zurückstellung, Veränderungssperre) anzuwenden und damit eine konzeptkonforme Entwicklung herbeizuführen.

Folgende Anlagen sind Bestandteil dieser Vorlage:

- Anlage 1: Steuerungskonzept „Vergnügungsstätten“ in der Fassung vom August 2012
- Anlage 2: Stellungnahme des Referates 0500 zum Gutachten Vergnügungsstättenkonzept vom 02.09.2011
- Anlage 3: Protokoll zur Informationsveranstaltung am 18.06.2012
- Anlage 4: Protokoll zur Informationsveranstaltung am 25.06.2012

I. V.

gez.

Leuer