

Zusammenfassung

Die Branche der Automaten Spielhallen und Wettbüros wandelt sich sichtbar. Nicht zuletzt veränderte bzw. unsichere rechtliche Verhältnisse haben in den letzten Jahren und Monaten die Branche beflügelt. Neue Standorte für Automaten Spielhallen und Wettbüros sind entstanden, die Zahl der Geldspielgeräte wurde gesteigert. Gleichzeitig vollzieht sich ein Strukturwandel in der Branche. Durch eine Professionalisierung der Unternehmens- und Betreiberstruktur ist ein Konzentrationsprozess zu größeren Einheiten, sog. Mehrfachspielhallen, zu beobachten. Auch die Standortwahl verändert sich. Auto orientierte und hoch frequentierte Standorte in Gewerbegebieten werden nachgefragt.

Die Ansiedlung von Automaten Spielhallen und Wettbüros, vor allem die Häufung dieses Typs der Vergnügungsstätten, haben in vielen Fällen erhebliche Auswirkung auf den städtischen Raum. Sehr häufig sind es negative Auswirkungen, die städtebauliche Spannungen auslösen und zu einem Regelungsbedarf führen. Diese Regeln zur Ansiedlung von Automaten Spielhallen und Wettbüros gibt das vorliegende Konzept vor.

Wuppertal

In den zurückliegenden drei Jahrzehnten lässt sich auch in Wuppertal ein hoher Anstieg der Geldspielgeräte feststellen. Im Jahr 1977 existierten lediglich fünf Automaten Spielhallen mit insgesamt 18 Geldspielgeräten. Demgegenüber waren Anfang 2011 bei der Ordnungsbehörde 84 Automaten Spielhallen an 66 Standorten registriert, in denen 819 Geldspielgeräte konzessioniert waren. Hinzu kommen 27 Standorte für Wettbüros.

Die räumliche Analyse Wuppertals zeigt, dass die vorhandenen Automaten Spielhallen nicht gleichmäßig über das Stadtgebiet verteilt sind. Bei der Ausstattung der Stadtbezirke mit Automaten Spielhallen rangiert in der Rangfolge Elberfeld vor Barmen, gefolgt von Oberbarmen und Vohwinkel. Gut 70% davon befinden sich in den zentralen Versorgungsbereichen, knapp 30% liegen demnach im übrigen Stadtgebiet. Ein vergleichbares räumliches Verteilungsmuster gilt auch für die zahlreichen Wettbüros.

Es gibt deutliche Schwerpunkte entlang der Talachse. Hier sind insbesondere (von Ost nach West) die Berliner Straße in Oberbarmen, die Randbereiche des Barmer Zentrums und der Elberfelder City (Gathe, Hochstraße, Friedrich-Ebert Straße) und die Hauptverkehrsachsen zu nennen. Den Abschluss im Westen bildet die Kaiserstraße / Vohwinkeler Straße in Vohwinkel. Als besonders problematisch ist die Situation in Oberbarmen einzustufen, weil dort auf einem relativ kurzen Abschnitt der Berliner Straße 13 Spielhallen vorhanden sind. Eine ähnlich städtebaulich bedenkliche Situation liegt ansonsten nur noch an der Gathe in Elberfeld mit acht Spielhallen vor.

Die negativen städtebaulichen Auswirkungen lassen sich wie folgt konkretisieren:

- sog. Trading-Down-Prozesse (Qualitäts- und Niveauverlust von Geschäftslagen bis Destabilisierung und Verödung innerstädtischer Lagen),
- Imageverlust (durch geringe Akzeptanz bei einem großen Teil der Bevölkerung) der Geschäftslage, dadurch Abwanderung von Kunden bzw. Laufpublikum,
- Leerstände, die weitere Vergnügungsstätten nach sich ziehen,
- Verdrängung des traditionellen Einzelhandels oder Gewerbes durch höhere Mietzahlungsfähigkeit des betreffenden Teils der Vergnügungsstättenbranche,
- Beeinträchtigung des Straßen- und Ortsbildes durch aggressive Aufmachung, verklebte Schaufenster, grelle und übertriebene Werbung.

Städtebauliche Konflikte ergeben sich darüber hinaus auch zwischen Automaten Spielhallen und öffentlichen – sozialen Einrichtungen. Solche Einrichtungen (z. B. Schulen, Kindergärten, Spielplätze, Jugendzentren, Kirchen aber auch Schuldner- und Suchtberatungsstellen sowie Einrichtungen der Jugendhilfe) werden zur Daseinsvorsorge durch die Stadt oder andere Träger vorgehalten und finanziert. Sie sind oftmals seit langem vorhanden. Ihre Standorte sind nicht zuletzt mit Blick auf den Einzugsbereich der Bevölkerung und der speziellen Bedarfssituation nicht beliebig veränderbar. Es droht der Akzeptanzverlust und die Verödung der Einrichtungen. Ebenso können vermeidbare Spannungen zwischen den sehr konträren Nutzungen und den Nutzern entstehen.

Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Spielhallen

Im Rahmen der Novellierung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) von 1990 wurde die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den einzelnen Baugebieten abschließend geregelt. Dies bedeutet, dass Vergnügungsstätten und damit auch Automaten Spielhallen und Wettbüros nur in den Baugebietstypen zulässig bzw. ausnahmsweise zulässig sind, in denen sie explizit aufgeführt sind. Hierzu zählen neben Kern- und Mischgebieten auch Gewerbegebiete, Besondere Wohngebiete und Dorfgebiete.

In den Vorgängerversionen der BauNVO war die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nicht eindeutig bestimmt. Es ist davon auszugehen, dass in älteren Bebauungsplänen eine breitere Zulässigkeit von Vergnügungsstätten besteht.

Die Rechtsprechung unterscheidet kerngebietstypische und nicht kerngebietstypische Automaten Spielhallen. Ein „Schwellenwert“ von ca. 100 m² Nutzfläche kann als Indiz dafür herangezogen werden, dass eine kerngebietstypische Spielhalle vorliegt.

Das hier vorliegende Vergnügungsstättenkonzept entfaltet keine direkte Wirkung auf die Zulässigkeit der genannten Anlagen. Eine Steuerung der Ansiedlung von Automaten Spielhallen und Wettbüros kann nur über Bebauungspläne erfolgen. Liegt eine Bauvoranfrage oder ein Bauantrag zur Einrichtung einer Automaten Spielhalle bzw. Wettbüros an einem städtebaulich nicht verträglichen Standort vor, muss die Gemeinde den Beschluss zur Aufstellung bzw. Änderung eines Bebauungsplans fassen. Hierbei ist aber zu beachten, dass die Steuerung über Bebauungspläne im konkreten Einzelfall anhand der jeweiligen örtlichen Situation städtebaulich begründet sein muss. Dieses Konzept ist hierbei als städtebauliches Rahmenkonzept zu beachten und liefert wichtige Hilfestellung bei der Bewertung der gegebenen städtebaulichen Situation.

Neben dem Baurecht gibt es weitere gesetzliche Grundlagen für den Betrieb von Automaten Spielhallen und Wettbüros. Sie betreffen im Wesentlichen das Gewerbe- und Steuerrecht, dieses spielen aber für die städtebauliche Beurteilung keine Rolle.

Konzept zur Steuerung

Grundsätzlich kommen zwei Steuerungsebenen zum Tragen:

1. Die konkrete räumliche Steuerung von Automaten Spielhallen und Wettbüros in ausgewählte Teilräume des Stadtgebietes.
2. Die Berücksichtigung städtebaulicher und stadtgestalterischer Qualitätsstandards im gesamten Stadtgebiet

Räumliche Steuerung

Automaten Spielhallen und Wettbüros werden vorzugsweise in die Kernbereiche (Innenstädte, Zentren, Stadtteilzentren) gesteuert. Diese Ausrichtung folgt dem Leitbild der Baunutzungsverordnung, die das Vergnügen und die Zerstreung als ein Element der Kerngebiete ansieht. Dieser Grundsatz entspricht auch in weiten Teilen der Bestandssituation Wuppertals. Er bedeutet im Prinzip, dass kerngebietstypische Automaten Spielhallen und Wettbüros vor allem in die City von Elberfeld und die Innenstadt von Barmen zu steuern sind.

Dieser Grundsatz bedarf jedoch einer Feinsteuerung, denn nicht alle Bereiche der City, der Innenstadt und der Nebenzentren eignen sich zur Ansiedlung von Automaten Spielhallen und Wettbüros.

Die entwickelte Strategie berücksichtigt daher eine Analyse der Zentralen Versorgungsbereiche der City Elberfeld, der Barmer Innenstadt und der Nebenzentren. Wichtigstes Untersuchungskriterium ist Empfindlichkeit dieser Räume für die Ansiedlung von Automaten Spielhallen und Wettbüros. Maßgeblich sind die konkreten Nutzungsstrukturen (Besatz an Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gastronomiebetrieben). In der Konsequenz wurden Bereiche definiert, in denen Automaten Spielhallen und Wettbüros gänzlich ausgeschlossen (Ausschlusszone), aufgrund konkreter örtlicher Gegebenheiten nur ausnahmsweise zulässig (Ausnahmezone) und in denen sie unter Beachtung der stadtweiten Qualitätsstandards grundsätzlich zulässig sein sollen.

Da Automaten Spielhallen und Wettbüros in die Kernbereiche gesteuert werden, sind folgerichtig diese Nutzungen in allen anderen Bereichen des Stadtgebietes – auch wenn die Baunutzungsverordnung Vergnügungsstätten in diesen zulässt – restriktiv zu behandeln. Demnach sind Gewerbegebiete grundsätzlich von Automaten Spielhallen und Wettbüros freizuhalten. Ausnahmen können unter definierten Voraussetzungen zugelassen werden. In gewerblich geprägten Mischgebieten sollen Automaten Spielhallen und Wettbüros nur ausnahmsweise möglich sein, wenn negative Auswirkungen auf die Wohnfunktionen nicht zu erwarten sind.

Stadtweite Qualitätsstandards

Für das Stadtgebiet von Wuppertal wurden stadtweite städtebauliche und stadtgestalterische Qualitätsstandards zum Umgang mit Automaten Spielhallen und Wettbüros aufgestellt, die unabhängig von den Regelungen zu der beschriebenen räumlichen Steuerung einzuhalten sind. Im Einzelnen sind hierbei folgende Sachverhalte für die städtebauliche Qualitätssicherung im oben beschriebenen Sinn relevant:

- Nähe zu sozialen Einrichtungen
- bestehende städtebauliche Zielvorstellungen aus Konzepten und Handlungsprogrammen
- Vermeidung der Häufung von Automaten Spielhallen (Mindestabstand von 100 m zwischen den jeweiligen Spielstätten)
- Funktion und Bedeutung öffentlicher Räume im Stadtgefüge / äußere Gestaltung und Werbeanlagen.

Handlungsempfehlungen

Die abschließenden Handlungsempfehlungen berücksichtigen unterschiedlichste Ebenen. Sie betreffen die verwaltungsinternen Arbeitsprozesse sowie die inhaltliche Dimension des Bauplanungsrechts als auch die Steuerungsmöglichkeiten über steuer- und gewerberechtliche Maßnahmen.

Arbeitsprozesse

- Aufbau eines formalisierten Dialogs zwischen den betroffenen Dienststellen, um informelle und formelle Anfragen kurzfristig abzustimmen und die konsequente Umsetzung des beschlossenen Konzepts zu gewährleisten
- Überprüfung und ggf. Anpassung des Konzepts bei grundlegenden Änderungen von Rahmenbedingungen und gesetzlichen Grundlagen

Bauleitplanung und Bauordnung

- anlassbezogenen Einleitung von Bauleitplanverfahren, um Ziele des Konzepts umzusetzen
- Berücksichtigung gestalterischer Regelungen nach § 86 Landesbauordnung NRW in städtebaulich sensiblen Bereichen im Rahmen des Bauleitplanverfahrens
- Anpassung von Kerngebietsdarstellungen an die jeweilige Funktion und das realistische Entwicklungspotenzial
- keine Ablösung von Stellplatzverpflichtungen
- Einschränkung der Betriebszeiten

Steuer- und gewerberechtliche Maßnahmen

- Anhebung der Vergnügungssteuer
- Regelungen zu Sperrzeiten
- stärkere Kontrollen