Bundesrat

Drucksache 390/88

24.08.88

In - Wi

Gesetzesantrag

des Landes Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches - Eindämmung der Spielhallenflut und sonstiger städtebaulich nicht vertretbarer Nutzungen -

A. Zielsetzung

Die städtebauliche Entwicklung in vielen Städten und Gemeinden wird in zunehmendem Maße durch die Ansiedlung von städtebaulich nicht vertretbaren Nutzungen und Anlagen an falschen Standorten beeinträchtigt, ohne daß den Gemeinden ein einfaches, wirksames planungsrechtliches Steuerungsinstrument zur Abwehr solcher schädlichen oder störenden Entwicklungen zur Verfügung steht. Dies gilt in besonderem Maße für Spielhallen und andere Vergnügungsstätten wie Sex-Shops, Porno-Kinos, Video-Peep-Shows und dergleichen. Dadurch sind in den Städten bereits schwere städtebauliche Schäden entstanden, vor allem durch eine Beeinträchtigung von Einkaufsstraßen und stadtkernnahen Misch- und Wohngebieten. Die bereits bestehende Möglichkeit, solche unvertretbaren Nutzungen durch Festsetzung im Bebauungsplan auszuschließen oder einzuschränken, hat sich in der Praxis als völlig unzureichend erwiesen. Die dafür erforderlichen zahlreichen und komplizierten Bebauungspläne können von den Gemeinden - auch wegen der Schwierigkeit der Verfahren - in übersehbaren Zeiträumen nicht aufgestellt werden. Erforderlich ist daher ein einfaches, schnell zu realisierendes und den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechendes Planungsinstrument.

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

B. Lösung

Bereits in den Beratungen des Baugesetzbuches ist ein derartiges neues Planungsinstrument (§ 9 Abs. 1 Nr. 27) beantragt, jedoch nicht Gesetz geworden. Seitdem hat sich die Situation weiter verschärft. Der Gesetzentwurf sieht deshalb vor, das Baugesetzbuch um das Instrument einer Festsetzungsmöglichkeit zum Ausschluß oder zur Einschränkung einzelner Nutzungen oder Anlagen durch einen einfachen Bebauungsplan zu ergänzen.

C. Alternativen

Die von der Bundesregierung vorgesehene Überprüfung des Spielhallenproblems im Rahmen der von ihr beabsichtigten Gesamtüberprüfung der Baunutzungsverordnung ist keine ausreichende Alternative, weil die Baunutzungsverordnung nicht für Gebiete im unbeplanten Innenbereich mit einer indifferenten Struktur gilt, die jedoch in den Städten und Gemeinden die häufigsten Problembereiche darstellen.

Alternativen in anderen Rechtsbereichen, die die Ansiedlung solcher Nutzungen wirkungsvoll lenken oder einschränken könnten, würden zwar eine bauplanungsrechtliche Regelung entbehrlich machen, sie sind aber zur Zeit nicht in Sicht.

D. Kosten

Durch den Gesetzentwurf entstehen keine Kosten.

Bundesrat

Drucksache 390/88

24.08.88

In - Wi

Gesetzesantrag

des Landes Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches - Eindämmung der Spielhallenflut und sonstiger städtebaulich nicht vertretbarer Nutzungen -

DER MINISTERPRÄSIDENT DES LANDES
NORDRHEIN-WESTFALEN
I A 6 - 568/49

Düsseldorf, den 23. August 1988

An den
Präsidenten des Bundesrates

Die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen hat beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage mit Begründung beigefügten

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches
- Eindämmung der Spielhallenflut und sonstiger städtebaulich nicht vertretbarer Nutzungen -

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß Artikel 76 Abs. 1 GG zu beschließen.

Ich bitte, den Entwurf gemäß § 36 Abs. 1 der Geschäftsordnung den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Rau

Drucksache 390/88

Anlage

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches - Eindämmung der Spielhallenflut und sonstiger städtebaulich nicht vertretbarer Nutzungen -

Artikel 1

Das Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 08. Dez. 1986 (BGBL I S. 2253) wird wie folgt geändert:

§ 9 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nr. 26 wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt.

b) Nach Nr. 26 wird folgende Nr. 27 eingefügt:
"27. der Ausschluß oder die Einschränkung einzelner Nutzungen oder Anlagen aus besonderen städtebaulichen Gründen."

Artikel 2
Berlinklausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 und § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Drucksache 390/88

Begründung

Zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung, insbesondere zur Vermeidung von Fehlentwicklungen im Gemeindegebiet, kann es erforderlich sein, in bestimmten Bereichen einzelne an sich zulässige aber städtebaulich nicht vertretbare Nutzungen oder Anlagen (z.B. Spielhallen oder andere Vergnügungsstätten wie Porno-Kinos, Video-Peep-Shows und dergleichen) ganz oder teilweise auszuschließen oder auch nur einzuschränken. Ein teilweiser Ausschluß kann sich z.B. auf besonders schützenswerte Teilbereiche erstrecken oder nur bestimmte Geschosse betreffen (z.B. die Erdgeschosse in Einkaufsstraßen), eine Einschränkung kann die Begrenzung der zulässigen Größen beinhalten.

Das geltende Recht gibt dazu die Möglichkeit nur über § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO - ggf. in Verbindung mit § 1 Abs. 7 BauNVO - in durch Bebauungsplan festgesetzten Baugebieten, nicht dagegen im unbeplanten Innenbereich (§ 34). Soll im unbeplanten Innenbereich eine Fehlentwicklung verhindert werden, so muß erst durch Bebauungsplan ein bestimmtes Baugebiet festgesetzt werden, um zugleich den Ausschluß oder die Einschränkung von Nutzungen oder Anlagen nach den entsprechenden Vorschriften des § 1 BauNVO festsetzen zu können. Häufig ist jedoch die Festsetzung eines bestimmten Baugebiets für einen solchen Bereich nicht erforderlich, z.B. weil die vorhandene Strukur bereits den Zielvorstellungen der Gemeinde entspricht und eine Strukturänderung nicht beabsichtigt ist. Hinzu kommt, daß in gewachsenen Gemengelagen bei der Festsetzung eines bestimmten Baugebiets oftmals Probleme z.B. des Immissionsschutzes aufgeworfen werden, deren Bewältigung im gegebenen Zeitpunkt nicht erforderlich ist. Schließlich können sich in solchen Fällen auch Entschädigungsansprüche ergeben, die ohne eine Baugebietsplanung nicht entstehen würden.

Die Gemeinden sollen deshalb die Möglichkeit erhalten, einzelne Nutzungen oder Anlagen ausschließen oder einschränken zu können, ohne daß gleichzeitig auch ein bestimmtes Baugebiet festgesetzt werden muß.

Ein solcher Ausschluß und eine solche Einschränkung setzen allerdings "besondere städtebauliche Gründe" voraus. Der Systemzusammenhang der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 BauGB einerseits sowie nach § 9 Abs. 3 BauGB und § 1 Abs. 7 und 9 BauNVO andererseits zeigt, daß eine besondere Bestimmung von Inhalt und Grenzen des Eigentums, wie sie die vorgeschlagene Ergänzung darstellt, immer auch den Nachweis des Vorliegens besonderer städtebauliche Gründe voraussetzt. Darüber hinaus ist die Gemeinde ohnehin gehalten, in Anwendung der Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit stets zu prüfen, ob im konkreten Fall anstatt des Ausschlusses nicht schon das mildere Instrument der Einschränkung von Nutzungen und Anlagen zur Erreichung des angestrebten Entwicklungsziels ausreicht.

Bundesrat Drucksache 390/88 (Beschluß)

04.11.88

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches - Eindämmung der Spielhallenflut und sonstiger städtebaulich nicht vertretbarer Nutzungen -

A. Zielsetzung

Die städtebauliche Entwicklung in vielen Städten und Gemeinden wird in zunehmendem Maße durch die Ansiedlung von städtebaulich nicht vertretbaren Nutzungen und Anlagen an falschen Standorten beeinträchtigt, ohne daß den Gemeinden ein einfaches, wirksames planungsrechtliches Steuerungsinstrument zur Abwehr solcher schädlichen oder störenden Entwicklungen zur Verfügung steht. Dies gilt in besonderem Maße für Spielhallen und andere Vergnügungsstätten wie Sex-Shops, Porno-Kinos, Video-Peep-Shows und dergleichen. Dadurch sind in den Städten bereits schwere städtebauliche Schäden entstanden, vor allem durch eine Beeinträchtigung von Einkaufsstraßen und stadtkernnahen Misch- und Wohngebieten. Die bereits bestehende Möglichkeit, solche unvertretbaren Nutzungen durch Festsetzung im Bebauungsplan auszuschließen oder einzuschränken, hat sich in der Praxis als völlig unzureichend erwiesen. Die dafür erforderlichen zahlreichen und komplizierten Bebauungspläne können von den Gemeinden - auch wegen der Schwierigkeit der Verfahren - in übersehbaren Zeiträumen nicht aufgestellt werden. Erforderlich ist daher ein einfaches, schnell zu realisierendes und den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechendes Planungsinstrument.

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

B. Lösung

Bereits in den Beratungen des Baugesetzbuches ist ein derartiges neues Planungsinstrument (§ 9 Abs. 1 Nr. 27) beantragt, jedoch nicht Gesetz geworden. Seitdem hat sich die Situation weiter verschärft. Der Gesetzentwurf sieht deshalb vor, das Baugesetzbuch um das Instrument einer Festsetzungsmöglichkeit zum Ausschluß oder zur Einschränkung einzelner Nutzungen oder Anlagen durch einen einfachen Bebauungsplan zu ergänzen.

C. Alternativen

Die von der Bundesregierung vorgesehene Überprüfung des Spielhallenproblems im Rahmen der von ihr beabsichtigten Gesamtüberprüfung der Baunutzungsverordnung ist keine ausreichende Alternative, weil die Baunutzungsverordnung nicht für Gebiete im unbeplanten Innenbereich mit einer indifferenten Struktur gilt, die jedoch in den Städten und Gemeinden die häufigsten Problembereiche darstellen.

Alternativen in anderen Rechtsbereichen, die die Ansiedlung solcher Nutzungen wirkungsvoll lenken oder einschränken könnten, würden zwar eine bauplanungsrechtliche Regelung entbehrlich machen, sie sind aber zur Zeit nicht in Sicht.

D. Kosten

Durch den Gesetzentwurf entstehen keine Kosten.

Bundesrat Drucksache 390/88 (Beschluß)

04.11.88

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches - Eindämmung der Spielhallenflut und sonstiger städtebaulich nicht vertretbarer Nutzungen -

Der Bundesrat hat in seiner 594. Sitzung am 4. November 1988 beschlossen, den beigefügten Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Der Bundesrat hat ferner folgende Entschließung gefaßt:

Der vorliegende Gesetzesantrag versucht mit der geplanten Änderung des Bauplanungsrechts den Gemeinden zwar ein neues Instrument an die Hand zu geben, städtebaulich unerwünschte Nutzungen zu unterbinden. Zur Steuerung der Spielhallenentwicklung ist dies allein jedoch nicht ausreichend. Ebenso wichtig erscheint - neben Verbesserungen im Gesetzesvollzug, wie etwa einer Beteiligung der Jugendämter am Baugenehmigungsverfahren und am gewerberechtlichen Verfahren zur Erteilung einer Spielhallenerlaubnis - eine Ergänzung der spielrechtlichen Vorschriften, beispielsweise zur Verminderung der Anreize bei sogenannten Risiko- und Sonderspielen mit erhöhter Gewinnerwartung.

Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, unter Berücksichtigung der Sachverständigenanhörung zum Thema Spielhallen vor dem Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages am 20.06.1988 und im Benehmen mit den Ländern, eine entsprechende Änderung der Spielverordnung vorzubereiten und dem Bundesrat zuzuleiten.

Drucksache 390/88 (Beschluß)

Anlage

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches
- Eindämmung der Spielhallenflut und sonstiger städtebaulich nicht vertretbarer Nutzungen -

Artikel 1

Das Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2253) wird wie folgt geändert:

§ 9 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 26 wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt.

b) Nach Nummer 26 wird folgende Nummer 27 eingefügt:

"27. der Ausschluß oder die Einschränkung einzelner Nutzungen oder Anlagen aus besonderen städtebaulichen Gründen."

Artikel 2
Berlinklausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung, insbesondere zur Vermeidung von Fehlentwicklungen im Gemeindegebiet, kann es erforderlich sein, in bestimmten Bereichen einzelne an sich zulässige aber städtebaulich nicht vertretbare Nutzungen oder Anlagen (z.B. Spielhallen oder andere Vergnügungsstätten wie Porno-Kinos, Video-Peep-Shows und dergleichen) ganz oder teilweise auszuschließen oder auch nur einzuschränken. Ein teilweiser Ausschluß kann sich z.B. auf besonders schützenswerte Teilbereiche erstrecken oder nur bestimmte Geschosse betreffen (z.B. die Erdgeschosse in Einkaufsstraßen), eine Einschränkung kann die Begrenzung der zulässigen Größen beinhalten.

Das geltende Recht gibt dazu die Möglichkeit nur über § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO - ggf. in Verbindung mit § 1 Abs. 7 BauNVO - in durch Bebauungsplan festgesetzten Baugebieten, nicht dagegen im unbeplanten Innenbereich (§ 34). Soll im unbeplanten Innenbereich eine Fehlentwicklung verhindert werden, so muß erst durch Bebauungsplan ein bestimmtes Baugebiet festgesetzt werden, um zugleich den Ausschluß oder die Einschränkung von Nutzungen oder Anlagen nach den entsprechenden Vorschriften des § 1 BauNVO festsetzen zu können. Häufig ist jedoch die Festsetzung eines bestimmten Baugebiets für einen solchen Bereich nicht erforderlich, z.B. weil die vorhandene Strukur bereits den Zielvorstellungen der Gemeinde entspricht und eine Strukturänderung nicht beabsichtigt ist. Hinzu kommt, daß in gewachsenen Gemengelagen bei der Festsetzung eines bestimmten Baugebiets oftmals Probleme z.B. des Immissionsschutzes aufgeworfen werden, deren Bewältigung im gegebenen Zeitpunkt nicht erforderlich ist. Schließlich können sich in solchen Fällen auch Entschädigungsansprüche ergeben, die ohne eine Baugebietsplanung nicht entstehen würden.

Die Gemeinden sollen deshalb die Möglichkeit erhalten, einzelne Nutzungen oder Anlagen ausschließen oder einschränken zu können, ohne daß gleichzeitig auch ein bestimmtes Baugebiet festgesetzt werden muß.

Ein solcher Ausschluß und eine solche Einschränkung setzen allerdings "besondere städtebauliche Gründe" voraus. Der Systemzusammenhang der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 BauGB einerseits sowie nach § 9 Abs. 3 BauGB und § 1 Abs. 7 und 9 BauNVO andererseits zeigt, daß eine besondere Bestimmung von Inhalt und Grenzen des Eigentums, wie sie die vorgeschlagene Ergänzung darstellt, immer auch den Nachweis des Vorliegens besonderer städtebaulicher Gründe voraussetzt. Darüber hinaus ist die Gemeinde ohnehin gehalten, in Anwendung der Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit stets zu prüfen, ob im konkreten Fall anstatt des Ausschlusses nicht schon das mildere Instrument der Einschränkung von Nutzungen und Anlagen zur Erreichung des angestrebten Entwicklungsziels ausreicht.