



Sachbearbeitung SUB - Stadtplanung, Umwelt und Baurecht
Datum 15.10.2014
Geschäftszeichen SUB III-Ri
Beschlussorgan Fachbereichsausschuss Stadtentwicklung, Bau und Umwelt Sitzung am 11.11.2014 TOP
Behandlung öffentlich GD 384/14

Betreff: Bebauungsplan "Neue Straße 3"
1. Aufstellungsbeschluss und Beschluss zur öffentlichen Auslegung sowie Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange
2. Zurückstellung einer Bauvoranfrage nach § 15 BauGB

Anlagen: 1 Übersichtsplan (Anlage 1)
1 Bebauungsplanentwurf (Lageplan) (Anlage 2)
1 Textliche Festsetzungen (Entwurf) (Anlage 3)
1 Begründung (Entwurf) (Anlage 4)

Antrag:

1. Die Aufstellung des Bebauungsplans "Neue Straße 3" innerhalb des im Plan der Hauptabteilung Stadtplanung, Umwelt, Baurecht vom 15. Oktober 2014 (Anlage 2) eingetragenen Geltungsbereichs zu beschließen.
2. Die öffentliche Auslegung i.S.v. § 3 Abs.2 BauGB sowie die Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange i.S.v. § 4 Abs. 2 BauGB durchzuführen.
3. Die Entscheidung über die Bauvoranfrage von Herrn Birol Kaya, Neue Straße 3, 89077 Ulm vom 18.08.2014 (Posteingang), AZ 1347-14-30, gem. § 15 BauGB für 12 Monate zurück zu stellen.

Jescheck

Genehmigt:	Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des Gemeinderats:
<u>BD, BM 3, C 3, LI, OB, SAN</u>	Eingang OB/G _____
_____	Versand an GR _____
_____	Niederschrift § _____
_____	Anlage Nr. _____

Sachdarstellung:

1. Kurzdarstellung

Das Universum-Center (Neue Straße 3), ein städtebauliches Großprojekt der 1960er Jahre, wurde als eine Landmarke am überörtlichen Verkehrsknoten „Ehinger Tor“ entwickelt. Der Gebäudekomplex besteht im Wesentlichen aus zwei Bauteilen: einem 20-geschossigen Hochhaus, das vorwiegend der Wohnnutzung dient, und einem vorgelagerten, bis zu 4-geschossigen Sockelbauwerk mit Einheiten für gewerbliche Nutzungen.

Insbesondere das vorgelagerte Geschäftshaus entlang der Neuen Straße unterliegt entgegen der ursprünglichen planerischen Absicht seit einigen Jahren einem schleichenden Nutzungswandel. Dort haben sich nach und nach zahlreiche Spielhallen und Wettbüros angesiedelt, die andere, der zentralen Versorgungsfunktion dienende Nutzungen zunehmend verdrängen.

Diese leerstehenden Gewerbeflächen finden nun zunehmend das Interesse von Gewerbetreibenden, die sich durch die angespannte Nutzungsstruktur nicht gestört sehen bzw. selbst Nutzungsziele verfolgen, die die gegebenen städtebaulich-funktionalen Spannungen weiter verstärken. Konkreter Anlass für das vorliegende Verfahren ist eine Bauvoranfrage zur Umnutzung eines ehemaligen Bowling-Centers im Untergeschoss des Universum-Centers in einen bordellartigen Betrieb („Kontakt-Sauna“).

Kernziel der Planung ist es, das Universum-Center für die Zukunft als einen belebten Baustein mit zentraler Versorgungsfunktion am Ehinger Tor zu stärken, indem entwicklungshemmende Nutzungen planungsrechtlich ausgeschlossen werden.

Die Aufstellung des Bebauungsplans ist Voraussetzung für die Zurückstellung einer diesem Ziel entgegenstehenden Bauvoranfrage.

2. Rechtsgrundlagen

- a) § 1 Abs. 3, § 2 Abs. 1, § 3 Abs. 1, sowie § 4 Abs. 1, § 4a Abs. 2, 13a sowie § 15 Baugesetzbuch (BauGB) i.d.F. der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 954), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15.07.2014 (BGBl. I S. 1548).
- b) § 1 Abs. 5 Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 11.06.2013 (BGBl. I S. 1548).

3. Geltungsbereich

Der Geltungsbereich des Bebauungsplans umfasst die Flurstücke Nr. 560 (Neue Straße 3) und 560/3 der Gemarkung Ulm.

Der Geltungsbereich deckt damit den gesamten Bereich des Universum-Centers (Hochhaus und gewerbliche Sockelzone) ab. Das Plangebiet grenzt im Südwesten an den breiten Straßenraum des Hindenburgs (B10). Im Südosten des Plangebiets befindet sich der ÖPNV-Knoten Ehinger Tor. Nach Norden und Nordosten schließt die gemischte Bebauungsstruktur des Dichterviertels an.

Die exakte räumliche Abgrenzung des Geltungsbereichs ist im Lageplan des Bebauungsplans (Anlage 2) dargestellt.

4. Änderung bestehender Bebauungspläne

Für den Geltungsbereich des Bebauungsplans werden die bestehenden rechtsverbindlichen Bebauungspläne ganz oder in den entsprechenden Bereichen durch den Textbebauungsplan überlagert. Die durch den neuen Bebauungsplan nicht betroffenen Festsetzungen in den derzeit rechtsverbindlichen Bebauungsplänen bleiben unverändert gültig. Es handelt sich hierbei um folgende Bebauungspläne:

- Plan Nr. 142/29: „Bismarckring – Ehinger Tor“
rechtsverbindlich seit dem 6. August 1964
- Plan Nr. 142/34: „Ehinger Tor“
in Kraft getreten am 3. Dezember 1970

5. Sachverhalt

5.1. Ausgangslage

Das Universum-Center (Neue Straße 3), ein städtebauliches Großprojekt der 1960er Jahre, wurde als eine Landmarke am überörtlichen Verkehrsknoten „Ehinger Tor“ entwickelt; diese markiert in der Ulmer Stadtsilhouette den westlichen Eingang zur Innenstadt. Der Gebäudekomplex besteht im Wesentlichen aus zwei Bauteilen: einem 20-geschossigen Hochhaus, das vorwiegend der Wohnnutzung dient, und einem vorgelagerten, bis zu 4-geschossigen Sockelbauwerk mit Einheiten für gewerbliche Nutzungen. Der öffentliche Fußweg entlang der Neuen Straße ist in das Passagensystem des Sockelbauwerks integriert.

Die Gebäude des Universum-Centers befinden sich im Geltungsbereich des Bebauungsplans „Bismarckring – Ehinger Tor“ aus dem Jahr 1964. Der Bebauungsplan setzt Kerngebiet gem. § 7 BauNVO (1962) fest. Wie aus den Bebauungsplanakten hervorgeht, wurde diese Festsetzung seinerzeit getroffen, um die Kernstadt mit ihrer zentralen Versorgungsfunktion weiter nach Westen auszudehnen und an der Nahtstelle zwischen Altstadt und Weststadt einen urbanen Knoten mit hoher Nutzungsdichte zu etablieren.

Insbesondere das vorgelagerte Geschäftshaus entlang der Neuen Straße unterliegt entgegen der ursprünglichen planerischen Absicht seit einigen Jahren allerdings einem schleichenden Nutzungswandel. Dort haben sich nach und nach zahlreiche Spielhallen und Wettbüros angesiedelt, die andere, der zentralen Versorgung dienende Nutzungen zunehmend verdrängen. Der bestehende Bebauungsplan für das Universum-Center stammt aus einer Zeit, in der die Problematik einer Konzentration von Spielhallen, Wettbüros usw. noch nicht virulent war und einschränkende Regelungen für die - im Kerngebiet ansonsten allgemein zulässigen - Vergnügungsstätten somit nicht erforderlich waren. Infolgedessen hat sich mit Ausnahme einiger Schnellimbiss-Restaurants und Internet-Cafés eine einseitige Struktur aus Vergnügungsstätten und Wettbüros herausgebildet, die dem städtebaulichen Ziel einer kerngebietstypischen Mischnutzung mit zentraler Versorgungsfunktion nicht mehr gerecht wird. Dieser Trend hat sich in jüngerer Zeit noch beschleunigt, da andere Gewerbetreibende infolge der geschilderten Nutzungsverschiebung und dem damit einhergehenden Attraktivitätsverlust den Ort verlassen haben und nicht durch entsprechende Nachnutzungen ersetzt werden konnten. Eine beträchtliche Leerstandsquote innerhalb des Sockelbauwerks ist die offensichtliche Folge dieser Entwicklung.

Diese leerstehenden Gewerbeflächen finden nun zunehmend das Interesse von Gewerbetreibenden, die sich durch die angespannte Nutzungsstruktur nicht gestört sehen bzw. selbst Nutzungsziele verfolgen, die die gegebenen städtebaulich-funktionalen Spannungen weiter verstärken. Konkreter Anlass für das vorliegende Verfahren ist eine Bauvoranfrage zur Umnutzung eines ehemaligen Bowling-Centers im Untergeschoss des Universum-Centers in einen bordellartigen Betrieb („Kontakt-Sauna“). Der Standort liegt außerhalb des in der Rechtsverordnung des Regierungspräsidiums Tübingen über das Verbot der Prostitution im Stadtkreis Ulm festgelegten Sperrbezirks. Planungsrechtlich sind bordellartige Betriebe nicht als Vergnügungsstätten, sondern als Gewerbebetriebe eigener Art zu qualifizieren. Solche Betriebe wären auf der Grundlage des im rechtsverbindlichen Bebauungsplan festgesetzten Kerngebiets grundsätzlich zulässig, sofern es sich um nichtstörende Gewerbebetriebe handelt. Die Möglichkeit einer rechtssicheren Ablehnung der anhängigen Bauvoranfrage auf der Grundlage des aktuellen Baurechts wäre zumindest fraglich; das Prozess- und Haftungsrisiko wird als nicht unerheblich eingeschätzt.

Die geplante Kontaktsauna weist ein Konflikt- und Störpotential auf, das dem typischer Vergnügungsstätten, wie Spielhallen oder Wettbüros, vergleichbar ist. Die Nutzungen haben gleichermaßen Relevanz für den Kinder- und Jugendschutz; sie schotten sich vom öffentlichen Raum ab und tragen zur Verödung eines Quartiers bei; sie verdrängen somit andere Gewerbetreibende mit örtlicher Versorgungsfunktion und lösen Trading-down-Effekte aus. Ergebnis dieser Entwicklung sind letzten Endes städtebaulich-funktionale Missstände mit negativer Ausstrahlung auf ein ganzes Quartier. Gerade im Umfeld einer hoch verdichteten Wohnnutzung, diverser Schulen und einer insbesondere für Schüler wichtigen Umsteigehaltestelle führen solche Missstände zu erheblichen Spannungen. Das Vorhaben eines bordellartigen Betriebs würde die bereits vorhandenen, durch die Anhäufung von Spielstätten mitverursachten Strukturprobleme im Universum-Center noch verstärken. Die Abwendung einer Verfestigung und Verschärfung städtebaulich-funktionaler Missstände erfordert und rechtfertigt die Änderung des bisher geltenden Planungsrechts durch den Ausschluss von Vergnügungsstätten sowie Nutzungen zum Zweck von Darstellungen oder Handlungen mit sexuellem Charakter.

Bereits im Jahr 2012 hat die Stadtverwaltung ein Vergnügungsstättenkonzept für die Stadt Ulm erarbeitet. Danach sind im Bereich der Innenstadt lediglich die strukturstarken Lagen um die Bahnhofstraße und die Hirschstraße dauerhaft in der Lage, die spezifischen Störpotenziale von Vergnügungsstätten aufzufangen; ein zweites Eignungsgebiet für Vergnügungsstätten weist die Konzeption im Bereich der Blaubeurer Straße aus. In Innenstadt-Randlagen führen diese dagegen zu städtebaulich-funktionalen Unverträglichkeiten. Das Vergnügungsstättenkonzept wurde 2013 durch den Fachbereichsausschuss Stadtentwicklung, Bau und Umwelt als städtebauliches Entwicklungskonzept beschlossen (vgl. GD 062/13); die Verwaltung wurde zugleich beauftragt, die Konzeption in verbindliches Recht umzusetzen. Dies geschieht mit dem vorliegenden Verfahren.

Bezüglich des bordellartigen Betriebs gilt, dass die Lage außerhalb des Sperrbezirks, in dem Prostitution generell verboten ist, den Umkehrschluss, das übrige Stadtgebiet sei generell und ausnahmslos für derartige Nutzungen geeignet, nicht zulässt. Bereiche, die in ihrer Nutzungsstruktur bereits vorbelastet sind und deren städtebaulich-funktionalen Missstände auf das Umfeld auszustrahlen drohen, eignen sich gerade nicht für die Ansiedelung von Betrieben, die das Potential haben, einen bereits vorhandenen Negativtrend weiter zu beschleunigen. Für Gewerbebetriebe zum Zweck der Darstellung/Handlung mit sexuellem Charakter gibt es an anderer Stelle im Stadtgebiet ausreichend Quartiere, in denen die Anhaltspunkte dafür, dass durch die Betriebe städtebaulich-funktionale Missstände ausgelöst werden könnten, wesentlich geringer sind.

5.2. Planungsrechtliche Rahmenbedingungen:

Grundlage für die Aufstellung des Bebauungsplans ist das Baugesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11.06.2013 (BGBl. I S. 1548).

Der rechtsverbindliche Flächennutzungs- und Landschaftsplan 2010 des Nachbarschaftsverbands Ulm (siehe Amtsblatt Nr. 37 vom 16.09.2010) stellt im Plangebiet "gemischte Baufläche (Bestand)" dar. Der Bebauungsplan ist gemäß § 8 Abs. 2 BauGB aus dem Flächen-nutzungsplan entwickelt.

Das Verfahren dient der geordneten städtebaulichen Entwicklung im Innenbereich; der Bebauungsplan wird daher als Bebauungsplan der Innenentwicklung gem. §13a BauGB aufgestellt. Mit einer Grundfläche von etwa 6670 m² liegt die Größe des Plangebiet unter der gesetzlichen Flächenbegrenzung von max. 20 000 m².

Das Universum-Center befindet sich im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet „Dichterviertel“ (vgl. GD 381/11). In der Vorbereitenden Untersuchung zum Sanierungsgebiet wurden im Quartier u.a. deutliche Funktionsschwächen, etwa Gemengelagen aus unverträglichen Nutzungen und soziale Defizite, diagnostiziert. Die Sanierung hat sich daher zum Ziel gesetzt, solche unverträglichen Gemengelagen zu entflechten. Dazu sollen u.a. die soziale Mischung gefördert, die Annehmlichkeit und Sicherheit von Freiräumen und Verkehrsanlagen im Wohnumfeld verbessert und die wohnungsnahen Einkaufs- und Dienstleistungsangebote gestärkt werden. Insbesondere für Kinder- und Jugendliche soll die Aufenthaltsqualität im Stadtteil aufgewertet werden.

5.3. Angaben zum Bestand

Der Gebäudekomplex besteht aus einem 20-geschossigen Hochhaus, das vorwiegend der Wohnnutzung dient, und einem vorgelagerten, bis zu 4-geschossigen Sockelbauwerk mit Einheiten für gewerbliche Nutzungen. Unter den gewerblichen Einrichtungen sind aktuell

- fünf Spielhallen,
- drei Einrichtungen zur Vermittlung von Sportwetten sowie
- ein Etablissement für erotische Massagen.

Ergänzt werden diese Nutzungen vorwiegend durch Internet-Cafés und Schnellimbiss-Restaurants. Auf allen Ebenen der gewerblich geprägten Sockelzone gibt es teils umfangreichen Ladenleerstand.

6. Der Bebauungsplan

Nach den Festsetzungen dieses Bebauungsplans sind innerhalb der Grenze des räumlichen Geltungsbereichs folgende Nutzungen künftig unzulässig:

- Spielhallen und ähnliche Unternehmungen im Sinne des § 33i Gewerbeordnung (GewO),
- Lokale mit Gewinnspielen im Sinne des § 33d GewO
- Wettbüros, Spielcasinos und Spielbanken,
- Vorführ- und Geschäftsräume, deren Zweck auf Darstellungen oder Handlungen mit sexuellem Charakter ausgerichtet ist,
- Bordelle einschließlich bordellartiger oder sonstiger Gewerbebetriebe mit dem Zweck der Anbahnung, Vermittlung oder Erbringung von Dienstleistungen sexuellen Charakters.

Die durch den neuen Bebauungsplan nicht betroffenen Festsetzungen in den derzeit rechtsverbindlichen Bebauungsplänen bleiben unverändert gültig.

Bestehende Einrichtungen innerhalb des Planungsgebiets, die künftig baurechtlich unzulässig sind, haben im Rahmen ihrer baurechtlichen Genehmigung und gewerberechtlichen Konzession zunächst Bestandschutz. Gemäß Landesglückspielgesetz werden Konzessionen für Spielhallen allerdings ausschließlich personengebunden ausgestellt und sind daher nicht auf Dritte übertragbar. Im Falle einer Geschäftsaufgabe durch einen Betreiber müsste für den gleichen Betrieb eine neue Konzession beantragt werden; diese hätte keine Aussicht auf Erteilung, da das novellierte Landesglückspielgesetz eine Kumulierung von Vergnügungsstätten untersagt und Mindestabstände zu sensiblen Einrichtungen wie Schulen und Kindergärten vorschreibt.

Der Beschluss zur Zurückstellung der Entscheidung über die vorliegende Bauvoranfrage um 12 Monate eröffnet die Möglichkeit, in dieser Zeit das Planungsrecht dahin gehend anzupassen, dass die Grundlage für eine Ablehnung rechtssicher gegeben ist.

7. Beteiligung der Öffentlichkeit, der Behörden und der Träger öffentlicher Belange

Im Rahmen der öffentlichen Auslegung sollen die Planunterlagen im Bürgerservice Bauen der Hauptabteilung Stadtplanung, Umwelt, Baurecht öffentlich dargelegt und mit interessierten Bürgern erörtert werden. Außerdem soll Gelegenheit gegeben werden, sich zu den Planungsabsichten schriftlich oder mündlich zur Niederschrift während der Auslegungsfrist zu äußern.

Parallel dazu sollen die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange unterrichtet werden, deren Aufgabenbereiche durch die Planung berührt sind.

Nähere Erläuterungen des Bebauungsplans erfolgen anhand der Planunterlagen in der Sitzung des FBA Stadtentwicklung, Bau und Umwelt.