Oberverwaltungsgericht NRW, 2 A 2679/12

Datum:	25.03.2014
Gericht:	Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper:	2. Senat
Entscheidungsart:	Urteil
Aktenzeichen:	2 A 2679/12
ECLI:	ECLI:DE:OVGNRW:2014:0325.2A2679.12.00

Vorinstanz:	Verwaltungsgericht Arnsberg, 4 K 2699/11

Tenor:

Die Berufung der Beklagten wird zurückgewiesen.

Auf die Anschlussberufung der Klägerin wird die Sachentscheidung des angefochtenen Urteils mit folgender Maßgabe geändert:

Es wird festgestellt, dass die Beklagte bis zum Inkrafttreten des AG GlüStV NRW am 1. Dezember 2012 verpflichtet gewesen ist, der Klägerin gemäß ihrem Antrag vom 7. Februar 2011 einen Vorbescheid zur planungsrechtlichen Zulässigkeit der Nutzungsänderung einer Bürofläche in eine Spielhalle auf den Grundstücken Gemarkung I. , Flur 28, Flur 197 und 200, zu erteilen.

Die Beklagte trägt die Kosten auch des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand: 1

Die Klägerin ist Eigentümerin der Grundstücke Gemarkung I. , Flur 28, Flurstücke 197 und 200. Auf diesen ist das sogenannte T. -Zentrum errichtet. Der Gebäudekomplex wurde, nachdem er zuvor ca. zehn Jahre leer gestanden hatte, am 30. Mai 2011 von der Klägerin neu eröffnet. Das T. -Zentrum beherbergt auf mehreren Geschossen verschiedene Einzelhandelsnutzungen mit einer Verkaufsfläche von ca. 8.350 qm und Büronutzungen auf einer Fläche von ca. 2.900 qm. Hauptmieter sind ein Lidl-Einkaufsmarkt, das Outdoor-Geschäft McTrek sowie ein Bahlsen-Outlet-Verkauf, daneben finden sich kleinflächigere Einzelhandelsnutzungen unter anderem für Backwaren, Blumen und Zeitschriften. Das T. -Zentrum verfügt zudem über ein Parkhaus und ein Parkdeck mit insgesamt ca. 470 Stellplätzen. 2

Das T. -Zentrum liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 18/69 - T. - 2. Fassung, 1. Änderung (im Folgenden: 1. Änderung) aus dem Jahr 1995. Das Plangebiet befindet sich am südwestlichen Rand der I1. Innenstadt, südöstlich des Hauptbahnhofs gelegen, im Übergang zum Stadtteil X.-- . Es grenzt im Norden an die F. Straße, im Südwesten an den C. Ring, umfasst im Südosten die B.------straße und im Osten die C1.---straße . Der Bebauungsplan setzt im Plangebiet verschiedene Kerngebiete fest, für die jeweils bestimmte textliche Festsetzungen der 1. Änderung gelten. Für die Kerngebiete im nördlichen Bereich des Plangebiets findet unter anderem die textliche Festsetzung Nr. 1 Anwendung, nach der Sex-Kinos, Bordelle, Peep-Shows und Spielhallen dort nicht zulässig sind. Für das Kerngebiet, auf dem sich der Teil des Grundstücks befindet, auf dem das hier streitige Vorhaben verwirklicht werden sollte, gelten die textliche Festsetzung Nr. 2 a), wonach Sex-Kinos, Bordelle und Peep-Shows dort nicht zulässig sind, und die textliche Festsetzung Nr. 2 b), die Nachtclubs, Diskotheken und Spielhallen für ausnahmsweise zulässig erklärt. 3

Die am 20. Februar 1980 beschlossene 2. Fassung des Bebauungsplans Nr. 18/69 setzte für das Plangebiet ein Kerngebiet ohne Einschränkungen der Zulässigkeit der genannten Unterarten von Vergnügungsstätten fest. 4

In der Begründung der 1. Änderung heißt es unter anderem, Grund für die Einleitung des Planänderungsverfahrens sei die Flut von Anträgen zur Errichtung von Spielhallen und sonstigen störenden Vergnügungsstätten nach der Änderung der Spielverordnung Ende 1985. Die Zielsetzung der 1. Änderung bestehe darin, das Rechtsmittel für die Begrenzung von Vergnügungsstätten innerhalb des gesamten Plangebiets zu schaffen. Durch die planungsrechtliche Einschränkung der Zulässigkeit von Spielhallen und ähnlichen Vergnügungsstätten im Bebauungsplangebiet solle die Qualität der Innenstadt erhalten bleiben. Die Zulassungsbeschränkung für störende Vergnügungsstätten wie Spielhallenbetriebe, Sex-Shops, Peep-Shows und ähnliche Einrichtungen basiere auf dem vom Rat der Stadt am 31. März 1989 verabschiedeten Gesamtkonzept zur Steuerung der Zulassung solcher Einrichtungen in der Innenstadt als Vorgabe für die Bauleitplanung. Die bereits bestehenden Vergnügungsstätten in diesem Plangebiet unterlägen dabei dem Bestandsschutz und würden von dieser Festlegung in ihrem Bestand nicht berührt. 5

Das in der Planbegründung in Bezug genommene Konzept für die planungsrechtliche Einschränkung der Zulässigkeit von Spielhallen und ähnlichen Vergnügungsstätten in der Innenstadt von I. , Drucksache Nr. 213/89 (im Folgenden: Vergnügungsstättenkonzept 1989), umfasst ein Gebiet, das im Westen begrenzt wird durch das Gelände des Hauptbahnhofs, im Norden und Nordosten durch den N. Ring und die W.----straße , im Südosten durch die F1. Straße und im Südwesten durch die G. Straße, das Gelände des Bahnhofs P. , die Zur-O. -Straße sowie durch den C. Ring. Es 6

schließt damit in seinem südwestlich(st)en Teil das Plangebiet der 1. Änderung ein. Zu den mit ihm verfolgten Zielen heißt es in der Begründung, zur Hebung der Einkaufszentralität der Innenstadt seien der Qualitätsstandard und die Differenziertheit des Einzelhandels zu fördern und Nutzungsänderungen, die dies gefährdeten, zu verhindern. Die erfolgten und geplanten Investitionen für die Entwicklung einer attraktiven Geschäftszone verfehlten ihr Ziel, wenn deren besondere Standortgunst und -vorteile durch Betriebe abgeschöpft würden, die keine der oberzentralen Versorgungsfunktionen der Innenstadt entsprechende Aufgaben wahrnähmen; dies gelte insbesondere für Spielhallenbetriebe, Sexshops, Peepshows u. ä. Ein Ausschluss solcher Betriebe aus den Hauptgeschäftszonen der City sei deshalb städtebaulich und stadtentwicklungspolitisch notwendig. Da ein genereller Ausschluss von Spielhallen rechtlich nicht möglich sei, würden sie in Teilen der Innenstadt zugelassen. Ein Ausschluss von diesen Einrichtungen sei auch für die Teile der Innenstadt angebracht, die als wichtige Wegeverbindungen für Besucher und Nutzer der City eine attraktive Aufenthaltsqualität hätten oder haben sollten. Dazu gehöre vor allem die Fußwegeverbindung vom Hauptbahnhof zur City. Zusammengefasst ergäben sich drei Hauptgründe für die Gliederung der Vergnügungsstätten: der Schutz der Geschäftszonen, der Schutz der Wohnbereiche und der Schutz wichtiger Wegebeziehungen. Hiervon ausgehend sieht das Vergnügungsstättenkonzept 1989 für die Bauflächen der Innenstadt ein dreistufiges Nutzungskonzept vor, das in Abhängigkeit von der vorhandenen und angestrebten Nutzung, Aussagen zur Zulässigkeit von Spielhallen und Vergnügungsstäten macht. Es werden folgende Bereiche unterschieden: a) Gebiete, in denen Spielhallen, Sexkinos, Bordelle und Peepshows ausgeschlossen sind, b) Gebiete, in denen Bordelle und Peepshows (Spielhallen jedoch nicht) ausgeschlossen sind, und c) Gebiete, in denen Sexkinos, Bordelle und Peepshows ausgeschlossen, Spielhallen, Nachtclubs und Diskotheken aber ausnahmsweise zulässig sind, wenn durch ihren Betrieb schädliche Auswirkungen für die vorhandenen Wohnungen, Bildungseinrichtungen und religiösen Einrichtungen nicht zu erwarten sind. Die nördlichen Bereiche des Plangebiets der 1. Änderung entlang der F. Straße unterfallen der Kategorie a), der südliche Bereich unterfällt der Kategorie c).

Diese Kategorisierung wurde mit der 1. Änderung mit den zeichnerischen und textlichen Festsetzungen in den Nrn. 1 und 2 a) und b) entsprechend umgesetzt. 7

Die Klägerin beantragte bei der Beklagten am 11. Februar 2011 die Erteilung eines Vorbescheids zur Frage der planungsrechtlichen Zulässigkeit der Nutzungsänderung vorhandener Büroflächen auf dem Grundstück Gemarkung I. , Flur 28, Flurstücke 197, 200 (C2. Ring 100), in eine Spielhalle mit zwei Konzessionen und einer Spielfläche von insgesamt ca. 339,20 qm (145 qm Spielfläche für die Spielhalle 1 und 194,20 qm Spielfläche für die Spielhalle 2). Die Spielhalle sollte im ersten Obergeschoss, in dem zum C. Ring ausgerichteten Teil des T. -Zentrums angesiedelt werden. 8

Zu diesem Zeitpunkt befand sich im Plangebiet bereits eine - bestandsgeschützte - Spielhalle mit zwei Konzessionen in der F. Straße 105 mit einer Spielfläche von insgesamt 243,15 qm. Außerhalb des Plangebiets, in der B.------straße 14, befand sich zudem eine Spielhalle mit einer Konzession und einer Spielfläche von 138 qm. 9

Die Klägerin beantragte weiterhin am 17. August 2011 eine Baugenehmigung für die Nutzungsänderung bestehender Büroflächen auf dem Grundstück Gemarkung I. , Flur 28, Flurstücke 197, 200 (C2. Ring 100), in eine Spielhalle mit drei Konzessionen mit einer Spielfläche von insgesamt ca. 460 qm (172,11 qm Spielfläche für die Spielstätte 1, 145,14 qm für die Spielstätte 2 und 144,03 qm für die Spielstätte 3). Über diesen Antrag ist bisher nicht entschieden worden. In den zugehörigen Verwaltungsvorgängen findet sich unter anderem 10

der Vermerk, gegebenenfalls seien das Brandschutzkonzept nachzubessern und entsprechende Unterlagen nachzufordern.

Mit Bescheid vom 26. September 2011 lehnte die Beklagte die Erteilung des beantragten Bauvorbescheids ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt: Aufgrund der Häufung von Spielhallen im und am Rande des Stadtzentrums, insbesondere auch in der unmittelbaren Nähe des beantragten Standorts, werde einer ausnahmsweisen Zulässigkeit nicht zugestimmt. Bezüglich der derzeitigen Situation im Bereich der Innenstadt bestehe die begründete Befürchtung eines zunehmenden „trading-down-Effekts“. Aufgrund der bereits vorhandenen Anzahl an Spielgeräten im gesamten I1. Stadtgebiet (40 % über dem Landesdurchschnitt) werde eine grundsätzlich restriktive Handhabung neuer Spielhallen angestrebt, um weitere negative Auswirkungen zu verhindern. Um zu einer eindeutigen Position hinsichtlich unerwünschter Ansiedlungen von Vergnügungsstätten zu gelangen, sei ein konsequentes Steuerungskonzept erforderlich. Ziel sei dabei, die durch Spielhallen möglichen negativen Effekte auf das städtebauliche Umfeld und das Stadtimage zu verhindern. Diesbezüglich werde derzeit ein gesamtstädtisches Vergnügungsstättenkonzept erarbeitet, um die anhaltende Antragsflut städtebaulich sinnvoll zu steuern. Die Bestandsanalyse in der Innenstadt habe die massive Häufung von Spielhallen im Umfeld des Bahnhofs bestätigt. Im Rahmen der Zielformulierung des Vergnügungsstättenkonzepts sei eine weitere Zunahme im Bereich des zentralen Versorgungsbereichs und des Bahnhofumfelds von allen an der Konzepterarbeitung beteiligten Fachbereichen abgelehnt worden. 11

Die Klägerin hat am 15. Oktober 2011 Klage auf Erteilung des Vorbescheids erhoben. 12

Zur Begründung ihrer Klage hat sie im Wesentlichen vorgetragen: Die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Zulassung der Spielhalle seien gegeben. Nach der textlichen Festsetzung Nr. 2 b) der 1. Änderung seien Spielhallen ausnahmsweise zulässig. Das Vorhaben verstoße nicht gegen § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO. In dem fraglichen Kerngebiet sei derzeit noch keine Vergnügungsstätte, insbesondere keine Spielhalle vorhanden. Aufgrund der Wiedereröffnung des Einkaufszentrums seien zahlreiche andere, vorrangig gewerbliche Nutzungen in großer Anzahl in dem Baugebiet vorhanden. Das Vorhaben liege zudem weder an einer wichtigen Wegeverbindung zwischen Hauptbahnhof und Innenstadt - dies habe auch das Vergnügungsstättenkonzept 1989 nicht anders gesehen - noch in der Nähe von Kirchen oder Schulen. Mit einer Spielfläche von nur 340 qm sei die Spielhallennutzung auch ihrem Umfang nach gegenüber der Einzelhandelsnutzung und Büronutzung im Plangebiet - 8.350 qm bzw. 2.900 qm allein im T. -Zentrum - deutlich untergeordnet. Ein vollständiger Ausschluss von Spielhallen und anderen Vergnügungsstätten sei nach dem Willen des Plangebers, der das Vergnügungsstättenkonzept 1989 umgesetzt habe, in dem in Frage stehenden Gebiet nach seiner Zweckbestimmung nicht gewollt gewesen. Ein Widerspruch zur Eigenart des Baugebiets ergebe sich auch nicht aus dem von der Beklagten ins Feld geführten drohenden „trading-down-Effekt“. Von einer drohenden Verdrängung des traditionellen Einzelhandels und eines Rückgangs der gewachsenen Angebots- und Nutzungsvielfalt durch das Vorhaben könne an dem besagten Standort keine Rede sein. Es solle im ersten Obergeschoss der Liegenschaft realisiert werden. Hierdurch würden für den Einzelhandel gegebenenfalls wertvolle Erdgeschossflächen nicht beeinträchtigt. Die im T. -Zentrum zahlreich vorhandenen Einzelhandelsnutzungen seien durch das Vorhaben nicht gefährdet. Es handele sich bei diesen nicht um jene traditionellen Einzelhandelsnutzungen, die von dem städtebaulichen Erfahrungssatz des „trading-down-Effekts“ erfasst würden. Die Gefahr der Verdrängung aufgrund steigender Mietpreise wegen vermehrter Ansiedlung gewinnträchtiger 13

Spielhallen bestehe in Bezug auf die in dem Einkaufszentrum vorhandenen Einzelhandelsnutzungen nicht. Eine Verdrängung des Einzelhandels sei schon deshalb ausgeschlossen, weil die gesamte Liegenschaft durch sie, die Klägerin, als Eigentümerin verwaltet werde. Die Gestaltung der Mietpreise liege in ihrer Hand. Wäre sie der Auffassung, dass die Spielhalle den Bestand der Einzelhandelsnutzungen in dem Einkaufszentrum gefährden könnte, würde sie eine Ansiedlung einer derartigen Nutzung an dem fraglichen Standort nicht vornehmen. Auch in der näheren Umgebung sei eine Verdrängung traditioneller Einzelhandelsnutzungen nicht zu befürchten. Am C. Ring seien keine schützenswerten Einzelhandelsnutzungen vorhanden. Bei den Einzelhandelsnutzungen an der F. Straße (außerhalb des Plangebiets) handele es sich weitgehend um solche, die nur eine durchschnittliche soziale Wertigkeit aufwiesen und die von einem angeblichen Niveauabfalls des Gebiets nicht betroffen wären. Die allgemeine Befürchtung, die Zulassung weiterer Spielhallen im Bereich des zentralen Versorgungsbereichs und dem Bahnhofsumfeld könne negative Effekte auf das städtebauliche Umfeld und das Stadtimage haben, träfen auf das Gebiet, in dem ihr Vorhaben zugelassen werden sollte, in keiner Weise zu. Das Vorhaben verstoße auch nicht gegen § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO. Unzumutbare Belästigungen oder Störungen für benachbarte schutzwürdige Nutzungen seien von dem Vorhabe nicht zu erwarten. Das der Beklagten nach § 31 Abs. 1 BauGB zustehende Ermessen sei damit auf Null reduziert. Denn städtebauliche Gründe, die eine Versagung der Ausnahme rechtfertigen könnten, seien nicht ersichtlich. Auch soweit die Beklagte darauf Bezug nehme, es werde derzeit ein neues Vergnügungsstättenkonzept erarbeitet, lasse sich hieraus für eine Versagung nichts herleiten. Selbst konkrete Planungsabsichten einer Gemeinde, die auf eine Änderung von Ausnahmen betreffende Festsetzungen gerichtet seien, reichten als Grund für die Versagung einer Ausnahme nicht aus. Erst recht könne eine noch in der Entstehung befindliche informelle Planung wie das in dem Versagungsbescheid erwähnte neue Vergnügungsstättenkonzept die Versagung einer Ausnahmeerteilung nicht rechtfertigen.

Die Klägerin hat beantragt, 14

den Bescheid der Beklagten vom 26. September 2011 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, ihr den Vorbescheid für eine Nutzungsänderung vorhandener Büroflächen in eine Spielhalle mit zwei Konzessionen gemäß Antrag vom 7. Februar 2011 zu erteilen, 15

hilfsweise, den Bescheid der Beklagten vom 26. September 2011 aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, ihren Antrag unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu bescheiden. 16

Die Beklagte hat beantragt, 17

die Klage abzuweisen. 18

Sie hat im Wesentlichen vorgetragen: Das ihr im Rahmen von § 31 Abs. 1 BauGB zustehende Ermessen sei nicht auf Null reduziert. Auch wenn es durch die Zulassung der Spielhalle nicht zu einer Verdrängung von Gebietsversorgern bzw. zum „trading-down-Effekt“ in dem in Frage stehenden Bereich kommen sollte, so sei die Nichtzulassung der Ausnahme darin begründet, dass hier wichtige Wegebeziehungen geschützt werden sollten. Auch wenn in der Begründung des Vergnügungsstättenkonzepts 1989 als wichtigste Fußwegeverbindung diejenige vom Hauptbahnhof über die C3.------straße zur City genannt werde, so habe gerade die durch die Klägerin herbeigeführte Reaktivierung des T. -Zentrums dazu beigetragen, dass einerseits der Standort selbst als Einzelhandelsfläche wieder attraktiver geworden sei, andererseits habe die wichtige Fußwegeverbindung vom Stadtteil X.--ringhausen zum 19

Hauptbahnhof eine neue Qualität bekommen. Die Zulassung der Spielhalle würde zu einer Spielhallenkonzentration und damit zu negativen Auswirkungen entlang dieser Wegeverbindung führen, die letztlich auch durch die im Gebäude F. Straße 105 befindliche Spielhalle herbeigeführt werde, die der Plangeber in diesem Bereich ausgeschlossen habe.

Mit Urteil vom 30. Oktober 2012 hat das Verwaltungsgericht der Klage mit dem Hauptantrag stattgegeben. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Die Klägerin habe einen Anspruch auf Erteilung des begehrten Bauvorbescheids. Es spreche Überwiegendes dafür, dass die 1. Änderung nicht wirksam sei. Der Plan sei nicht ordnungsgemäß ausgefertigt worden, da nur der Textteil, das Blatt 1, nicht aber die Planzeichnung, das Blatt 2, einen Ausfertigungsvermerk enthalte. Nach der somit für die planungsrechtliche Beurteilung des Vorhabens maßgeblichen, am 2. Februar 1980 beschlossenen 2. Fassung des Bebauungsplans Nr. 18/69 sei die Spielhalle als Vergnügungsstätte im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO allgemein und nach § 15 Abs. 1 Satz 1 und 2 BauNVO konkret zulässig. Aber auch bei unterstellter Wirksamkeit der 1. Änderung stünden dem Vorhaben planungsrechtliche Vorschriften jedoch nicht entgegen. Die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Zulassung nach § 31 Abs. 1 BauGB seien in diesem Fall gegeben. Das Vorhaben sei insbesondere gebietsverträglich und verstoße nicht gegen § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO. Der Gebietscharakter werde nicht etwa aufgrund eines sogenannten „trading-down-Effekts“ gefährdet. Die nach Ansicht der Beklagten gegebene Lage der Spielhalle an einer wichtigen Wegebeziehung im Sinne des Vergnügungsstättenkonzepts 1989 rechtfertige die Versagung ebenfalls nicht. Lägen somit die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Zulassung einer Ausnahme vor, sei die Ablehnung der ausnahmsweisen Zulassung nur dann ermessensgerecht, wenn besondere, nicht bereits von § 15 Abs. 1 BauNVO erfasste städtebauliche Gründe dem Vorhaben entgegen stünden. Dies sei hier nicht der Fall. 20

Am 1. Dezember 2012 trat das AG GlüStV NRW in Kraft, mit dessen § 16 Abs. 3 unter anderem das Verbot der Mehrfachkonzession normiert wurde, wonach die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ausgeschlossen ist. 21

Mit Beschluss vom 9. September 2013 hat der Senat die Berufung der Beklagten zugelassen. 22

Die Beklagte hat ihre Berufung mit bei Gericht am 1. Oktober 2013 eingegangenem, der Klägerin am 4. Oktober 2013 zugestelltem Schriftsatz begründet. Die Klägerin hat mit bei Gericht am Montag, den 4. November 2013, eingegangenem Schriftsatz Anschlussberufung eingelegt, mit der sie ihr im erstinstanzlichen Verfahren verfolgtes Verpflichtungsbegehren auf ein Fortsetzungsfeststellungsbegehren umgestellt hat. Sie beantragt im Rahmen der eingelegten Anschlussberufung, 23

unter Abänderung des erstinstanzlichen Urteils festzustellen, dass die Beklagte bis zum Inkrafttreten des AG GlüStV NRW am 1. Dezember 2012 verpflichtet gewesen ist, ihr gemäß ihrem Antrag vom 7. Februar 2011 einen Vorbescheid zur planungsrechtlichen Zulässigkeit der Nutzungsänderung einer Bürofläche in eine Spielhalle auf den Grundstücken Gemarkung I. , Flur 28, Flur 197 und 200, zu erteilen. 24

Die Beklagte tritt der Anschlussberufung entgegen und trägt zur Begründung ihrer Anträge im Wesentlichen vor: Die Fortsetzungsfeststellungsklage sei unzulässig. Es fehle am erforderlichen Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Ein Präjudizinteresse sei nicht gegeben. Eine auf die Versagung des Bauvorbescheids gestützte Amtshaftungs- bzw. 25

Entschädigungsklage sei wegen fehlender Unmittelbarkeit zwischen der Versagung und dem geltend gemachten Schaden offensichtlich aussichtslos. Die Versagung des Bauvorbescheids sei rechtmäßig gewesen. Die 1. Änderung sei wirksam. Sie sei ordnungsgemäß ausgefertigt worden. Die 1. Änderung enthalte auf Blatt 1, dem Titelblatt, ein Verzeichnis über die Bestandteile des Bebauungsplans, zu denen auch Blatt 2 gehöre. Ein gesonderter Vermerk der Ausfertigung auch auf Blatt 2 sei für eine wirksame Ausfertigung konkret nicht erforderlich gewesen. Das Vorhaben sei nicht ausnahmsweise nach § 31 Abs. 1 BauGB zuzulassen gewesen. Die Versagung habe mit einem drohenden „trading-down-Effekt“ begründet werden können. Nicht nur die Verdrängung des bereits bestehenden Einzelhandels, sondern auch die Minderung der Attraktivität des Gebiets für die Ansiedlung weiterer Einzelhändler und somit die Gefahr der zukünftigen Limitierung der Angebotsvielfalt seien Gegenstand der als „trading-down-Effekt“ umschriebenen Gefahr ausgelöst durch die Agglomeration von Spielhallen. Dementsprechend verfolge gerade auch das Vergnügungsstättenkonzept durch Einschränkung der regelmäßig zulässigen Nutzungen im Kerngebiet die Absicht der Einflussnahme auf diesen Effekt. Das Vergnügungsstättenkonzept müsse in seiner Gesamtheit betrachtet werden. Der Erhalt und die Steigerung der Attraktivität des Areals um das T. -Zentrum als Teil der I1. Innenstadt durch Verhinderung eines Qualitätsverlusts durch die Ansiedlung von Spielhallen sei ein anerkanntes Ziel, das mit der Versagung des Vorbescheids zulässigerweise verfolgt worden sei. Da das in Rede stehende Plangebiet in unmittelbarer Bahnhofsnähe gelegen sei, sei es für eine Niveauabsenkung generell besonders empfänglich. Ein weiterer Qualitätsverlust des betreffenden Gebiets durch die weitere Ansiedlung von Spielhallen habe gerade verhindert werden sollen. Ein solcher Qualitätsverlust wirke sich auch auf die umliegenden Plangebiete und somit auch auf das in unmittelbarer Nähe gelegene Areal der I1. Innenstadt mit seinen Einkaufstraßen und -zentren aus. Neben der Gefahr der Verdrängung des Einzelhandels bestehe zudem bereits eine Hohe Dichte an Spielhallen an dem konkreten Standort. Es sei nicht erforderlich, konkret zu benennen, auf welche Einzelhandelsbetriebe sich das Vorhaben negativ ausgewirkt hätte, eine dezidierte Benennung betroffener Einzelhandelsbetriebe sei nicht erforderlich, wenn - wie hier - in konkreter Weise die Minderung der Attraktivität des Gebietes drohe bzw. der negative Eindruck einer durch Spielhallen geprägten Umgebung noch verstärkt sowie verfestigt werde. Es spiele keine Rolle, dass die Spielhalle im Obergeschoss des Gebäudes habe angesiedelt werden sollen, da bereits die Existenz und der Betrieb einer solchen Spielhalle der Gesamtumgebung ein negatives Gepräge verleihe und potenzielle Einzelhandelsstrukturen schwäche, was wiederum Einzelhändler von der Neuansiedlung abhalte.

Die Beklagte beantragt, 26

das angefochtene Urteil zu ändern und - unter Zurückweisung der Anschlussberufung - die (geänderte) Klage abzuweisen. 27

Die Klägerin beantragt, 28

die Berufung zurückzuweisen. 29

Zur Begründung ihrer Anträge trägt sie im Wesentlichen vor: Der Übergang von der Verpflichtungs- zur Fortsetzungsfeststellungsklage stelle eine zulässige Klageänderung dar. Nach Inkrafttreten des § 16 Abs. 3 AG GlüStV NRW bestehe für eine Verpflichtungsklage, die auf die Erteilung eines bauplanungsrechtlichen Vorbescheids für eine Nutzungsänderung zu einem Spielhallenbetrieb mit mehreren Konzessionen gerichtet sei, kein Rechtsschutzbedürfnis mehr. Das erforderliche Fortsetzungsfeststellungsinteresse sei gegeben. Die geänderte Klage diene der Vorbereitung eines Amtshaftungs- bzw. 30

Entschädigungsprozesses gegen die Beklagte wegen der rechtswidrigen Versagung des beantragten Vorbescheids. Ihr sei hierdurch ein Schaden in Form entgangenen Gewinns in Höhe von - wie die Klägerin detailliert herleitet - rund 630.000 EUR entstanden. Eine auf Art. 34 GG in Verbindung mit § 839 Abs. 1 BGB bzw. § 39 Abs. 1 OBG NRW gegen die Beklagte gerichtete Schadensersatz- bzw. Entschädigungsklage sei nicht offensichtlich aussichtslos. Die Fortsetzungsfeststellungsklage sei auch begründet. Sie habe bis zum Inkrafttreten des AG GlüStV NRW einen Anspruch auf Erteilung des beantragten Vorbescheids gehabt. Selbst wenn die 1. Änderung wirksam sein sollte, sei das Vorhaben planungsrechtlich zulässig gewesen, da eine Ausnahme nach § 31 Abs. 1 BauGB von der Beklagten hätte erteilt werden müssen. Nichts anderes folge aus dem neuen Vergnügungsstättenkonzept 2012. Ein städtebauliches Konzept könne nicht die Festsetzungen des geltenden Bebauungsplans ersetzen und damit für den Fall, dass die Stadt bestimmte, von dem geltenden Bebauungsplan nicht getragene städtebauliche Vorstellungen im Rahmen ihres Ausnahmeermessens nach § 31 Abs. 1 BauGB umsetzen wolle, eine Änderung des Bebauungsplans entbehrlich machen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgänge Bezug genommen. 31

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e : 32

Die Berufung der Beklagten hat keinen Erfolg. Die Anschlussberufung der Klägerin hat Erfolg. Dementsprechend war unter Zurückweisung der Berufung das Urteil des Verwaltungsgerichts nach der aus dem Tenor ersichtlichen Maßgabe zu ändern, soweit es im Sachausspruch der Verpflichtungsklage stattgegeben hat. 33

Die Klägerin hat ihre Klage zulässigerweise im Berufungsverfahren von einem Verpflichtungs- auf ein Fortsetzungsfeststellungsbegehren entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO umgestellt (dazu I.). Die Klage mit dem allein noch gestellten Fortsetzungsfeststellungsantrag ist zulässig (dazu II.) und begründet (dazu III.). 34

I. Die Klägerin hat ihren im erstinstanzlichen Verfahren gestellten Verpflichtungsantrag im Berufungsverfahren zulässigerweise auf einen Fortsetzungsfeststellungsantrag umgestellt. 35

Es kann offen bleiben, ob es sich hier bei der Umstellung des Klageantrags vom Verpflichtungs- auf ein Fortsetzungsfeststellungsbegehren um eine Klageänderung im Sinne des § 91 VwGO in Verbindung mit § 125 Abs. 1 VwGO handelt, die, nachdem dem Verpflichtungsbegehren der Klägerin in erster Instanz stattgegeben worden ist, im Berufungsverfahren nur im Wege der Anschlussberufung erfolgen kann. 36

Vgl. hierzu: OVG NRW, Urteile vom 29. September 2013 - 16 A 1294/08 -, juris Rn. 120 ff., vom 29. Mai 2013 - 10 A 2611/11 -, BauR 2013, 1637 = juris Rn. 66 ff., und vom 19. April 2013 - 10 A 2596/11 -, NVwZ-RR 2013, 706 = juris Rn. 37 ff., Beschluss vom 12. Oktober 2012 - 7 A 2024/09 -, juris Rn. 20 ff. 37

Denn die Klägerin hat jedenfalls rechtzeitig Anschlussberufung eingelegt. Nach § 127 Abs. 2 Satz 2 VwGO ist die Anschlussberufung zulässig bis zum Ablauf eines Monats nach der Zustellung der Berufungsbegründungsschrift. Der Berufungsbegründungsschriftsatz der Beklagten wurde dem Prozessbevollmächtigten der Klägerin am 4. Oktober 2013 zugestellt. Die Anschlussberufung ist bei Gericht am Montag, den 4. November 2013, und damit fristgerecht eingegangen. 38

II. Die Fortsetzungsfeststellungklage ist zulässig. Sie ist statthaft (dazu 1.). Es fehlt auch nicht am erforderlichen Fortsetzungsfeststellungsinteresse (dazu 2.) 39

1. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthaft. Das ursprünglich zulässige Verpflichtungsbegehren hat sich erledigt. Eine Erledigung tritt ein, wenn die Klage nachträglich aus dem Kläger nicht zurechenbaren Gründen unzulässig oder unbegründet wird, wenn also das Rechtsschutzziel aus Gründen, die nicht in der Einflusssphäre des Klägers liegen, in dem Prozessverfahren nicht mehr zu erlangen ist, weil es entweder bereits außerhalb des Prozesses erreicht wurde oder überhaupt nicht mehr erreicht werden kann. 40

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. August 1988 - 4 B 89.88 -, BRS 48 Nr. 159 = juris Rn. 5, m. w. N. 41

Ein Verpflichtungsbegehren erledigt sich in diesem Sinne jedenfalls dann, wenn sich während des Rechtsstreits die Rechtslage so grundlegend ändert, dass dem Begehren deswegen keinesfalls mehr stattgegeben werden kann. 42

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 5. Juni 2000 - 10 A 696/96 -, juris Rn. 55 ff., und vom 14. Januar 1992 - 10 A 2787/88 -, NWVBl. 1992 - 325 = juris Rn. 22 ff., jeweils m. w. N. 43

So liegt es hier. Für die auf die Erteilung eines Bauvorbescheids über die planungsrechtliche Zulässigkeit der Nutzungsänderung einer Bürofläche in eine „Spielhalle mit zwei Konzessionen“ gerichtete Klage besteht nach dem Inkrafttreten des § 16 AG GlüStV NRW kein Rechtsschutzbedürfnis mehr. Denn die Klägerin wäre aus Rechtsgründen gehindert, von dem begehrten Vorbescheid Gebrauch zu machen; sie hätte dementsprechend keinen Anspruch mehr auf Erteilung desselben. 44

Nach § 16 Abs. 2 Satz 1 AG GlüStV NRW bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle der Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV und nach dem AG GlüStV NRW. Nach § 16 Abs. 1, 1. Hs. AG GlüStV NRW ist eine Spielhalle ein Unternehmen oder Teil eines Unternehmens im stehenden Gewerbe, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33c Abs. 1 Satz 1 oder des § 33 d Abs. 1 Satz 1 GewO dient. Nach § 16 Abs. 3 Satz 1 AG GlüStV NRW ist die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle im Sinne des § 16 Abs. 1, 1. Hs. AG GlüStV, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ausgeschlossen (Verbot der Mehrfachkonzessionen); ein Mindestabstand von 350 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle soll nicht unterschritten werden. Während die zuständige Erlaubnisbehörde nach § 16 Abs. 3 Satz 3 AG GlüStV vom Mindestabstand von 350 m Luftlinie unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage im Einzelfall Ausnahmen zulassen darf, räumt § 16 Abs. 3 Satz 1 AG GlüStV NRW in Verbindung mit § 25 Abs. 2 GlüStV kein Ermessen ein. Die Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit (einer) weiteren Spielhalle(n) steht, ist zwingend zu versagen. 45

Vgl. hierzu ausführlich: OVG NRW, Urteil vom 19. April 2013 - 10 A 2596/11 -, NVwZ-RR 2013, 706 = juris Rn. 28 ff., m. w. N. Siehe auch OVG NRW, Beschlüsse vom 7. August 2013 - 10 A 1969/12 -, juris Rn. 4 und - 10 A 1970/12 -, ZfWG 2014 = juris Rn. 4. 46

Dass die Klägerin, die in ihrer Vorbescheidsanfrage hierzu keine konkretisierenden Angaben gemacht hat, eine Spielhalle im Sinne des § 16 Abs. 1 Satz 1, 1. Hs. AG GlüStV NRW - und nicht etwa eine ausschließlich oder überwiegend der gewerbsmäßigen Aufstellung von 47

Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit dienende und damit nicht dem Verbot der Mehrfachkonzession unterfallende „Spielhalle“ (vgl. § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO in der bis zum 11. Dezember 2012 geltenden Fassung) - zu betreiben beabsichtigte, ergibt sich eindeutig aus den weiteren Umständen und wird nicht zuletzt durch ihr Vorbringen im Berufungsverfahren bestätigt, wonach sie in den Spielhallen jeweils die nach § 3 Abs. 2 Satz 1 SpielV maximal zulässige Anzahl von zwölf Geldspielgeräten aufgestellt hätte. Von diesem Verständnis ist augenscheinlich auch die Beklagte ausgegangen. Die Erteilung einer Erlaubnis für die von der Klägerin geplante „Spielhalle mit zwei Konzessionen“ ist damit nach Inkrafttreten des AG GlüStV NRW ausgeschlossen.

2. Für die Fortsetzungsfeststellungsklage fehlt es nicht am erforderlichen Feststellungsinteresse. Bei einer Fortsetzungsfeststellungklage, die der Vorbereitung einer zivilrechtlichen Klage auf Schadensersatz oder Entschädigung dienen soll, ist das Feststellungsinteresse zu bejahen, wenn ein solcher Prozess bereits anhängig, mit Sicherheit zu erwarten oder ernsthaft beabsichtigt ist, die begehrte Feststellung in diesem Verfahren erheblich und die Rechtsverfolgung nicht offensichtlich aussichtslos ist. Insoweit bedarf es hinreichender Darlegungen seitens des die Feststellung begehrenden Klägers. Hierzu gehört insbesondere, dass er die Behauptung eines eingetretenen Schadens durch Angaben zur Art des Schadens und zur annähernden Schadenshöhe substantiiert. 48

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 29. Mai 2013 - 10 A 2611/11 -, BauR 2013, 1637 = juris Rn. 80, und vom 19. April 2013 - 10 A 2596/11 -, NVwZ-RR 2013, 706 = juris Rn. 52 ff., Beschluss vom 23. Januar 2003 - 13 A 4859/00 , NVwZ-RR 2003, 696 = juris Rn. 14, jeweils m. w. N. 49

Danach ist hier ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse gegeben. Die Klägerin hat mit ihrem Vorbringen im Berufungsverfahren ausgeführt, dass sie einen auf Schadensersatz bzw. Entschädigung gerichteten Prozess vor dem Zivilgericht ernsthaft beabsichtigt. Sie hat insbesondere detaillierte Angaben zur Höhe des ihrer Auffassung nach eingetretenen Schadens gemacht. Die begehrte Feststellung ist auch in dem in Rede stehenden Schadensersatz- bzw. Entschädigungsprozess erheblich. Dessen offensichtliche Aussichtslosigkeit lässt sich nicht feststellen. Dafür müsste ohne eine ins Einzelne gehende Prüfung erkennbar sein, dass der behauptete Anspruch unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt besteht. An die Qualifizierung der Aussichtslosigkeit sind dabei hohe Anforderungen zu stellen. 50

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. Oktober 2004 - 4 B 76.04 -, BRS 67 Nr. 124 = juris Rn. 8, Urteil vom 17. Dezember 1991 - 1 C 42.90 -, DÖV 1992, 1069 = juris Rn. 13; OVG NRW, Beschluss vom 1. September 2011 - 2 A 1335/10 -, juris Rn. 19. 51

Ausgehend hiervon ist von einer Aussichtslosigkeit insbesondere der Geltendmachung eines - verschuldensunabhängigen - Entschädigungsanspruchs nach §§ 39 Abs. 1 b), 40 Abs. 1 OBG NRW, der im Fall einer rechtswidrigen Versagung eines Bauvorbescheids grundsätzlich in Betracht kommt, vorliegend nicht auszugehen. 52

Eine offensichtliche Aussichtslosigkeit ergibt sich nicht etwa - worauf die Beklagte in der mündlichen Verhandlung abgestellt hat - daraus, dass die Erteilung einer Baugenehmigung für das hier in Rede stehende Spielhallenvorhaben offensichtlich nicht hätte erteilt werden können. 53

Vgl. in diesem Zusammenhang: Schl.-Holst. OLG, Urteil vom 15. Mai 1997 - 11 U 121/94 -, NVwZ-RR 1998, 6 = juris Rn. 15. 54

55

Auch auf der Grundlage der vorgelegten Verfahrensakte zum - eine Spielhalle mit drei Konzessionen betreffenden - Bauantrag der Klägerin vom 17. August 2011 ergibt sich nicht, dass etwaige bauordnungsrechtliche Hindernisse in Bezug auf das hier zur Prüfung stehende Spielhallenvorhaben offensichtlich unter keinen Umständen hätten ausgeräumt werden können. Der Bauakte lässt sich zunächst entnehmen, dass über den Antrag der Klägerin vom 17. August 2011 im Hinblick auf das anhängige Klageverfahren betreffend die Erteilung des abgelehnten Bauvorbescheids für eine Spielhalle mit zwei Konzessionen - also unter planungsrechtlichen Aspekten - nicht entschieden wurde. Was die bauordnungsrechtliche Zulässigkeit des am 17. August 2011 beantragten Vorhabens anbetrifft, ergibt sich aus einem Vermerk (wohl aus August 2011) lediglich, dass ein „aktualisiertes BSK + Angabe zur Lage der erf. STPs nach BGK ggfs. nach[zu]fordern“ seien; zudem wurde als Merkposten „§ 55 Barrierefreiheit“ notiert. Dem lässt sich in keiner Weise entnehmen, dass die Beklagte davon ausgegangen ist, das beantragte Vorhaben sei unter bauordnungsrechtlichen Gesichtspunkten schon grundsätzlich nicht genehmigungsfähig. Dass dies - unter den angesprochenen Aspekten Brandschutz, Stellplatzanforderungen und Barrierefreiheit - offensichtlich der Fall wäre, ist auch nicht erkennbar. Eine Kausalitätsbeziehung zwischen der Versagung des beantragten Bauvorbescheids und dem Eintritt des geltend gemachten Schadens ist danach nicht nach den obigen Maßstäben offenkundig nicht gegeben. Einer darüber hinausgehenden Prüfung bedarf es im vorliegenden Zusammenhang nicht.

Nichts anderes folgt - entgegen der in der mündlichen Verhandlung von der Beklagten vorgetragenen Auffassung - aus den Entscheidungen des 10. Senats des erkennenden Gerichts, 56

vgl. OVG NRW, Urteile vom 29. Mai 2013 - 10 A 2611/11 -, BauR 2013, 1637 = juris Rn. 81, und vom 19. April 2013 - 10 A 2596/11 -, NVwZ-RR 2013, 706 = juris Rn. 55, 57

soweit dort für eine hinreichende Substantiierung eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses verlangt wird, dass der Kläger zu einem ihm „unmittelbar“ durch die unterbliebene Erteilung des Vorbescheides entstanden Schaden vorträgt. Denn die Klägerin hat diesen Anforderungen mit der Darlegung der Kausalkette zwischen der Versagung des Bauvorbescheids und dem eingetretenen Schaden in ihrem Anschlussberufungsbegründungsschriftsatz genüge getan. Nichts anderes ist mit der Wendung „unmittelbar“ gemeint. 58

III. Die nach dem Vorstehenden zulässige Fortsetzungsfeststellungsklage ist begründet. Die Beklagte ist bis zum Inkrafttreten des AG GlüStV NRW am 1. Dezember 2012 - dem erledigenden Ereignis - verpflichtet gewesen, der Klägerin den von ihr beantragten streitgegenständlichen Bauvorbescheid zu erteilen. 59

Die Klägerin hatte bis zu diesem Zeitpunkt einen Anspruch auf Erteilung eines Bauvorbescheids zur planungsrechtlichen Zulässigkeit der Nutzungsänderung einer Bürofläche in eine Spielhalle auf den Grundstücken Gemarkung I. , Flur 28, Flur 197 und 100. Der Ablehnungsbescheid der Beklagten vom 26. September 2011 war daher rechtswidrig und verletzte die Klägerin in ihren Rechten. 60

Gemäß § 71 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW kann zu Fragen des Bauvorhabens ein Vorbescheid beantragt werden. Der Vorbescheid ist nach § 71 Abs. 2 BauO NRW in Verbindung mit § 75 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW zu erteilen, wenn dem Vorhaben hinsichtlich der zur Klärung gestellten Frage öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. 61

62

Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Das geplante Vorhaben war (bis) zum maßgeblichen Erledigungszeitpunkt auf der Grundlage der insoweit maßgeblichen 1. Änderung des Bebauungsplans Nr. 18/69 - T. - 2. Fassung planungsrechtlich zulässig (dazu 1.). Die planungsrechtliche Zulässigkeit beurteilte sich nach den Festsetzungen der 1. Änderung, denn diese ist wirksam (dazu a). Auf der Grundlage der 1. Änderung hätte das Vorhaben von der Beklagten unter Erteilung einer Ausnahme nach §§ 30 Abs. 1, 31 Abs. 1 BauGB zugelassen werden müssen (dazu b). Das Vorhaben wäre aber auch dann planungsrechtlich zulässig gewesen, wenn dies nach der Ursprungsfassung des Bebauungsplans Nr. 18/69 - T. - 2. Fassung zu beurteilen gewesen wäre (dazu 2.).

1. Das geplante Vorhaben war (bis) zum maßgeblichen Erledigungszeitpunkt auf der Grundlage der insoweit maßgeblichen 1. Änderung planungsrechtlich zulässig. 63

a) Die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens war auf der Grundlage der 1. Änderung zu beurteilen. Diese ist wirksam. Sie leidet nicht an einem hier allein in Betracht kommenden Ausfertigungsmangel. 64

Die 1. Änderung ist ordnungsgemäß ausgefertigt worden. Durch die - rechtsstaatlich gebotene - Ausfertigung soll sichergestellt werden, dass der Inhalt des als Satzung beschlossenen Bebauungsplans mit dem Willen des gemeindlichen Beschlussorgans übereinstimmt. 65

Vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 9. Mai 1996 ? 4 B 60.96 -, BRS 58 Nr. 41 = juris Rn. 3. 66

Für die Wirksamkeit der Ausfertigung eines Bebauungsplans reicht es mangels ausdrücklicher weitergehender normativer Vorgaben aus, wenn eine Originalurkunde geschaffen wird, auf welcher der Bürgermeister als Vorsitzender des Rats oder ein von ihm gemäß § 68 Abs. 3 Satz 1 GO NRW damit beauftragter Beamter oder Angestellter zeitlich nach dem Satzungsbeschluss des Rats und vor der Verkündung der Satzung schriftlich bestätigt, dass der Rat an einem näher bezeichneten Tag „diesen Bebauungsplan als Satzung beschlossen“ hat. 67

Vgl. etwa OVG NRW, Urteile vom 29. Januar 2013 - 2 D 102/11.NE -, BauR 2013, 896 = juris Rn. 50, und vom 22. März 2011 ? 2 A 371/09 -, juris Rn. 36, m. w. N. 68

Eine Bebauungsplanänderung, deren zeichnerische und textliche Festsetzungen eines Bebauungsplans in verschiedenen Dokumenten verkörpert sind, muss nicht zwingend in einem Plandokument zusammengeführt werden, das den Gegenstand der Ausfertigung bildet. Der dargestellten rechtsstaatlichen Funktion der Ausfertigung kann auch dann Genüge getan sein, wenn die Satzungsteile getrennt ausgefertigt werden und sich dabei keine Zweifel hinsichtlich der Authentizität der Satzung ergeben. Besteht die Satzung aus einem Planteil und einem Textteil, die nicht auf einem Blatt zusammengefasst sind, sondern auf mehreren Blättern, sind dazu grundsätzlich alle Teile mit einem Ausfertigungsvermerk zu versehen. In Einzelfällen kann aber die Ausfertigung nur eines Teils des Bebauungsplans für eine wirksame Ausfertigung genügen. Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn die einzelnen Blätter des Bebauungsplans körperlich miteinander verbunden sind, 69

so aber wohl: OVG NRW, Urteil vom 8. März 2012 - 10 D 17/10.NE -, BauR 2012, 1075 = juris Rn. 38 ff., 70

sondern auch, wenn in dem ausgefertigten Teil mit hinreichender Bestimmtheit auf die übrigen Teile der Satzung Bezug genommen wird oder auf andere Weise jeder Zweifel an der 71

Zugehörigkeit der nicht gesondert ausgefertigten Teile zur Satzung ausgeschlossen ist,

vgl. OVG NRW, Urteil vom 29. Januar 2013 - 2 D 102/11.NE -, BauR 2013, 896 = juris Rn. 52; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 19. September 2006 - 8 S 1989/05 -, juris Rn. 34; offen gelassen: OVG NRW, Urteil vom 26. Juni 2013 - 7 D 75/11.NE -, juris Rn. 54 ff. 72

Dies zugrunde gelegt, hat der Oberbürgermeister der Beklagten die 1. Änderung wirksam ausgefertigt, indem er am 25. August 1994 auf dem Textteil der Planurkunde bestätigte, dass der Rat der Beklagten am 25. August 1994 nach §§ 2 und 10 BauGB diesen Bebauungsplan als Satzung beschlossen hat. Zwar besteht die 1. Änderung aus einem Textteil und einer Planzeichnung, die nicht in einem Plandokument zusammengeführt worden sind. Vielmehr setzt sich 1. Änderung zusammen aus dem Textteil, dem Blatt 1, und der Planzeichnung, dem Blatt 2, die nicht körperlich miteinander verbunden sind. Mit der Ausfertigung nur des Textteils ist hier den Anforderungen an eine wirksame Ausfertigung nach den vorstehend genannten Maßstäben jedoch genüge getan. Denn in dem ausgefertigten Textteil wird mit hinreichender Bestimmtheit in einer Art und Weise auf den Planteil Bezug genommen, nach der jeder Zweifel an der Zugehörigkeit des nicht gesondert ausgefertigten Blatt 2 zu der als Satzung beschlossenen 1. Änderung ausgeschlossen ist. 73

Der Textteil benennt als „Bestandteile des Bebauungsplans“ das als Titelblatt bezeichnete Blatt 1 und das als „Beb. Pl.-Grundriß“ bezeichnete Blatt 2. Dass es sich bei dem Textteil um das Blatt 1 des Bebauungsplans Nr. 18/69 - T. - 2. Fassung, 1. Änderung, handelt, wird aus dessen Betitelung deutlich. Auch die Planzeichnung ist ausdrücklich bezeichnet mit „Bebauungsplan Nr. 18/69 - T. - 2. Fassung, 1. Änderung, Blatt 2. Auf dem Blatt 2 befindet sich zudem ein auf den 20. Mai 1994 datierter, von einem Dipl.-Ing. und einem Städtischen Verm.-Direktor des Vermessungs- und Katasteramts der Beklagten unterzeichneter Vermerk, dem zu entnehmen ist, dass dieses Blatt - also das Blatt 2 - Bestandteil des Bebauungsplans Nr. 18/69, 2. Fassung, 1. Änderung, ist und dass das Verzeichnis der Bestandteile, die textlichen Festsetzungen, die Rechtsgrundlagen, die Zeichenerklärungen und die für die Verfahren nach dem Bundesbaugesetz erforderlichen Vermerke sich auf dem Blatt 1 (Titelblatt) befinden. Dieser Vermerk korrespondiert mit zwei - ebenfalls auf den 20. Mai 1994 datierten - Vermerken derselben Mitarbeiter des Vermessungs- und Katasteramts der Beklagten auf Blatt 1, in denen bestätigt wird, dass die Planunterlage den Anforderungen des § 1 Planzeichenverordnung entspricht und die Festlegung der städtebaulichen Planung geometrisch eindeutig ist. Eine Änderung des Plan(entwurf)s ist nach dem 20. Mai 1994 nicht mehr erfolgt, was sich zugleich auch dem Blatt, auf dem sich der Ausfertigungsvermerk selbst befindet, ohne Weiteres entnehmen lässt. 74

b) Auf der Grundlage der 1. Änderung hätte das Vorhaben von der Beklagten unter Erteilung einer Ausnahme nach §§ 30 Abs. 1, 31 Abs. 1 BauGB in Verbindung mit der textlichen Festsetzung in Nr. 2 b) der 1. Änderung zugelassen werden müssen. 75

Nach § 31 Abs. 1 BauGB können von den Festsetzungen eines Bebauungsplans solche Ausnahmen zugelassen werden, die in dem Bebauungsplan nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sind. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahme waren gegeben (dazu aa). Das der Beklagten im Rahmen des § 31 Abs. 1 BauGB eingeräumte Ermessen war auf Null reduziert (dazu bb). 76

aa) Die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahme lagen vor. 77

78

(1) Das Vorhaben war zunächst grundsätzlich ausnahmefähig. Nach der für das Kerngebiet, in dem das Vorhaben verwirklicht werden sollte, geltenden Nr. 2 b) der textlichen Festsetzungen sind Nachtclubs, Diskotheken und Spielhallen dort ausnahmsweise zulässig.

Bei der geplanten Spielhalle handelte es sich um eine in einem Kerngebiet generell gebietsverträgliche und damit von der textlichen Festsetzung Nr. 2 b) umfasste Spielhalle. Nach Art, Größe und störenden Auswirkungen gefährdet eine solche Spielhalle bei typisierender Betrachtung den Kerngebietscharakter generell nicht. 79

Vgl. zum ungeschriebenen Tatbestandsmerkmal der Gebietsverträglichkeit: BVerwG, Urteil vom 2. Februar 2012 - 4 C 14.10 -, BVerwGE 142, 1 = BRS 79 Nr. 86 = juris Rn. 10, 15 ff., Beschluss vom 28. Februar 2008 - 4 B 60.07 -, BRS 73 Nr. 70 = juris Rn. 5 ff., Urteil vom 21. März 2002 - 4 C 1.02 -, BVerwGE 116, 155 = BRS 65 Nr. 63 = juris Rn. 11 ff., Beschluss vom 6. Dezember 2000 - 4 B 4.00 -, BRS 63 Nr. 77 = juris Rn. 8; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 26. August 2009 - 3 S 1057/09 -, BRS 74 Nr. 86 = juris Rn. 16. 80

Die Spielhalle ist mit einer Spielfläche von insgesamt 339,20 qm und angesichts der Lage am C. Ring als einer Hauptverkehrsstraße in der Nähe des I1. Hauptbahnhofs gerade als kerngebietstypisch und damit in ein Kerngebiet gehörend zu qualifizieren, da sie als zentraler (bzw. zentral gelegener) Dienstleistungsbetrieb einen größeren Einzugsbereich besessen hätte und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar gewesen wäre oder (was sich insbesondere in der Größe der Spielfläche ausdrückt) jedenfalls (unter Rentabilitätsgesichtspunkten) hätte erreichbar sein sollen. 81

Vgl. zur Einordnung einer Spielhalle als kerngebietstypisch: BVerwG, Beschluss vom 29. Oktober 1992 - 4 B 103.92 -, BRS 54 Nr. 49 = juris Rn. 4, Urteil vom 18. Mai 1990 - 4 C 49.89 -, BRS 50 Nr. 166 = juris Rn. 25; OVG NRW, Urteil vom 29. Oktober 2012 - 2 A 2809/11 -, ZfWG 2012, 106 = juris Rn. 46 ff., Beschluss vom 15. Juni 2012 - 2 A 2992/11 -, BRS 79 Nr. 84 = juris Rn. 17; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 26. August 2009 - 3 S 1057/09 -, BRS 74 Nr. 86 = juris Rn. 10, Urteil vom 2. November 2006 - 8 S 1891/05 - BRS 70 Nr. 72 = juris Rn. 27. 82

(2) Dem Vorhaben stand § 15 BauNVO nicht entgegen, der auch bei einer Ausnahmeerteilung immer zu prüfen ist. 83

Vgl. BVerwG, Urteile vom 25. Januar 2007 - 4 C 1.06 - BVerwGE 128, 118 = BRS 71 Nr. 169 = juris Rn. 10, und vom 6. Oktober 1989 - 4 C 14.87 -, BVerwGE 82, 343 = BRS 49 Nr. 188 = juris Rn. 12, Bay. VGH, Urteile vom 15. Dezember 2010 - 2 B 9.2419 -, BRS 76 Nr. 73 = juris Rn. 24, und vom 7. Oktober 2010 - 2 B 09.1287 -, BRS 76 Nr. 74 = juris Rn. 41; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 19. November 2003 - 5 S 2726/02 -, BRS 66 Nr. 75 = juris Rn. 35. 84

Es stand im Anschluss an das vorstehend Gesagte mit § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO in Einklang. Nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO sind die in den §§ 2 bis 14 BauNVO aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen. 85

Die Eigenart eines einzelnen Baugebiets im Sinne von § 15 Abs. 1 BauNVO ergibt sich nicht allein aus den typisierenden Regelungen der BauNVO. Die Eigenart eines in einem Bebauungsplan festgesetzten Gebiets lässt sich abschließend vielmehr erst bestimmen, wenn zusätzlich auch die jeweilige örtliche Situation, in die ein Gebiet „hineingeplant“ worden ist, und der jeweilige Planungswille der Gemeinde, soweit dieser in den zeichnerischen und textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans unter Berücksichtigung der hierfür gegebenen 86

Begründung zum Ausdruck gekommen ist, berücksichtigt werden.

Vgl. nur: BVerwG, Beschluss vom 16. Dezember 2008 - 4 B 68.08 -, BRS 3 Nr. 82 = juris Rn. 4, Beschlüsse vom 29. Juli 1991 - 4 B 40.91 -, BRS 52 Nr. 56 = juris Rn. 4, und vom 12. Dezember 1990 - 4 NB 13.90 -, BRS 50 Nr. 16 = juris Rn. 12, Urteil vom 4. Mai 1988 - 4 34.86 -, BVerwGE 79, 309 = BRS 48 Nr. 37 = juris Rn. 21. Siehe auch VGH Bad.-Württ., Urteil vom 9. Oktober 2013 - 5 S 29/12 -, juris Rn. 55, Beschluss vom 26. August 2009 - 3 S 1057/09 -, BRS 74 Nr. 86 = juris Rn. 7 f. 87

Auch durch den Ausschluss bestimmter Nutzungen nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO kann das Baugebiet seiner Eigenart nach eine bestimmte Ausrichtung erhalten. Maßgeblich ist insoweit die sich aus den differenzierenden Festsetzungen ergebende konkretisierte Eigenart des Baugebiets. 88

Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/ Krautzberger, BauGB, Band VI, Loseblatt, § 15 BauNVO Rn. 10 (Stand der Bearbeitung: April 2013). 89

Danach ist im Hinblick auf die Eigenart des vorliegenden Baugebiets Folgendes festzuhalten: 90

Es handelt sich zunächst um ein Kerngebiet, das gemäß § 7 Abs. 1 BauNVO vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschat, der Verwaltung und der Kultur dient. Kerngebiete haben zentrale Funktionen. Sie bieten vielfältige Nutzungen und ein urbanes Angebot an Gütern und Dienstleistungen für die Besucher der Stadt und für die Wohnbevölkerung eines größeren Einzugsbereichs, gerade auch im Bereich von Kultur und Freizeit. In den Kerngebieten sollen deshalb im Grundsatz auch die Vergnügungsstätten konzentriert sein. Dass diese mit einem „trading-down-Effekt“ verbunden sein können, ändert nichts daran, dass sie nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO in einem Kerngebiet - wie schon gesagt - allgemein zulässig sind. 91

Vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Mai 2009 - 4 CN 2.08 -, BVerwGE 134, 117 = BRS 74 Nr. 75 = juris Rn. 13, und vom 24. Februar 2000 - 4 C 23.98 -, BRS 63 Nr. 80, Beschlüsse vom 28. Juli 1988 - 4 B 119.88 -, BRS 48 Nr. 40 = juris Rn. 3, und vom 22. Mai 1987 - 4 N 4.86 -, BRS 47 Nr. 54; OVG NRW, Urteile vom 29. Mai 2013 - 10 A 2611/11 -, BauR 2013, 1637 = juris Rn. 62, vom 21. Dezember 2010 - 2 A 1419/09 -, BRS 76 Nr. 177 = juris Rn. 140, und vom 10. April 2002 - 10 A 2939/00 -, juris Rn. 70, jeweils m. w. N. 92

Die spezifische Eigenart des hier vorliegenden Kerngebiets wird - letzteres modifizierend - durch die nach § 1 Abs. 9 BauNVO getroffenen differenzierenden Festsetzungen zur Zulässigkeit bestimmter Unterarten von Vergnügungsstätten in Abweichung von § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO bestimmt. Während der Plangeber in den Kerngebieten in den nördlichen Bereichen des Plangebiets der 1. Änderung entlang der F. Straße Sex-Kinos, Bordelle, Peep-Shows und Spielhallen als Unterarten der nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO in Kerngebieten regelhaft zulässigen Vergnügungsstätten vollständig ausgeschlossen hat, hat er für das Kerngebiet im südlichen Bereich des Plangebiets, in dem das Vorhaben verwirklicht werden soll, (nur) die Unterarten Sex-Kinos, Bordelle und Peep-Shows ausgeschlossen, die Unterarten Nachtclubs, Diskotheken und Spielhallen jedoch für (zumindest) ausnahmsweise zulässig erklärt. Er hat damit, wie bereits ausgeführt, die Vorgaben des Vergnügungsstättenkonzepts 1989 umgesetzt, das das von ihm erfasste innerstädtische Gebiet abhängig von der jeweiligen Schutzbedürftigkeit - unter den Aspekten Schutz der Geschäftszonen, Schutz der Wohnbereiche und Schutz wichtiger Wegebeziehungen - in Bereiche unterteilt, in denen bestimmte Unterarten von Vergnügungsstätten gar nicht, eingeschränkt oder ohne Einschränkungen zulässig sind. Das 93

Vergnügungsstättenkonzept 1989 sieht dabei zwar weitreichende - wenn auch abgestufte - Beschränkungen der Zulässigkeit von Spielhallen und anderen in städtebaulicher Hinsicht besonders konfliktträchtigen Unterarten von Vergnügungsstätten in seinem Geltungsbereich vor, ein vollständiger Ausschluss dieser Vergnügungsstättenunterarten im gesamten Bereich des Vergnügungsstättenkonzepts wird jedoch gerade nicht vorgegeben. Konkret Spielhallen sollen in weniger sensiblen Bereichen regelhaft zulässig sein - dies betrifft die Kategorie b) - oder ausnahmsweise zulässig sein - dies betrifft die für die meisten Randlagen des Geltungsbereichs des Vergnügungsstätten-konzepts 1989 Anwendung findende Kategorie c), in die auch der südliche Bereich des Plangebiets der 1. Änderung einzuordnen ist. Gerade zu dieser Gebietskategorie c) wird im Vergnügungsstättenkonzept 1989 ausgeführt, dass die hierfür geltende Ausnahmeregelung, die im Einzelfall unter anderem Spielhallen zulässt, erfolgt, damit „die Vielfalt des Angebots nicht unnötig eingeschränkt“ wird. Die hier ausnahmsweise zulässigen Nachtclubs, Diskotheken und Spielhallen sollen nicht nur in die nicht eingeschränkten Gebiete ausweichen müssen. Die Eigenart des südlichen Kerngebiets der 1. Änderung ist danach im Besonderen dadurch charakterisiert, dass das Kerngebiet wegen seiner Zugehörigkeit zum Innenstadtbereich zwar im Hinblick auf die Zulässigkeit bestimmter konfliktträchtiger Unterarten von Vergnügungsstätten sensibel, aber - angesichts seiner konkreten (Rand-)Lage - vom Plangeber jedenfalls nicht als so schutzbedürftig eingestuft worden ist, dass es nicht Nachtclubs, Diskotheken und Spielhallen zumindest ausnahmsweise aufnehmen können soll. Diese ausnahmsweise zulässigen Nutzungen sind vom Planungswillen der Beklagten umfasst und bestimmen die Eigenart des Kerngebiets(teils), in dem das Vorhaben verwirklicht werden soll, daher - als Ausnahmen - mit.

Vgl. in diesem Zusammenhang auch: Bay. VGH Urteil vom 7. Oktober 2010 - 2 B 09.1287 -, BRS 76 Nr. 74 = juris Rn. 41. 94

Ausgehend hiervon kann nicht festgestellt werden, dass das Vorhaben nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung zur Eigenart des Baugebiets, in dem es verwirklicht werden sollte, in Widerspruch stand. 95

Das Vorhaben widersprach zunächst nicht nach seiner Anzahl der Eigenart des Baugebiets. Eine im Baugebiet lediglich ausnahmsweise zulässige Anlage ist unzulässig, wenn es ansonsten zu einer Häufung solcher Anlagen im Baugebiet - oder in einem bestimmten räumlichen Bereich des Baugebiets - käme. Ausnahmsweise zulässige Nutzungen im Baugebiet müssen die Ausnahme bleiben. 96

Vgl. Bay. VGH, Urteil vom 15. Dezember 2010 - 2 B 09.2419 -, BRS 76 Nr. 73 = juris Rn. 26, und vom 7. Oktober 2010 - 2 B 09.1287 -, BRS 76 Nr. 74 = juris Rn. 41, jeweils m. w. N. Siehe auch Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/ Krautzberger, BauGB, Band VI, Loseblatt, § 15 BauNVO Rn. 15 (Stand der Bearbeitung: April 2013); Ziegler, in: Brügelmann, BauGB, Band VI, Loseblatt, § 15 BauNVO Rn. 49 (Stand der Bearbeitung: Februar 2012). 97

Letzteres wäre auch bei Zulassung des Vorhabens der Fall gewesen. Es handelte sich bei dem Vorhaben um die erste Spielhalle in dem südlichen Kerngebiet des Plangebiets der 1. Änderung, in dem Spielhallen ausnahmsweise zulässig sind. Lediglich im nördlichen Bereich des Plangebiets, in dem Spielhallen nach Nr. 1 der textlichen Festsetzungen der 1. Änderung nicht (mehr) zulässig sind, befand sich in der F. Straße 105 bereits seine - bestandsgeschützte und vom Plangeber damit bei der Planänderung berücksichtigte - Spielhalle. Nachtclubs und Diskotheken waren im südlichen Kerngebiet (und auch im sonstigen Plangebiet) - soweit ersichtlich - zum maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt nicht vorhanden. Demnach wäre mit dem Vorhaben zu den im südlichen Kerngebiet bzw. im 98

Plangebiet insgesamt zahlreich vorhandenen Einzelhandels- und Büronutzungen lediglich eine Spielhalle hinzugetreten. Der Ausnahmecharakter der Spielhallennutzung und der von Nr. 2 b) der textlichen Festsetzungen der 1. Änderung insgesamt erfassten Vergnügungsstättenunterarten wäre damit gewahrt geblieben.

Vgl. in diesem Zusammenhang auch: BVerwG, Beschluss vom 29. Juli 1991 - 4 B 40.91 -, BRS 52 Nr. 56 = juris Rn. 5; Bay. VGH, Urteil vom 7. Oktober 2010 - 2 B 09.1287 -, BRS 76 Nr. 74 = juris Rn. 41. 99

Ein Widerspruch des Vorhabens zur Eigenart der Umgebung ergab sich auch nicht unter dem Aspekt des Umfangs. Nach dem Umfang kann eine Anlage der Eigenart des Baugebiets widersprechen, wenn sie im Verhältnis zu den Anlagen ihrer Umgebung größenmäßig aus dem Rahmen fällt. Ein im Baugebiet ausnahmsweise zulässiges Vorhaben muss das Regel-Ausnahme-Verhältnis auch dem Umfang nach wahren. 100

Vgl. Bay. VGH, Urteil vom 15. Dezember 2010 - 2 B 09.2419 -, BRS 76 Nr. 73 = juris Rn. 30. 101

Dies traf auf die geplante Spielhalle zu. Quantitativ blieb das Vorhaben deutlich untergeordnet. Die Spielhalle sollte ausweislich der Planunterlagen über eine Spielfläche von insgesamt 339,20 qm zuzüglich Aufsichtsbereich und Nebenräumen verfügen. Dem standen nach unbestrittenen Angaben der Klägerin Flächen von ca. 8.350 qm für Einzelhandelsnutzungen und Flächen von ca. 2.900 qm für Büronutzungen im T. -Zentrum gegenüber. Dieses liegt zwar teilweise in den nördlichen Kerngebieten des Plangebiets. Jedoch ist auch unter Berücksichtigung dieses Umstands von einem dem Ausnahmecharakter nicht mehr entsprechenden Umfang der Spielhallennutzung im Vergleich zu den übrigen Nutzungen im südlichen Kerngebiet - ausgehend von den dort geltenden Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung - nicht auszugehen. Die Beklagte selbst hat hierzu auch nichts weiter vorgetragen. Die das T. -Zentrum - und damit auch das südliche Kerngebiet des Plangebiets - prägenden Haupteinzelhandelsnutzungen - insbesondere Lidl und McTrek - dürften überdies eine deutlich größere Fläche in Anspruch nehmen als die geplante Spielhalle, so dass diese auch nicht insoweit als überdimensioniert aus dem Rahmen gefallen wäre. Da die Spielhalle im ersten Obergeschoss angesiedelt werden sollte, wäre sie in dieser Hinsicht auch nicht als besonders prägend im Vergleich zu den anderen Nutzungen hervorgetreten. In qualitativer Hinsicht stand das Spielhallenvorhaben ebenfalls nicht im Widerspruch zur Eigenart des Baugebiets. Unter dem Aspekt des Umfangs ist nicht allein die bauliche Dimensionierung des Vorhabens relevant, auch die von ihm ausgehenden - insbesondere die mit dem angesprochenen Benutzerkreis in Zusammenhang stehenden verkehrlichen - Folgewirkungen können einen Widerspruch zur Eigenart des Baugebiets begründen. 102

Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/ 103

Krautzberger, BauGB, Band VI, Loseblatt, § 15 BauNVO Rn. 15 (Stand der Bearbeitung: April 2013); Ziegler, in: Brügelmann, BauGB, Band VI, Loseblatt, § 15 BauNVO Rn. 66 (Stand der Bearbeitung: Februar 2012), jeweils m. w. N. 104

Dies war vorliegend aber gleichfalls nicht anzunehmen. Die im T. -Zentrum vorhandenen Einzelhandelsbetriebe sind - nicht anders als die geplante Spielhalle - auf einen überregionalen Benutzerkreis ausgerichtet. Dies korrespondiert mit der Lage des T. -Zentrums an mehreren Hauptverkehrsstraßen und in unmittelbarer Nähe zum Hauptbahnhof. Die geplante - kerngebietstypische - Spielhalle war damit auch in dieser Hinsicht unter qualitativen Gesichtspunkten nicht als ein der Eigenart des Baugebiets widersprechender 105

Fremdkörper einzuordnen. Hiervon ausgehend stand sie im Hinblick auf ihre Zweckbestimmung,

vgl. hierzu: Ziegler, in: Brügelmann, BauGB, Band VI, Loseblatt, § 15 BauNVO Rn. 63 (Stand der Bearbeitung: Februar 2012), 106

gleichfalls nicht im Widerspruch zur Eigenart des Baugebiets. Diese wird - wie vorstehend ausgeführt - auch durch die ausnahmsweise zulässigen Unterarten von Vergnügungsstätten einschließlich Spielhallen bestimmt. Dies zugrundegelegt ist nichts dafür ersichtlich, dass sich die Spielhalle ihrer Zweckbestimmung nach nicht mehr in das Kerngebiet eingefügt hätte. 107

Ein Widerspruch zur Eigenart des Baugebiets ergab sich auch nicht unter dem Aspekt der Lage des Vorhabens. Mit der Lage ist der Standort der baulichen Anlage gemeint. 108

Vgl. Bay. VGH, Urteil vom 15. Dezember 2010 - 2 B 09.2419 -, BRS 76 Nr. 73 = juris Rn. 28. 109

Dieser sollte sich vorliegend im ersten Obergeschoss, im südwestlichen und damit von der Innenstadt abgewandten, zum C. Ring ausgerichteten südwestlichen Teil des Plangebiets und damit insbesondere nicht an einem besonders exponierten bzw. das Plangebiet besonders prägenden Standort befinden. Die Spielhalle sollte nach den Angaben der Klägerin zudem vom C. Ring nordwestlich der Parkhauszufahrt allein durch eine Tür in der Außenwand betreten werden können. 110

Ein Widerspruch zur Eigenart des Baugebiets ergab sich überdies nicht - in einer Gesamtschau aller im Rahmen des Prüfprogramms des § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO maßgeblichen Aspekte - aus einem mit der Zulassung des Vorhabens möglicherweise dem Baugebiet drohenden bzw. einen solchen im Baugebiet einleitenden, dessen Charakter verändernden „trading-down-Effekt“. 111

Vgl. hierzu: OVG NRW, Urteil vom 10. April 2002 - 10 A 2939/00 -, juris Rn. 71; Bay. VGH, Urteil vom 15. Dezember 2010 - 2 B 09.2419 -, BRS 76 Nr. 73 = juris Rn. 32. 112

Ein „trading-down-Effekt“ liegt vor, wenn es auf Grund der Verdrängung des traditionellen Einzelhandels und eines Rückgangs der gewachsenen Angebots- und Nutzungsvielfalt durch Spielhallen zu einem Qualitätsverlust von Einkaufsstraßen und -zonen kommt. 113

Vgl. Bay. VGH, Urteile vom 24. März 2011 - 2 B 11.59 -, BRS 78 Nr. 90 = juris Rn. 41 ff., und vom 15. Dezember 2010 - 2 B 09.2419 -, BRS 76 Nr. 73 = juris Rn. 34. Siehe zum Begriff auch BVerwG, Beschluss vom 10. Januar 2013 - 4 B 48.12 -, BauR 2013, 934 = juris Rn. 9. 114

Ein „trading-down-Effekt“ wird insbesondere durch die Konkurrenzsituation zwischen Betrieben mit typischerweise geringem Investitionsbedarf und vergleichsweise hoher Ertragsstärke - wie z. B. Spielhallen - sowie „normalen“ Betrieben mit deutlich höherem Investitionsbedarf und geringerer Ertragsstärke ausgelöst. Denn der Wettbewerb um Immobilien zwischen Konkurrenten mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Potenz führt tendenziell zu einer Erhöhung der Grundstücks- und Mietpreise und damit zu einer Verdrängung von Branchen mit schwächerer Finanzkraft. 115

Vgl. OVG Rh.-Pf., Urteil vom 11. Mai 2005 - 8 C 10053/05 -, BRS 69 Nr. 35 = juris Rn. 21. 116

Für den Bereich der Bauleitplanung ist geklärt, dass die Verhinderung eines „trading-down Effekts“ einen besonderen städtebaulichen Grund im Sinne des § 1 Abs. 9 BauNVO darstellt, der den Ausschluss von bestimmten Unterarten von Vergnügungsstätten - namentlich 117

Spielhallen - insbesondere in Kerngebieten rechtfertigen kann. Ob ein solcher „trading-down-Effekt“ zu bejahen ist, beurteilt sich nach den konkreten Umständen der städtebaulichen Konfliktlage, die es mit der (Änderungs-)Planung zu bewältigen gilt. Das Bundesverwaltungsgericht geht in diesem Zusammenhang allerdings davon aus, dass es einem allgemeinen städtebaulichen Erfahrungssatz entspricht, dass sich Vergnügungsstätten negativ auf ihre Umgebung auswirken können.

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 4. September 2008 - 4 BN 9.08 -, BRS 73 Nr. 26 = juris Rn. 8, vom 25. Februar 1997 - 4 NB 30.96 -, BRS 59 Nr. 51 = juris Rn. 18, vom 5. Januar 1995 - 4 B 270/94 -, juris Rn. 3, vom 21. Dezember 1992 - 4 B 182.92 -, BRS 55 Nr. 42 = juris Rn. 3 ff. Siehe auch OVG NRW, Urteil vom 21. Dezember 2010 - 2 A 1419/09 -, BRS 76 Nr. 177 = juris Rn. 146; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 16. März 2012 - 8 S 260/11 -, juris Rn. 5; Hmb. OVG, Urteil vom 12. Dezember 2007 - 2 E 4.04.N -, BRS 73 Nr. 25 = juris Rn. 67. 118

Für die Rechtfertigung eines Ausschlusses von bestimmten Vergnügungsstätten in einem Kerngebiet nach § 1 Abs. 9 BauNVO ist daher der strenge Nachweis eines „trading-down-Effekts“ nicht erforderlich ist. Die Bauleitplanung ist zukunftsgerichtet und auf Vorsorge ausgerichtet. Daher genügt es für die Annahme eines den Ausschluss bestimmter Unterarten von Vergnügungsstätten in einem Kerngebiet rechtfertigenden besonderen städtebaulichen Grunds im Sinne des § 1 Abs. 9 BauNVO, wenn der Plangeber hiermit einer - wenn auch nach den konkreten Umständen - abstrakt auf der Grundlage allgemeiner städtebaulicher Erfahrungssätze drohenden Gefahr eines Attraktivitätsverlusts und einer Imageverschlechterung und letztlich des „Umkippens“ des Kerngebiets in ein Vergnügungsviertel begegnen will. 119

Anders ist dies, wenn es - wie hier - um die Zulassung eines bestimmten Vorhabens geht. Diesem kann ein „trading-down-Effekt“ - als ein Umstand, der einen Widerspruch zur Eigenart des Baugebiets im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO begründet - nur dann entgegen gehalten werden, wenn dieser tatsächlich bereits eingetreten ist und durch die Zulassung des Vorhabens verstärkt würde oder wenn die Zulassung des Vorhabens nachweislich einen „trading-down-Effekt“ konkret einleiten würde. 120

Siehe auch: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 19. November 2003 - 5 S 2726/02 -, BRS 66 Nr. 75 = juris Rn. 40. 121

In diesem Zusammenhang ist besonders zu beachten, dass § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO lediglich ergänzend zu den Festsetzungen eines Bebauungsplans Anwendung findet, die Anwendung der Vorschrift aber nicht dazu führen kann, planerische Festsetzungen, zumal differenzierende Festsetzungen nach § 1 Abs. 9 BauNVO - wie die vorliegend mit Nr. 2 b) der textlichen Festsetzungen der 1. Änderung getroffenen - insgesamt zu korrigieren. 122

Vgl. Ziegler, in: Brügelmann, BauGB, Band VI, Loseblatt, § 15 BauNVO Rn. 25 (Stand der Bearbeitung: Februar 2012). 123

Ein Entscheidungsspielraum steht der Beklagten im Rahmen des § 15 BauNVO - anders als im Rahmen der Bauleitplanung - nicht zu. Auch § 15 Abs. 2 BauNVO ermöglicht es der Gemeinde nicht, bei der Anwendung von § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO planerisch tätig zu werden. Die Vorschrift stellt nur klar, dass bei der Anwendung dieser Vorschrift - durch die zuständige Baugenehmigungsbehörde - die städtebaulich relevanten Gesichtspunkte des § 1 Abs. 5 BauGB - und nur diese - maßgeblich sind. Zu den städtebaulich relevanten Gesichtspunkten können zwar auch der Schutz der vorhandenen Nutzungen vor Strukturveränderungen und die Verhinderung der Verdrängung anderer Nutzungen durch die 124

Zulassung von Spielhallen in den Innenstädten gehören. Ein Widerspruch zur Eigenart eines Baugebiets im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO kann aber nicht durch die befürchteten Folgewirkungen der Zulassung eines Vorhabens, sondern nur durch dieses selbst eintreten.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. Juli 1991 - 4 B 40.91 -, BRS 52 Nr. 56 = juris Rn. 5. 125

Danach konnte dem Spielhallenvorhaben im Rahmen von § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO ein (drohender) „trading-down-Effekt“ nicht entgegen gehalten werden. 126

Der oben beschriebene Verdrängungseffekt war und ist für das hier in Rede stehende Baugebiet bisher nicht eingetreten. Die Klägerin hat im Einzelnen dargelegt, dass in dem von ihr betriebenen T. -Zentrum eine Vielzahl unterschiedlicher Einzelhandelsnutzungen sowie Büronutzungen vorhanden war und ist. Nach den - von der Beklagten auch nicht bestrittenen - Angaben der Klägerin existieren überdies in den Gebäuden in den nördlichen Bereichen des Plangebiets entlang der F. Straße - neben der bestandsgeschützten Spielhalle im Erdgeschoss F. Straße 105 - verschiedene Einzelhandelsnutzungen sowie ein Restaurant. Die kerngebietstypische Angebots- und Nutzungsvielfalt war und ist - auch wenn die Betrachtung auf das gesamte Plangebiet ausgedehnt wird - nicht beeinträchtigt. Auch das Vergnügungsstättenkonzept 2012 ordnet das Plangebiet der 1. Änderung - anders als die sich nördlich anschließenden bahnhofsnahen Bereiche - gerade nicht als ein Gebiet mit sichtbaren „trading-down-Tendenzen“ ein (siehe S. 70 des Vergnügungsstättenkonzepts 2012). Soweit die Beklagte auf einen (drohenden) „trading-down-Effekt“ auch in Bezug auf das Plangebiet der 1. Änderung verweist, bleibt letztlich offen, woran genau sie dies festmachen will. 127

Dass mit der Zulassung des Spielhallenvorhabens nachweislich ein „trading-down-Effekt“ in dem Baugebiet konkret eingeleitet worden wäre, lässt sich ebenfalls nicht feststellen. Es hätte sich um die erste ausnahmsweise Zulassung einer Spielhalle - und einer der in Nr. 2 b) der textlichen Festsetzungen der 1. Änderung genannten Unterarten von Vergnügungsstätten in dem Kerngebiet überhaupt - gehandelt. Dass mit dieser (Erst-)Zulassung nach der 1. Änderung die mit dem Begriff „trading-down“ beschriebenen Prozesse unmittelbar in Gang gesetzt worden wären, ist - schon angesichts einerseits der Größe des Baugebiets andererseits der Lage und Größe des Vorhabens - nicht konkret zu erwarten. Zudem lag und liegt hier ohnehin keine für das Einsetzen eines „trading-down-Effekts“ typische Ausgangssituation vor. Es besteht vielmehr die Sondersituation, dass die Klägerin selbst das T. -Zentrum nach jahrelangem Leerstand als Einzelhandels- und Dienstleistungszentrum revitalisiert hat. Es liegt - worauf die Klägerin in nachvollziehbarer Weise Bezug nimmt - in ihrem wirtschaftlichen Interesse, die Attraktivität des Standorts zu gewährleisten. Hierzu gehört, dass sie nicht nur die größeren - ohnehin regelmäßig finanziell potenten - Ankermieter, sondern auch die kleineren Einzelhändler und Dienstleister, von denen die Angebotsvielfalt im T. -Zentrum gleichfalls abhängt, dort zu halten versucht. Bei den kleineren Betrieben im T. -Zentrum handelt es sich daher gerade nicht um die von einem „trading-down-Effekt“ klassischerweise betroffenen (traditionellen) kleineren Einzelbetriebe, die in den vorstehend skizzierten Wettbewerbssituationen aufgrund wirtschaftlicher Unterlegenheit regelmäßig verdrängt werden. Warum vorliegend dennoch mit der Zulassung des Spielhallenvorhabens ein Verdrängungsprozess zu deren Nachteil konkret hätte eingeleitet werden sollen, erschließt sich dem Senat nicht. 128

Es kann - entgegen der Auffassung der Beklagten - überdies nicht festgestellt werden, dass die Zulassung des Spielhallenvorhabens einen Attraktivitätsverlust erwarten ließ, der - unabhängig von dem oben beschriebenen Verdrängungsprozess - eine Abwanderung der vorhandenen Einzelhandelsnutzungen und Dienstleistungsbetriebe aus dem Umfeld des 129

Vorhabens konkret herbeigeführt hätte. Das Plangebiet ist - wie bereits ausgeführt - gekennzeichnet durch die zentrale Lage an mehreren Hauptverkehrsstraßen und in der Nähe des Hauptbahnhofs. Unter dem Aspekt der sozialen Wertigkeit der vorhandenen Nutzungen ist das betroffene Gebiet eher als durchschnittlich zu betrachten. Die städtebauliche Attraktivität des Umfelds und die Aufenthaltsqualität sind hier für die Kunden von geringerer Bedeutung als in den Haupteinkaufslagen der Innenstadt, insbesondere der Fußgängerzone, wo auch das Einkaufserlebnis regelmäßig von größerer Bedeutung ist. Es stand und steht danach nicht zu erwarten, dass die Ansiedlung einer Spielhalle an dem in Rede stehenden Standort einen Niveauabfall des Gebiets begründen würde, der bei den umgebenden Nutzungen zu einem Ausbleiben der Kunden führen, die vorhandenen Nutzungen damit schwächen und letztlich deren Abwanderung - und damit einhergehend den Verlust der spezifisch kerngebietstypischen Nutzungsvielfalt - bedingen würde. Dies gilt auch, wenn berücksichtigt wird, dass das Plangebiet durch die Revitalisierung des T. -Zentrums als Einzelhandels- und Dienstleistungsstandort und eine damit einhergehende - von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung konkret angesprochene - Verschönerung der F. Straße eine gewisse Aufwertung erfahren hat. Die Nutzungen im T. -Zentrum werden durch das Spielhallenvorhaben allenfalls geringfügig beeinträchtigt. Die Spielhalle sollte im ersten Obergeschoss, ausgerichtet zum C. Ring, und damit nicht im Bereich des an der F. Straße liegenden Hauptzugangs für Fußgänger in das T. -Zentrum und räumlich separiert von den übrigen Nutzungen verwirklicht werden. Die Nutzungen im T. -Zentrum sind - soweit ersichtlich - zudem nicht derart sensibel, dass sie auf ein Umfeld angewiesen sind, in dem keine (weitere) Spielhalle vorhanden ist. Auch insoweit ist zudem die vorliegende Sondersituation zu berücksichtigen, in der gerade die Klägerin als Betreiberin des T. -Zentrums ein eigenes wirtschaftliches Interesse daran hat, die Attraktivität des Standorts nicht durch die Ansiedlung von Vorhaben zu beeinträchtigen, die sich konkret schädlich auf die übrigen Nutzungen auswirken.

Der Umstand, dass sich dem Vorhabestandort schräg gegenüberliegend, in der B.------straße 14, bereits eine Spielhalle mit einer Spielfläche von 138 qm befindet, ändert an der vorstehenden Einschätzung nichts. Es lässt sich nicht feststellen, dass dies in der konkreten Situation - das Plangebiet und das sich südlich anschließende Karree sind durch den vierspurigen C. Ring getrennt, das Vorhaben sollte im ersten Obergeschoss angesiedelt werden, bei der Spielhalle in der B.------straße 14 handelt es sich um eine kleinere Spielhalle mit einer Konzession - zu einer von der Beklagten ins Feld geführten „Spielhallendichte“ geführt hätte, die für das Umfeld konkret nicht mehr verträglich gewesen wäre. Die in der C1.---straße 125 angesiedelte Spielhalle, auf die die Beklagte ebenfalls Bezug genommen hat, kann in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben, da zwischen dieser und dem Standort des geplanten Vorhabens nicht einmal eine Sichtbeziehung besteht. 130

Auf einen Widerspruch zur Eigenart des Baugebiets im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO führt letztlich auch nicht das Vorbringen der Beklagten, mit der Zulassung des Spielhallenvorhabens wäre eine - unter städtebaulichen Gesichtspunkten - schützenswerte Wegebeziehung betroffen gewesen. Denn das hier betroffene südliche Kerngebiet des Plangebiets ist nach dem Willen des Plangebers seiner Eigenart nach schon nicht dadurch gekennzeichnet, dass es an einer solchen schützenswerten Wegebeziehung liegt. Das Vergnügungsstättenkonzept 1989 hat für die „Hauptgeschäftszonen der City“ und für „die Teile der Innenstadt, die als wichtige Wegeverbindungen für Besucher und Nutzer der City eine attraktive Aufenthaltsqualität haben oder haben sollen“, einen vollständigen Ausschluss von Spielhallen, Sexkinos, Bordellen und Peepshows vorgesehen. Als schützenswerte Fußwegeverbindung in diesem Sinne ordnet das Vergnügungsstätten-konzept 1989 die Fußwegeverbindung vom Bahnhof über die C3.------straße zur City ein. Die hieran 131

angrenzenden Bereiche unterfallen daher der Gebietskategorie a). Der südliche Bereich des Plangebiets der 1. Änderung gehört jedoch in die Gebietskategorie c), in der Nachtclubs, Diskotheken und Spielhallen zumindest ausnahmsweise zulässig sind. Weder das Vergnügungsstättenkonzept 1989 noch der Plangeber, der dieses mit der 1. Änderung umgesetzt hat, gehen somit davon aus, dass das Kerngebiet, in dem das Spielhallenvorhaben verwirklicht werden soll, an einer schützenswerten, von Spielhallen, Sexkinos, Bordellen und Peepshows vollständig freizuhaltenden Wegebeziehung liegt. Die Entscheidung, auch der hier in Rede stehenden Fußwegeverbindung zwischen dem Stadtteil X. und dem Hauptbahnhof - ungeachtet der Frage, wo genau diese verlaufen soll und ob das Spielhallenvorhaben an dieser überhaupt liegt - einen vergleichbaren Schutzstatus wie der Fußwegeverbindung zwischen der Hauptgeschäftszone der Innenstadt und dem Hauptbahnhof zuzuerkennen, ist dem Plangeber vorbehalten.

(2) Das Spielhallenvorhaben verstieß auch nicht gegen § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO. Danach sind die in den §§ 2 bis 15 BauNVO aufgeführten Anlagen auch unzulässig, wenn - was hier allein in Betracht käme - von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind. Dass das Vorhaben in diesem Sinne unzumutbar gewesen wäre, ist angesichts der konkreten örtlichen Verhältnisse nicht ersichtlich. Die Beklagte hat hierzu auch nichts vorgetragen. 132

bb) Das der Beklagten im Rahmen des somit tatbestandlich eingreifenden § 31 Abs. 1 BauGB eingeräumte Ermessen war vorliegend auf Null reduziert. 133

Bei der Entscheidung über die ausnahmsweise Zulassung eines Vorhabens gemäß § 31 Abs. 1 BauGB handelt es sich zwar um eine Ermessensentscheidung. Das Ermessen ist aber - wie auch sonst - dem Zweck der Ermächtigung entsprechend auszuüben. Als Ermessenserwägungen kommen nur städtebauliche Gründe in Betracht. 134

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 6. Mai 2005 - 7 B 2752/04 -, BRS 69 Nr. 84 = juris Rn. 34 ff.; Bay. VGH, Urteil vom 15. Dezember 2010 - 2 B 09.2419 -, BRS 76 Nr. 73 = juris Rn. 39, und vom 7. Oktober 2010 - 2 B 09.1287 -, BRS 76 Nr. 74 = juris Rn. 44. 135

Liegen die Voraussetzungen für die Gewährung einer Ausnahme vor, dann erfordern das vom Gesetzgeber mit den Ausnahmeregelungen des § 31 Abs. 1 BauGB (in Verbindung mit den Ausnahmekatalogen der Baunutzungsverordnung) verfolgte Ziel der städtebaulichen Flexibilität und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in aller Regel, dass die Ausnahme gewährt wird. 136

Vgl. Bay. VGH, Urteil vom 15. Dezember 2010 - 2 B 09.2419 -, BRS 76 Nr. 73 = juris Rn. 39, vom 7. Oktober 2010 - 2 B 09.1287 -, BRS 76 Nr. 74 = juris Rn. 44, und vom 26. Januar 2007 - 1 BV 02.2147 -, BRS 73 Nr. 163 = juris Rn. 51. Siehe auch BVerwG, Urteil vom 19. September 2002 - 4 C 13.01 -, BVerwGE 117, 50 = BRS 65 NR- 74 = juris Rn. 31 (zur Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB). 137

Erweist sich das Vorhaben auf der Tatbestandsebene als ausnahmefähig, ist die Ablehnung der ausnahmsweisen Zulassung nur dann ermessensfehlerfrei möglich, wenn besondere, nicht bereits von § 15 Abs. 1 BauNVO erfasste städtebauliche Gründe dem Vorhaben entgegenstehen. Andernfalls ist das Ermessen zu Gunsten des Bauherrn auf Null reduziert. 138

Vgl. Bay. VGH, Urteil vom 15. Dezember 2010 - 2 B 09.2419 -, BRS 76 Nr. 73 = juris Rn. 39. 139

140

Nach der BauNVO - oder nach den Festsetzungen des Bebauungsplans - ausnahmsweise zulässige Vorhaben können zudem aus Erwägungen, die für das gesamte Gebiet Geltung beanspruchen, regelmäßig nicht im Wege einer Ermessensentscheidung, sondern nur mit Mitteln der Bauleitplanung ausgeschlossen werden. Wenn die Gemeinde von der Möglichkeit zum Ausschluss einer Nutzungsart (oder Nutzungsunterart) keinen Gebrauch gemacht hat, darf die Erteilung einer Ausnahme nicht aus allgemeinen Erwägungen versagt werden, die zum völligen Ausschluss der ausnahmsweise zulässigen Nutzung in dem Gebiet führen. Das Auswahlermessen stellt keinen Ersatz für unterbliebene differenzierende Festsetzungen dar.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 26. September 2008 - 10 A 2599/07 -, juris Rn. 12; Bay. VGH, Urteil vom 26. Januar 2007 - 1 BV 02.2147 -, BRS 73 Nr. 163 = juris Rn. 51, jeweils m. w. N. 141

Überdies gilt zwar für eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB, dass diese ermessensfehlerfrei versagt werden kann, wenn die Gemeinde die Absicht hat, einen bestehenden Bebauungsplan zu ändern, und die Befreiung mit der vorgesehenen Planänderung nicht vereinbar ist. Auf Ausnahmen nach § 31 Abs. 1 BauGB kann dies jedoch nicht übertragen werden. Insoweit ist die das Ermessen begrenzende Grundentscheidung für die ausnahmsweise Zulässigkeit bestimmter Nutzungen oder Nutzungsarten zu beachten. 142

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. Juni 2007 - 4 B 13.07 -, BRS 71 Nr. 156 = juris Rn. 6. 143

Ausgehend hiervon hätte die Beklagte eine Ausnahme nach § 31 Abs. 1 BauGB für das Spielhallenvorhaben erteilen müssen. Besondere, nicht bereits von § 15 Abs. 1 BauNVO erfasste städtebauliche Gründe, die dem Vorhaben entgegenstehen, lagen nicht vor. 144

Wie bereits ausgeführt, war bzw. ist ein „trading-down-Effekt“ im Bereich des Plangebiets weder bereits tatsächlich eingetreten, noch stand bzw. steht ein solcher durch die Zulassung des Vorhabens dort konkret zu erwarten. Dass die Verwirklichung des Spielhallenvorhabens konkrete negative städtebauliche Auswirkungen auf Bereiche außerhalb des Plangebiets gehabt hätte, lässt sich ebenfalls nicht feststellen. Dafür, dass das Spielhallenvorhaben die Nutzungsstrukturen südlich des C. Rings nachteilig beeinflusst hätte, ist nichts ersichtlich. Da Sichtbeziehungen zwischen der geplanten Spielhalle und dem sich nördlich der F. Straße anschließenden Bahnhofsnahbereich nicht bestanden hätten, hätte sich das Vorhaben auch auf diesen schon im Ansatz nicht (weiter) negativ auswirken können. Dies gilt ebenso für den Bereich der F. Straße außerhalb des Plangebiets. Diesem Befund entspricht auch, dass die Beklagte selbst zu einer etwaigen konkreten Beeinträchtigung der Nutzungsstrukturen außerhalb des Plangebiets nichts Konkretes vorgetragen hat. 145

Die Beklagte stellt im Kern allein auf eine abstrakte Gefahr eines „trading-down-Effekts“ ab und stützt ihre ablehnende Ermessensentscheidung damit auf Erwägungen, die für den gesamten südlichen Bereich des Plangebiets der 1. Änderung Geltung beanspruchen und damit jedem Spielhallenvorhaben in diesem Bereich entgegen gehalten werden könnten. Nach dem Willen des Plangebers der 1. Änderung ist dieser Bereich jedoch für eine ausnahmsweise Spielhallennutzung offen. Eine Planänderung, die das Schutzniveau dieses Bereichs anhebt, ist bisher nicht - auch nicht im Zuge der Wiederbelebung des T. -Zentrums - erfolgt. Auf etwaige, aus dem Vergnügungsstättenkonzept 2012 herzuleitende Planänderungsabsichten kommt es schon grundsätzlich nicht an. Einen klaren Handlungsauftrag, Spielhallen auch im südlichen Plangebiet der 1. Änderung wegen der Zugehörigkeit des Gebiets zum zentralen Versorgungsbereich im Wege einer einzuleitenden Planänderung auszuschließen, enthält das Vergnügungsstättenkonzept 2012 überdies nicht. 146

2. Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass das Vorhaben im Übrigen auch dann planungsrechtlich zulässig gewesen wäre, wenn dies nach der Ursprungsfassung des Bebauungsplans Nr. 18/69 - T. - 2. Fassung vom 2. Februar 1980 zu beurteilen gewesen wäre. Danach waren Vergnügungsstätten nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO - und damit auch die geplante kerngebietstypische Spielhalle - im Plangebiet allgemein zulässig. Ein Widerspruch zur - in diesem Fall auch durch die regelhafte Zulässigkeit von Vergnügungsstätten mitgeprägte - Eigenart des Baugebiets nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO wäre erst Recht nicht anzunehmen gewesen. 147

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. 148

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 10, 709 Satz 2, 711 ZPO. 149

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor. 150

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE