



Dr. Donato Acocella
Stadt- und Regionalentwicklung

Gutachten zur Entwicklung einer Vergnügungs- stättenkonzeption für die Stadt Geldern



Dr. rer. pol. Donato Acocella

Dortmund, 17.11.2013

Dr. Donato Acocella - Stadt- und Regionalentwicklung
Teichstraße 14 ▪ 79539 Lörrach ▪ T 07621 91550-0 ▪ F 07621 91550-29
Arndtstraße 10 ▪ 44135 Dortmund ▪ T 0231 534555-0 ▪ F 0231 534555-29
Peter-Vischer-Straße 17 ▪ 90471 Nürnberg ▪ T 0911 817676-42 ▪ F 0911 817676-43
info@dr-acocella.de ▪ www.dr-acocella.de

INHALTSVERZEICHNIS:

1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG	1
2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN	4
2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSTÄTTE"	4
2.1.1 Unterschiedliche Nutzungsprofile und städtebauliche Störpotenziale von Vergnügungstäten und „Rotlichtangebote“	6
2.1.2 Spiel-/ Automatenhallen und ihre städtebaulichen Störpotenziale	9
2.1.3 Baurechtliche Zulässigkeit von Vergnügungstäten	11
2.1.3.1 Abgrenzung der nicht kerngebietstypischen gegenüber den nur im Kerngebiet zulässigen Vergnügungstäten	12
2.1.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme	15
2.1.3.3 Städtebauliche Gründe	16
2.1.4 Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag NRW	17
2.2 STRATEGIEN ZUR PLANUNGSRECHTLICHEN RÄUMLICHEN STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTE	18
3. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE	21
3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSTÄTTE IN DER GESAMTSTADT	21
3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER INNENSTADT VON GELDERN	22
3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungstäten in der Innenstadt	22
3.2.2 Lagebezogene Verteilung der Vergnügungstäten und städtebaulich-funktionale Analyse des Umfelds der Vergnügungstäten in der Innenstadt von Geldern	25
3.2.3 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungstäten in der Kernstadt von Geldern	27
3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGEBIETEN VON GELDERN	30
3.3.1 Gewerbegebiete Am Heistermannshof und Am Geisberg	30
3.3.2 Gewerbegebiet Neuenfeld (Weseler Straße/ Marktweg)	31
3.3.3 Gewerbegebiet Am Holländer See	34
3.3.4 Gewerbegebiet Pont	35
3.3.5 Gewerbestandort an der L480/ Gewerbestandort Walbecker Straße	36
3.3.6 Gewerbestandort An der Seidenweberei	37
3.4 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE AN SONSTIGEN STANDORTEN VON GELDERN	38
4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE VERGNÜGUNGSTÄTTE	40
4.1 ZUSAMMENFASSENDE STÄDTEBAULICH-FUNKTIONALE BEWERTUNG DER TATSÄCHLICHEN UND POTENZIELLEN STANDORTE FÜR VERGNÜGUNGSTÄTTE	40
4.2 ANSIEDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR SPIELHALLEN UNTER DEM ASPEKT DER GLÜCKSSPIELRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT NACH AG GLÜSTV NRW	40
4.3 STEUERUNGSEMPFEHLUNGEN VON VERGNÜGUNGSTÄTTE	42
4.3.1 Steuerungsempfehlungen für die Innenstadt	42
4.3.1.1 Räumliche Abgrenzung eines Zulässigkeitsbereiches	42
4.3.1.2 Vertikale Steuerung innerhalb des Zulässigkeitsbereiches	44
4.4 STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTE AN SONDERSTANDORTEN	46
4.4.1 Sonderstandort nicht zentrenrelevanter Einzelhandel Klever Straße	46



4.4.2 Sonderstandort SO Sport/ Freizeit Klever Straße	47
4.5 STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN GEWERBEGEBIETEN	48
4.6 ZUSAMMENFASSUNG	49
5. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG	50
6. EMPFEHLUNGEN ZU MASSNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES	52

TABELLENVERZEICHNIS:

Tab. 1: Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO	11
---	----

KARTENVERZEICHNIS:

Karte 1: Vergnügungsstätten in Geldern (Gesamtstadt)	21
Karte 2: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten in der Kernstadt (Altstadt)	25
Karte 3: Zentraler Versorgungsbereich Innenstadt Geldern	26
Karte 4: Leerstände im zentralen Versorgungsbereich Innenstadt Geldern	27
Karte 5: Nutzungsstruktur Gewerbegebiete Am Heistermannshof und Am Geisberg	31
Karte 6: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Neuenfeld (Weseler Straße/ Marktweg)	32
Karte 7: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Am Holländer See	34
Karte 8: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Pont	35
Karte 9: Nutzungsstruktur Gewerbebestandort an der L480/ Gewerbepark Walbecker Straße	36
Karte 10: Nutzungsstruktur Gewerbebestandort An der Seidenweberei	37
Karte 11: Vergnügungsstätten und sensible Einrichtungen nach AG GlüStV NRW mit Mindestabständen	41
Karte 12: Bodenrichtwerte in der Innenstadt von Geldern	43
Karte 13: Räumlicher Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs	44
Karte 14: Zulässigkeitsbereich Sonderstandort Klever Straße	46
Karte 15: Zulässigkeitsbereich Sondergebiet Sport/ Freizeit Klever Straße	47
Karte 16: Zulässigkeitsbereich Gewerbebestandort Weseler Straße/ Dieselstraße ...	48



FOTOVERZEICHNIS:

Foto 1: negatives Beispiel, andere Stadt	23
Foto 2: negatives Beispiel, andere Stadt	23
Foto 3: positives Beispiel, andere Stadt	24
Foto 4: positives Beispiel, andere Stadt	24
Foto 5: Spielhalle Issumer Straße 67	28
Foto 6: Leerstände in der Nachbarschaft	28
Foto 7: Hartstraße 7.....	28
Foto 8: Hartstraße 45	28
Foto 9: Nordwall 25	29
Foto 10: Nordwall 25	29
Foto 11: Hartstraße.....	29
Foto 12: Hartstraße.....	29
Foto 13: Dieselstraße 3	33
Foto 14: Dieselstraße 3	33
Foto 15: Diskothek Krefelder Straße	38
Foto 16: Umgebung Diskothek	38
Foto 17: Diskothek Venloer Straße.....	39
Foto 18: Werbeanlage Diskothek	39



1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG

In Geldern, wie mittlerweile in vielen anderen Städten unterschiedlicher Größe, stellt sich die Frage, wie zukünftig mit den Anträgen auf die Errichtung von Spielhallen sowie Wettbüros¹ umzugehen ist. Zudem bestehen in Geldern bereits Spielhallen und sonstige Vergnügungsstätten. Diese Entwicklung kann sowohl funktionsbezogen städtebaulich negativ wirken, als auch zu einer stadtsoziologischen Problematik führen, die sich im Herausbilden entsprechend negativ geprägter Stadträume ausdrückt.

Die Ansiedlungsmöglichkeiten für Vergnügungsstätten sind planungsrechtlich geregelt und beispielweise im Hinblick auf Misch- und Gewerbegebiete nur unter bestimmten Bedingungen möglich². Gleichzeitig führt das Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag³ durch seine Vorschriften zu planerischen Herausforderungen, da die Bestimmungen in diesem Ausführungsgesetz sich nicht nur mittelbar auf die Standortplanung für Spielhallen, als Unterart von Vergnügungsstätten, auswirken.

In Innenstädten, aber auch in sonstigen Stadtbereichen werden Vergnügungsstätten häufig als Indikator für einen eingesetzten bzw. einen einsetzenden Trading-Down-Prozess gewertet. Diese allgemeine Einschätzung dürfte sich auch auf Grund der im Umfeld befindlichen sonstigen Einrichtungen und der jeweiligen städtebaulichen Situation entwickelt haben. Dabei ist es unerheblich, ob die Ansiedlungen dieser Nutzungen den Trading-Down-Prozess einleiten oder ob diese eine Folge sind. Ungeachtet dieser Frage wurden in der Vergangenheit in vielen Innenstädten Vergnügungsstätten planungsrechtlich in den Erdgeschosszonen ausgeschlossen.

¹ Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum staatlichen Glücksspielmonopol werden auch die nun legalisierten Wettbüros verstärkt entsprechende Nutzungsanträge stellen. Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, Az.: C-409/06.

² Die Ansiedlung von Einzelhandel, z.B. Sexshops ohne Videokabinen und Bordellen/ bordellartigen Betrieben, ist ebenfalls in der BauNVO als Einzelhandel bzw. als sonstige Gewerbebetriebe geregelt, allerdings sind hier die Ansiedlungsmöglichkeiten weniger als Ausnahme-, sondern als Regelmöglichkeit beschrieben, sodass sich der Begründungshintergrund anders darstellen kann als bei den Vergnügungsstätten. Das planungsrechtliche Instrumentarium ist vergleichbar.

³ Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages NRW, 13.11.2013



Hinsichtlich einer langfristigen Steuerungsperspektive stellt sich jedoch die Frage, ob eine restriktive Haltung planungsrechtlich dauerhaft tragfähig sein kann: Die räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten, also auch der Ausschluss, ist grundsätzlich zulässig. Allerdings ist es planungsrechtlich notwendig, Gebiete/ Stadtbereiche/ Räume auszuweisen, in denen Vergnügungsstätten zulässig sind - ein Totalausschluss im gesamten Stadtgebiet ist rechtlich grundsätzlich nicht möglich. Eine Stadt darf somit auch keine eigene *Spielhallenpolitik*⁴ betreiben.

Wesentliche Voraussetzung für eine gesamtstädtische Steuerung ist die hinreichend detaillierte städtebauliche Begründung⁵. Jedoch kann u.U. eine städtebauliche Begründung als nur vorgeschoben und damit als nicht hinreichend betrachtet werden, wenn andere Motive als die räumliche Steuerung von zulässigen Nutzungen ausschlaggebend waren⁶. Untersuchungen z.B. hinsichtlich einer (Spiel-)Suchtprävention können somit nicht Teil einer Vergnügungsstättenkonzeption i.S.d. § 1 (6) Nr. 11 BauGB sein.

Eine Rechtfertigung, Vergnügungsstätten nicht an allen grundsätzlich denkbaren Standorten zu ermöglichen, bedeutet eine städtebaulich geprägte und hinreichende Begründung darzulegen. Der Ausschluss von bestimmten Nutzungsarten in für sie regelmäßig in Frage kommenden Gebieten (z.B. Ausschluss von Vergnügungsstätten oder Unterarten in Kerngebieten) und der Verweis in Gebiete, in denen sie allenfalls ausnahmsweise zugelassen werden können (z.B. Gewerbegebiete), ist nach Auffassung des BVerwG grundsätzlich bedenklich⁷. Gewerbegebiete zeichnen sich somit zunächst dadurch aus, dass in ihnen gearbeitet wird. Nach dem Leitbild der BauNVO

⁴ "Die Gemeinde darf nicht mit den Mitteln der Bauplanung ihre eigene, von der Wertung des Bundesgesetzgebers abweichende, "Spielhallenpolitik" betreiben, indem sie diese Einrichtungen unabhängig von Erwägungen der Ordnung der Bodennutzung allgemein für ihr Gemeindegebiet ausschließt." Vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.05.1987, Az. 4 N 4/86.

⁵ Vgl. dazu z.B. VGH Ba-Wü: Urteil vom 03.03.2005, Az 3 S 1524/04, Rn 30. Früher schon: BVerwG, Beschluss vom 21.12.1992, Az. 4 B 182/92.

⁶ "Danach ist ein für sich allein nicht tragfähiges Begründungselement im Hinblick auf das Vorliegen städtebaulicher Gründe unerheblich, wenn der Ausschluss einzelner Nutzungen im übrigen durch städtebauliche Gründe gerechtfertigt ist. Das kann allerdings dann nicht gelten, wenn die städtebaulichen Gründe nur vorgeschoben sind, wenn also die Motive der Gemeinde, die für die Festsetzung nach § 1 (5) BauNVO maßgebend waren, überhaupt nicht städtebaulicher Natur sind." Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91.

⁷ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91; Fickert/ Fieseler Kommentar zur BauNVO, 2008, § 1 (5) Rn 101.



sind sie den produzierenden und artverwandten Nutzungen vorbehalten⁸. Eine dieser Begründungen kann der Schutz von Gewerbegebieten sein. In diesem Zusammenhang könnten zwei Fragen eine besondere Bedeutung gewinnen:

1. Welche Gewerbegebiete sind - im juristischen Sinne - (noch) schützenswert bzw. schutzfähig⁹?
2. Ist eine Spielhallen-/ Vergnügungsstättennutzung in den Gewerbegebieten, insbesondere vor dem Hintergrund der vorhandenen Gewerbegebietsqualitäten/ -quantitäten in Geldern tatsächlich sinnvoll? (Der Ausschluss von Einzelhandel zur "Aufwertung" eines Gewerbegebietes (GE) ist bei gleichzeitiger Zulassung von Vergnügungsstätten grundsätzlich bedenklich.)

Eine einzelfallbezogene Steuerung birgt grundsätzlich die Gefahr, mit unzureichenden städtebaulichen Begründungen oder Ermessensfehlern rechtlich angreifbar zu sein. Zudem führt eine sukzessive und iterative Steuerung in der Regel zu Verlagerungs- und Verdrängungseffekten, wenn nur ein Teil des Stadtgebietes hinsichtlich Vergnügungsstätten überplant ist.

Eine **gesamtstädtische Vergnügungsstättenkonzeption** stellt ein städtebauliches Konzept i.S.d. § 1 (6) Nr. 11 BauGB dar. Durch diese Konzeption werden transparente und einheitliche Entscheidungsregeln für die Einzelfallbewertung geschaffen sowie eine hohe (bau)rechtliche Planungssicherheit erreicht.

⁸ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.12.2005, Az. 4 B 71.05.

⁹ Vgl. dazu z.B. VGH Mannheim: Urteil vom 28.01.2005, Az. 8 S 2831/03; Leitsätze: 1. Der bauplanerische Ausschluss einzelner Nutzungsarten ist nur dann städtebaulich gerechtfertigt, wenn er anhand eines schlüssigen Plankonzepts auf seine Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit überprüft werden kann. 2. Daran fehlt es, wenn für die Differenzierung zwischen ausgeschlossenen und zugelassenen Nutzungsarten keine nachvollziehbaren städtebaulichen Gründe erkennbar sind (hier: Ausschluss des Einzelhandels zur "Aufwertung" des Gewerbegebietes bei gleichzeitiger Zulassung von Vergnügungsstätten (u.a. Spielhallen), Tankstellen und Kfz-Handel).



2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN

Die planungsrechtliche Steuerung von Vergnügungsstätten unterliegt der Anforderung dies städtebaulich zu begründen. Zur Transparenz der Rahmenbedingungen werden vorab die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen und die einschlägigen Urteile zusammengestellt. Insbesondere die Urteile dienen dazu, die entsprechende Konzeption für Geldern zu entwickeln und zu begründen sowie letztlich auch den Entscheidungsspielraum für die Politik und Verwaltung darzustellen.

2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSSTÄTTE"

Bauplanungsrechtlich findet der Begriff "Vergnügungsstätte" vor allem in der Bau-nutzungsverordnung (BauNVO) von 1990 Verwendung (§§ 4a (3) Nr.2; 5 (3); 6 (2) Nr. 8; 7 (2) Nr. 2; 8 (3) Nr. 3 BauNVO). Nach den BauNVO 1962 und 1968 sind Vergnügungsstätten begrifflich nur im § 7 BauNVO aufgeführt, seit 1977, allerdings ohne weitere Spezifizierung, auch im § 4a BauNVO. Daraus ergibt sich, dass nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ansonsten als Gewerbebetriebe behandelt wurden. Erst die BauNVO 1990 differenziert hier und nimmt Vergnügungsstätten auch in anderen Baugebieten als eigenständigen Begriff auf und schränkt die Zulässigkeiten in den jeweiligen Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO im Verhältnis stärker ein¹⁰.

In der BauNVO werden Vergnügungsstätten jedoch nicht dahingehend definiert welche Einrichtungen und Anlagen zu dieser Nutzungsform gehören. Eine genauere Zuordnung ist nur über die Rechtsprechung und entsprechende Einzelfallentscheidung gegeben.

Nach herrschender Meinung lassen sich Vergnügungsstätten als Sammelbegriff für Gewerbebetriebe verstehen, die auf verschiedenste Weise unter Ansprache des Sexual-, Spiel oder Geselligkeitstriebes bestimmte Freizeitangebote vorhalten¹¹.

Dazu zählen:

- Spiel- und Automatenhallen, Spielcasinos und Spielbanken,
- Wettbüros¹²,

¹⁰ In Bebauungsplänen, die auf den BauNVO vor der Änderung von 1990 basieren, sind Vergnügungsstätten daher in Ihrer Zulässigkeit weitaus geringer beschränkt, insofern diese nicht explizit ausgeschlossen wurden.

¹¹ Vgl. Hess. VGH Beschluss vom 19.09.2006, Az.: 3 TG 2161/06 - unter Bezugnahme auf Fickert/Fieseler, BauNVO, Kommentar, 10. Auflage, 2002.



- Diskotheken und Nachtlokale jeglicher Art sowie Festhallen¹³,
- Varietés¹⁴, Nacht- und Tanzbars, alle Tanzlokale und Tanzcafés, Stripteaselokale, Swinger-Clubs und Sexkinos einschließlich der Lokale mit Videokabinen (Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters).

Nicht dazu zählen:

- Gaststätten (Betriebe, bei denen das Essen und Trinken bzw. Bewirten im Vordergrund der geschäftlichen Tätigkeit steht),
- Anlagen für kulturelle Zwecke (Theater, Oper, Kino im herkömmlichen Sinn¹⁵ etc.), mit Ausnahme von Einrichtungen mit Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters, die wiederum unstrittig zu den Vergnügungsstätten gehören¹⁶,
- Einrichtungen und Anlagen, die vornehmlich sportlichen Zwecken dienen (Sport-/ Fitness-Center).

"Graubereiche":

- Billardcafé, Bowling-Center, Kinocenter¹⁷ (Multiplex-Kino) (Einzelfallbetrachtung notwendig - je nach Ausstattung und Ausrichtung der Betriebsform kann es sich um eine Vergnügungsstätte handeln),
- Bordelle/ bordellartige Betriebe (i.d.R. Gewerbebetriebe, in Verbindung mit Animierbetrieb ggf. eine Vergnügungsstätte),
- Sex-/ Erotik-Shops (mit oder ohne Videokabinen).

¹² In Abgrenzung zu Wettannahmestellen vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15.10.2013,

¹³ Sind die Auswirkungen einer Festhalle, die der Betreiber nur für geschlossene Veranstaltungen zur Verfügung stellt, denen einer Vergnügungsstätte im Sinne der BauNVO, die der Allgemeinheit offen steht, vergleichbar, ist es für die Erreichung des städtebaulichen Ziels, die Wohnbevölkerung und andere sensible Nutzungen vor den von Vergnügungsstätten ausgehenden nachteiligen Wirkungen zu schützen, ohne Belang, ob die einzelnen Besucher oder Teilnehmer einer Veranstaltung einem geschlossenen Kreis angehören und einer persönlichen Einladung Folge leisten oder ob es sich um einen offenen Personenkreis handelt (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 15.04.2011, Az.7 B 1263/10; BVerwG, Beschluss vom 20.11.2008, Az.: 4 B 56/06).

¹⁴ Gemäß §33a GewO gilt dies nicht für Darbietungen mit überwiegend künstlerischem, sportlichem, akrobatischem oder ähnlichem Charakter.

¹⁵ Vgl. Fickert/Fieseler 2002.

¹⁶ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg BauGB, Kommentar, Stand Oktober 2008.

¹⁷ Vgl. OVG Brandenburg, Beschluss vom 21.03.2003, Az.: 3 A 57/00.Z.



Wirtschafts- und gewerberechtlich sind Vergnügungsstätten Gewerbebetriebe, bei denen die kommerzielle Unterhaltung der Besucher und Kunden im Vordergrund steht¹⁸. Eine steuerrechtliche/ gewerberechtliche Begriffsdefinition ist jedoch nicht mit einer städtebaulich/ baurechtlichen Definition gleichzusetzen, da hier andere Kriterien zur Einordnung herangezogen werden (müssen).

Zur Abgrenzung des Begriffs gegenüber anderen Nutzungen, Anlagen und Betrieben ist grundsätzlich die Eigenständigkeit des Begriffs zu berücksichtigen. Die Bezeichnung "Vergnügungsstätte" ist in der BauNVO 1990 als ein eigenständiger Begriff zu betrachten, ansonsten hätte der Verordnungsgeber (§ 9a BauGB) hier nicht differenziert. Die Abgrenzung von Vergnügungsstätten zur scheinbar verwandten Nutzung "Gaststätte" erfolgt über die hauptsächliche, im Vordergrund stehende Nutzungsart. So handelt es sich bei einer Versammlungsstätte dann um eine Gaststätte, wenn das Essen und Trinken bzw. das Bewirten im Vordergrund der geschäftlichen Tätigkeit steht. Steht aber die gewerbliche Freizeit-Unterhaltung im Vordergrund, so handelt es sich um eine Vergnügungsstätte¹⁹.

2.1.1 Unterschiedliche Nutzungsprofile und städtebauliche Störpotenziale von Vergnügungsstätten und „Rotlichtangebote“

Ebenso vielfältig wie die Nutzungen sind auch die jeweiligen Nutzungsprofile und Störpotenziale, welche sich zum Teil erheblich voneinander unterscheiden und daher bei der Erarbeitung einer Vergnügungsstättenkonzeption beachtet werden müssen.

Billardclubs stellen beispielsweise eine "Grauzone" der Vergnügungsstätten dar. Sind diese eher sportlich orientiert und auf Vereinsbasis organisiert, zählen diese Nutzungen in der Regel nicht zu den Vergnügungsstätten; ansonsten sind diese dem Nutzungsprofil der Spielhallen ähnlich.

¹⁸ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg: 2008.

¹⁹ Nach den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts "liegt der Zulassung von Geldspielgeräten in den genannten Gewerbebezügen die Erwägung zugrunde, dass hier entweder - wie bei den Spielhallen und Wettannahmestellen - das Spielen den Hauptzweck bildet und entsprechende Zulassungsvoraussetzungen gelten oder aber - in Gaststätten- und Beherbergungsbetrieben - das Spielen nur Annex der im Vordergrund stehenden Bewirtungs- oder Beherbergungsleistung ist (...)" (BVerwG, Beschluss vom 18.03.1991, Az. 1 B 30/91). Hiernach handelt es sich bei einem Betrieb dann um eine Gaststätte, wenn das Bewirten im Vordergrund steht. Ist der Betrieb von Spielgeräten vorrangig müsste es sich somit um eine Spielhalle handeln, auch wenn die Anzahl der Spielautomaten dem in Gasträumen zulässige Maß entspricht.



Diskotheken, Tanzlokale und Varietés sind flächenmäßig meist viel größer. Insbesondere in Gewerbegebieten können diese zu einer Zweckentfremdung führen. Diese Nutzungen haben meist nur in den Nachtstunden, an Wochenenden und an Feiertagen geöffnet und produzieren daher hauptsächlich zu Ruhezeiten Lärm. Daher sind diese mit Wohnnutzungen grundsätzlich nicht verträglich.

Im Gegensatz zu Spielhallen handelt es sich jedoch um eine gesellschaftlich weitestgehend akzeptierte Nutzung, deren Indikatorwirkung für die Erzeugung von Trading-Down-Effekten nicht vorstellbar ist. Überdies weisen diese i.d.R. ein nur geringes Störpotenzial gegenüber anderen kerngebietstypischen Nutzungen (z.B. Einzelhandel) auf. Zudem gibt es kaum Überschneidungen der Öffnungszeiten.

Wettbüros, d.h. Ladengeschäfte, in denen der Abschluss von Sportwetten bei einem (im EU-Ausland ansässigen) Buchmacher ermöglicht wird, haben eine ähnlich städtebauliche Wirkung wie Spielhallen. Neben der Platzierung von Wetten dienen Wettbüros vor allem als Treffpunkt sowie der Unterhaltung durch das (gemeinschaftliche) Verfolgen der Sportveranstaltungen als Wettgegenstand und der dynamischen Entwicklung der Wettquoten. Auf Grund des in Deutschland geltenden Wettmonopols²⁰, das an dem Gemeinwohlziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht ausgerichtet ist, ging man zunächst davon aus, dass der Betrieb von Wettbüros untersagt werden kann²¹. Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum staatlichen Glücksspielmonopol²² wurde dieser Ansicht widersprochen.

Spielhallen stellen sich mittlerweile ebenfalls in ihrer Ausprägung unterschiedlich dar und haben ein sehr vielfältiges Störpotenzial. Insbesondere auf Grund der langen Öffnungszeiten, meist täglich von 6 bis 24 Uhr, sind grundsätzlich Unverträglichkeiten mit Wohnnutzungen anzunehmen.

²⁰ Der Begriff "Monopol" ist dabei jedoch staatsrechtlich irreführend, da die Gesetzgebungskompetenz im Glücksspielrecht in Deutschland durch die Länder ausgeübt wird.

²¹ Vgl. Urteil Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 6. Senat vom 10.12.2009, Az 6 S 1110/07 sowie Urteile des Gerichtshof der Europäischen Union vom 03.06.2010, Az C - 258/08 sowie Az C-203/08.

²² Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, Az.: C-409/06.



Auf Grund der differenzierten Spielhallentypen und der ebenso differenzierten planungsrechtlichen Zulässigkeiten wird auf diesen Anlagentyp der Vergnügungsstätten im nachfolgenden Kapitel 2.1.2 gesondert eingegangen.

Internetcafés sind dann als Vergnügungsstätten einzuordnen, wenn dort spielhallenähnliche Angebote vorgehalten werden; grundsätzlich stellen diese Nutzungen dann Spielhallen im Sinne der Gewerbeordnung (GewO) dar.²³ Internetcafés und Callshops, die sich auf (Tele-)Kommunikationsdienstleistungen beschränken, sind grundsätzlich keine Vergnügungsstätten, sondern allgemeine Gewerbebetriebe.

Rotlichtangebote sind grundsätzlich auf Grund ihrer heterogenen Ausprägung keiner einheitlichen Einstufung zugänglich²⁴.

Die Frage, ob ein Rotlichtangebot auch eine Vergnügungsstätte sein kann, ist vor dem Hintergrund der kennzeichnenden Merkmale von Vergnügungsstätten zu beurteilen. Somit liegt es nahe, als Vergnügungsstätte nur solche Betriebe/ Vorhaben zu fassen, in dem die Besucher gemeinsam unterhalten werden²⁵.

Während *Varietés*²⁶ kulturell und gesellschaftlich akzeptiert sind und nur bedingt als Vergnügungsstätten betrachtet werden können, sind *Betriebsformen zur Darstellung sexueller Handlung* (z.B. Porno-Kino, Sex-Shops mit Videokabinen, Sex-Shows, Striptease, Table-Dance, Wellness-Bereich mit Sauna) unstrittig dem baurechtlichen Begriff der Vergnügungsstätten unterzuordnen²⁷. Nahezu einheitlich werden auch *Swinger-Clubs* als Vergnügungsstätte angesehen²⁸, da das Gemeinschaftserlebnis einen wesentlichen Aspekt des Angebotes ausmacht.

²³ BVerwG U. v. 9.2.2005 (6 C 11.04): "Stellt ein Gewerbetreibender in seinen Räumen Computer auf, die sowohl zu Spielzwecken als auch zu anderen Zwecken genutzt werden können, so bedarf er der Spielhallenerlaubnis nach § 33i (1) Satz 1 GewO, wenn der Schwerpunkt des Betriebs in der Nutzung der Computer zu Spielzwecken liegt."

²⁴ Vgl. auch Weidemann 2009: Die städtebauliche Steuerung von Vergnügungsstätten, Reader zum vhw Seminar vom 05.11.2009, S. 19 - 34.

²⁵ Vgl. VG Karlsruhe, 30.07.2009 - 5 K 1631/09).

²⁶ Varietés für Darbietungen mit überwiegend künstlerischem, sportlichem, akrobatischem oder ähnlichem Charakter stellen keine Vergnügungsstätten dar. Einrichtungen gemäß §33a GewO entsprechen jedoch den Eigenschaften einer Vergnügungsstätte.

²⁷ Vgl. Fickert/ Fieseler, BauNVO, 11. Auflage, § 4a Rdnr. 22.21.

²⁸ Vgl. VGH Baden-Württemberg, 28.11.2006 - 3 S 2377/06.



Prostitutive Einrichtungen wie Bordelle, bordellartige Betriebe, Terminwohnungen sowie Einrichtungen der Wohnungsprostitution werden hingegen nicht als Vergnügungsstätten, sondern als Gewerbebetriebe eigener Art eingestuft²⁹.

Diesen Nutzungen ist gemeinsam, dass ihnen ein eher negatives Image anhaftet, aus denen sich nachbarschaftliche Konflikte mit "seriösen" Nutzungen ergeben (kulturelle/ soziale Konflikte). Von diesen verstärkt in den Abend- und Nachtstunden frequentierten Nutzungen gehen Beeinträchtigungen der Wohnruhe aus, u.a. bedingt durch einen verstärkten Kraftfahrzeugverkehr als auch durch "milieubedingte" Störungen (z.B. Belästigung der Anwohner durch das Klingeln an der falschen Haustür). Ein Imageverlust geht auch mit Auswirkungen auf die Standortfaktoren einher, so dass Rotlichtangebote als Indikator für die Erzeugung von Trading-Down-Effekten herangezogen werden können.

Prostitutive Einrichtungen sind nicht Steuerungsgegenstand einer Vergnügungsstättenkonzeption.

2.1.2 Spiel-/ Automatenhallen und ihre städtebaulichen Störpotenziale

Spielhallen gehören unstrittig zu den Vergnügungsstätten, da die Zweckbestimmung von Spielhallen sich ausschließlich an dem Spieltrieb des Menschen orientiert: "Spiel ist jede Tätigkeit, die aus Vergnügen an der Ausübung als solche bzw. am Gelingen vollzogen wird."³⁰

Eine rechtliche Definition von Spielhallen wird in der Gewerbeordnung (GewO) in Verbindung mit der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (SpielV) vorgenommen. Das gewerbliche Spielrecht ist demgemäß in den §§ 33c bis 33i GewO und der SpielV als Durchführungsvorschrift der §§ 33c ff. GewO geregelt.

Spielhallen sind Orte, an denen dem Spiel in verschiedenen Formen nachgegangen werden kann. Dabei wird u.a. nach Spielen mit und ohne Gewinnmöglichkeit (Unterhaltungsspiele) unterschieden; eine ausdrückliche Legaldefinition fehlt jedoch. Die Gesetzesbegründung zum Änderungsgesetz von 1960 bezeichnet als Spielhalle "nach dem Sprachgebrauch einen Betrieb, in dem Spielgeräte (Glücksspiele und Geschick-

²⁹ Vgl. BVerwG-Urteil vom 28.06.1995 - 4 B 137/95-; VG Berlin, 06.05.2009 - 19 A 91.07).

³⁰ Der Brockhaus (1992) Band 3, Mannheim.



lichkeitsspiele) aufgestellt sind, an denen sich die Gäste nach Belieben betätigen bzw. beteiligen können."³¹

Da Spielhallen in der Regel in der Lage sind, höhere Kauf- bzw. Mietpreise als andere Nutzungen zu zahlen, besteht die Gefahr einer Verzerrung des sensiblen Boden- und Mietpreisgefüges. Dieses kann je nach Baugebiet zu einer Verdrängung der regulären Nutzungen (bspw. in Gewerbegebieten Regelnutzungen nach § 8 (2) BauNVO) führen. In Kerngebieten und Hauptgeschäftslagen ist zudem durch eine Verdrängung der Einzelhandels- und publikumsorientierten Dienstleistungsbetriebe die Gefahr eines einsetzenden Trading-Down-Prozesses durch Einschränkung der Angebotsvielfalt gegeben (Spielhallen stehen in diesem Fall unter Indikatoren-Verdacht). Die Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge verschlechtern zudem die Standortfaktoren, insbesondere für Existenzgründer und Start-Up-Unternehmen.

Da Spielhallen grundsätzlich ein eher negatives Image anhaftet, können sich nachbarschaftliche Konflikte mit "seriösen" Nutzungen ergeben. Der Imageverlust geht auch einher mit den Auswirkungen auf die Standortfaktoren.

Spielhallen weisen zumeist eine eher schwache Gestaltung auf, da sie durch auffällige Werbung und aggressive (Blink-)Lichtreklame auf sich aufmerksam machen. Durch diese Gestaltungsdefizite wird häufig das Ortsbild gestört. Branchentypisch ist auch das Verdunkeln oder Verkleben der Schaufenster. Dadurch ergibt sich eine geschlossen wirkende Schaufenster- und Erdgeschosszone, die als funktionaler Bruch innerhalb einer Ladenzeile empfunden wird und die funktionale Raumabfolge, insbesondere in Hauptgeschäftslagen, stört.

Die mangelnde Integration setzt sich jedoch auch in einer sozio-kulturellen Dimension weiter fort. Spielhallen werden ausschließlich von Spielern frequentiert, von Nicht-Spieler werden diese in der Regel nicht betreten. Dadurch ergibt sich eine gewisse Unfähigkeit zur Integration, die zusätzlich durch die verklebten Schaufenster und die Abschottung dieser Einrichtungen nach Außen verstärkt wird. Fraglich ist jedoch, ob allein durch eine Wegnahme der physischen Abschottung auch die sozio-kulturellen Barrieren abgebaut werden können.

³¹ Begründung zum Änderungsgesetz vom 04.02.1960, BT-Drucks. III/318, S. 16; zitiert nach Schumacher, Stephan (1997) Eindämmung des Spielhallengewerbes - Die isolierte und synergetische Wirkung rechtlicher Steuerungsinstrumente am Beispiel der Spielhallen, S. 24.



Die BauNVO 1990 beschränkt die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Abhängigkeit ihres Störpotenzials je nach Baugebiet sehr unterschiedlich.

2.1.3 Baurechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten

In der Tabelle 1 sind die Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO dargestellt. In den Wohngebieten nach §§ 2 bis 4 BauNVO sind Vergnügungsstätten grundsätzlich unzulässig. Eine Kategorisierung der Vergnügungsstätten als "nicht störendes Gewerbe" und in Folge dessen als eine ausnahmsweise zulässige Nutzung in diesen Gebieten ist nicht möglich, da Vergnügungsstätten nicht mit "nicht störendem Gewerbe" gleichzusetzen sind. Darüber hinaus geht die Rechtsprechung von einem erhöhten Störpotenzial der Vergnügungsstätten aus, das eine etwaige Verträglichkeit mit den bezeichneten Wohngebieten ausschließt. Eine Unterwanderung der Baugesetzgebung ist auf Grund von Wohngebietsunverträglichkeit somit nicht gegeben.

Tab. 1: Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO

Baugebiet nach BauNVO	nicht kerngebietstypisch	kerngebietstypisch
§ 2 Kleinsiedlung	-	-
§ 3 reines Wohngebiet	-	-
§ 4 allgemeines Wohngebiet	-	-
§ 4a besonderes Wohngebiet	ausnahmsweise zulässig	-
§ 5 Dorfgebiet	ausnahmsweise zulässig	-
§ 6 Mischgebiet (Wohnumfeld)	ausnahmsweise zulässig	-
§ 6 Mischgebiet (gewerbl. geprägt)	zulässig	-
§ 7 Kerngebiet	zulässig	zulässig
§ 8 Gewerbegebiet	ausnahmsweise zulässig	ausnahmsweise zulässig
§ 9 Industriegebiet	-	-

Quelle: eigene Darstellung

Grundsätzlich zulässig sind Vergnügungsstätten nur in Kerngebieten nach § 7 (2) Nr. 2 BauGB. In den übrigen Baugebieten (§§ 4a bis 6 und 8 BauNVO) bestehen für Vergnügungsstätten verschiedene Zulässigkeitsbeschränkungen. Zum einen wird über die Unterscheidung, ob eine Nutzung allgemein oder ausnahmsweise zulässig ist differenziert, zum anderen bestehen Beschränkungen danach, ob Vergnügungs-



stätten "wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind" oder nicht (Kerngebietstypik nach § 4a (3) Nr. 2 BauNVO).

Vergnügungsstätte ist ein Sammelbegriff für Gewerbebetriebe, die auf verschiedenste Weise unter Ansprache des Sexual-, Spiel oder Geselligkeitstribs bestimmte Freizeitangebote vorhalten.

Spielhallen sind eine Unterart der Vergnügungsstätten, in denen Spielgeräte (Glücksspiele und Geschicklichkeitsspiele) aufgestellt sind, an denen sich die Gäste nach Belieben betätigen bzw. beteiligen können.

In der BauNVO ist der Begriff "Vergnügungsstätte" außerhalb des Kerngebiets erst seit 1990 enthalten. In Bebauungsplänen auf der Basis älterer BauNVO sind "Vergnügungsstätten" außerhalb der Kerngebiete als Gewerbebetriebe zu behandeln.

2.1.3.1 Abgrenzung der nicht kerngebietstypischen gegenüber den nur im Kerngebiet zulässigen Vergnügungsstätten

Die Abgrenzung nach Kerngebietstypik basiert auf dem Ordnungsprinzip der BauNVO, nach der nur in Kerngebieten Vergnügungsstätten allgemein zulässig sind. Die Kerngebiete beschreibt die BauNVO folgendermaßen:

"(1) Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur.

(2) Zulässig sind

1. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,

2. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes und Vergnügungsstätten,

3. sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe,

4. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke,

5. Tankstellen im Zusammenhang mit Parkhäusern und Großgaragen,

6. Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter,

7. sonstige Wohnungen nach Maßgabe von Festsetzungen des Bebauungsplans.

..."

Diese Zuordnung basiert auf der Annahme, dass Vergnügungsstätten allgemein einem "zentralen Dienstleistungsbetrieb"³² gleichen und daher zunächst nur mit der Struktur des Kerngebiets konform gehen. Vor allem der Aspekt des Schutzes der Wohnnutzung und die mit dem Betrieb einer Vergnügungsstätte verbundenen städtebaulichen Auswirkungen und spezifischen Standortanforderungen erfordern, dass eine allgemeine Zulässigkeit nur in Kerngebieten möglich ist³³. Das Vergnügungsstätten in anderen Baugebieten unter bestimmten Auflagen (nicht kerngebietstypisch) ausnahmsweise zulässig sind, ist der Überlegung geschuldet, dass es Formen von Vergnügungsstätten gibt, die möglicherweise nicht die beschriebenen Auswirkungen haben und daher eine Ausnahme bilden können. Diese verträglicheren Nutzungen bilden die Gruppe der nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten.

Die Differenzierung in kerngebietstypische beziehungsweise nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten wird nach § 4a (3) Nr. 2 BauNVO anhand der "Zweckbestimmung" (Art) und "Umfang" (Maß) der baulichen Nutzung ermittelt. Als kerngebietstypische Vergnügungsstätten gelten diejenigen Betriebe, die als zentrale Dienstleistungsbetriebe auf dem Unterhaltungssektor einen größeren Einzugsbereich haben und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen³⁴ und damit "attraktiver" für potenzielle Nutzer sind. Daher geht von kerngebietstypischen Vergnügungsstätten im Vergleich zu den nicht kerngebietstypischen ein erheblich höheres Störungspotenzial aus, was zu den Beschränkungen nach Kerngebietstypik in den Baugebieten nach §§ 4a, 5 und 6 BauNVO führt.

Spiel- und Automatenhallen werden nach Kerngebietstypik hauptsächlich über den Umfang/ das Maß der baulichen Nutzung eingestuft. Die Rechtsprechung hat hier über zahlreiche Urteile einen Schwellenwert von rd. 100 qm Nutzfläche festgelegt³⁵. Die starke Orientierung an dem Maß der baulichen Nutzung zur Einstufung von Spielhallen hängt vor allem damit zusammen, dass die SpielV neben einer maximalen Anzahl von Spielgeräten eine Mindestfläche pro Spielgerät festlegt. Nach der 2006 novellierten SpielV dürfen maximal zwölf Spielgeräte pro Spielhalle und pro zwölf

³² Vgl. Wank, Erwin (1994) Die Steuerungskraft des Bauplanungsrechts am Beispiel der Spielhallenansiedlung, S. 69.

³³ ebenda

³⁴ BVerwG, Urteil vom 25.11.1983, Az. 4 C 64/79.

³⁵ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.08.1991, Az. 5 S 2881/90.



qm maximal ein Gerät aufgestellt werden. Für den Schwellenwert von 100 qm ergibt sich so eine maximale Anzahl von acht (8,33) Spielgeräten. Das Maß der baulichen Nutzung bedingt somit in Verbindung mit den Beschränkungen der SpielV auch den Grad der Attraktivität für potenzielle Nutzer. In Einzelfällen z.B. bei betrieblichen Einheiten mit Gaststätten kann auch eine gesteigerte Attraktivität durch diese Betriebseinheit zur Einordnung der Spielhallennutzung als kerngebietstypisch führen, unabhängig davon, ob die geplante Fläche für die Vergnügungstättennutzung unter dem Schwellenwert liegt³⁶. Der Schwellenwert ist somit nur ein Richtwert; maßgeblich ist die auf der Einschätzung der tatsächlichen örtlichen Situation beruhende Beurteilung³⁷.

Eine Mehrfachspielhalle kann unter bestimmten Bedingungen ebenfalls eine kerngebietstypische Anlage darstellen, unabhängig davon, wie groß die Fläche einer einzelnen hierin enthaltenen Spielstätte ist³⁸.

Diskotheiken sind als Einrichtungen mit einem größeren Einzugsbereich über das direkte Umfeld hinaus somit grundsätzlich als kerngebietstypisch einzuordnen³⁹. Bezüglich der Einordnung von Wettbüros hat die Rechtsprechung bis jetzt den Spielhallen-Schwellenwert von 100 qm analog angewendet⁴⁰. Im Einzelfall ist jedoch der Bewertungsmaßstab hinsichtlich einer gesteigerten Attraktivität, bzw. eines größeren Einzugsbereiches anzuwenden.

Eine kerngebietstypische Vergnügungstätte ist ein zentraler Dienstleistungsbetrieb auf dem Unterhaltungssektor, der einen größeren Einzugsbereich hat und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein soll (bei Spielhallen und Wettbüros über 100 qm Nutzfläche kann dies angenommen werden).

³⁶ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az.: 4 B 103/92.

³⁷ vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.09.2002, Az.: 8 S 1571/02.

³⁸ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 7.

³⁹ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az.:4 B 103.92; VGH Mannheim, Urteil vom 02.11.2006, Az.:8 S 1891/05.

⁴⁰ Vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 12.08.2010, Az.: 4 K 272/10.NW.



2.1.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme

In den Baugebieten nach §§ 4a und 5 BauNVO sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig. Während in diesen Baugebieten kerngebietstypische Vergnügungsstätten somit grundsätzlich unzulässig sind und die Vergnügungsstättennutzung stark eingeschränkt wird, treffen diese Einschränkungen für Gewerbegebiete nach § 8 BauNVO nicht zu. Eine Einstufung nach Kerngebietstypik ist in Gewerbegebieten vom Ordnungsgeber nicht vorgesehen⁴¹, daher sind die Beschränkungen für Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten weniger rigide als in den Baugebieten nach §§ 4a und 5 BauNVO. Sind die Kriterien für eine ausnahmsweise Zulässigkeit gegeben, tritt für die bearbeitende Behörde der Ermessensfall (§ 40 VwVfG) ein.

Ausnahmen stellen grundsätzlich eine Abweichung von einer Regel dar, wie das in der BauNVO verwendete Regel-Ausnahme-Verhältnis der zulässigen Nutzungen verdeutlicht. Für den Umfang der Ausnahme sind die jeweiligen Zweckbestimmungen des Gebietes maßgeblich. Grundsätzlich gilt, dass die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen sich nach Funktion und Umfang der Eigenart des Gebietes unterordnen müssen. Daher gilt eine ähnliche Systematik wie nach dem Einfügegebot des § 34 BauGB. In der Rechtsprechung hat sich, insofern nicht andere städtebauliche Gründe dagegensprechen, herausgestellt, dass die Ausnahme auch über die Anteiligkeit der fraglichen Nutzung im Gebiet definiert wird. Allerdings kann auch ein einzelnes Vorhaben bereits als im Sinne der Ausnahmeregelung nicht zulässig bewertet werden⁴².

Dies bedeutet beispielsweise, dass für ein Gewerbegebiet, in dem sich noch keine Vergnügungsstätte befindet, die Ausnahmezulässigkeit nicht versagt werden kann, wenn nicht andere städtebauliche Gründe angeführt werden⁴³. In diesem Fall liegt ein Ermessensfehler der Behörde nach § 114 VwGO vor. Auch andere Beispiele aus der Rechtsprechung definieren die "Ausnahme" über die im Gebiet vorhandenen weiteren oder nicht vorhandenen Vergnügungsstätten⁴⁴.

⁴¹ Vgl. VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710.

⁴² VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 8ff.

⁴³ VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710.

⁴⁴ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.11.2006, Az.: 8 S 1891/05.



Eine ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten kann gegeben sein, wenn städtebauliche Gründe nicht dagegen sprechen.

2.1.3.3 Städtebauliche Gründe

Die Rechtsprechung hat deutlich gemacht, dass für eine Entscheidungsfindung nur städtebauliche Gründe und nicht etwa moralisch-ideologische Aspekte für eine Versagung herangeführt werden können. Eine "Spielhallenpolitik" mit Mitteln der Bauleitplanung kann somit nicht betrieben werden, grundsätzlich gilt die Gewerbefreiheit nach § 1 (1) GewO⁴⁵.

Städtebauliche Gründe nach § 15 BauNVO sind gegeben, wenn die strittigen Nutzungen nach "Anzahl, Lage und Umfang der Zweckbestimmung und der Eigenart des Baugebietes widersprechen". Weiterhin zu Unzulässigkeiten führen Störungen oder Belästigungen innerhalb des Gebietes oder benachbarter Gebiete. Auch sogenannte Trading-Down-Effekte können als Versagensgründe angeführt werden, wenn dargestellt werden kann, dass eine Vergnügungsstätte für eine angestrebte städtebauliche Entwicklung abträgliche Wirkung hat.

Zusätzlich können Verdrängungswirkungen von Vergnügungsstätten herangeführt werden, wenn es beispielweise in einem Kerngebiet (§ 7 BauNVO) mit einem vielfältigen Branchenmix zu einer Verdrängung von Einzelhandels- und Gastronomiebetrieben durch Vergnügungsstätten sowie zu einer Verringerung des Dienstleistungs- und Einzelhandelsbesatzes und somit zu einer Abwertung des Gebietes kommt. (Eine Verdrängungsgefahr ist grundsätzlich gegeben, da Vergnügungsstättenbetreiber u.a. auf Grund längerer Öffnungszeiten häufig in der Lage sind höhere Mieten zu zahlen.) Im Falle eines Gewerbegebietes (§ 8 BauNVO) können ähnliche Verdrängungsproblematiken, wie der Verbrauch (Zweckentfremdung) von Gewerbeflächen, aufgezeigt werden.

Wie bereits erwähnt, sollten sich die städtebaulichen Gründe, die für oder gegen eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten sprechen, nicht nur auf das Baugebiet selbst, sondern sich auch auf die umliegenden Baugebiete beziehen (vgl. Rücksichtnahmegebot § 15 BauNVO).⁴⁶

⁴⁵ Vgl. BayVGh, Beschluss vom 9.10.2003, Az: 1 ZB 01.1513.

⁴⁶ VGh Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 10.



Städtebauliche Gründe zur Versagung des Ausnahmetatbestandes können sein:

- das Vorhaben steht im Widerspruch zur Eigenart des Gebietes,
- von dem Vorhaben gehen relevante Störungen oder Belästigungen aus,
- mit dem Vorhaben ist ein Trading-Down-Effekt verbunden.

Moralisch-ideologische Aspekte reichen nicht aus!

2.1.4 Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag NRW

Auch wenn die Ziele⁴⁷ des Ausführungsgesetzes zunächst keine städtebauliche Relevanz haben, dürften die Auswirkungen dieses Gesetzes dennoch deutlich in die städtebauliche Gestaltungshoheit der Kommunen eingreifen:

§ 16 AG GlüStV NRW

(3) 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, ist ausgeschlossen (Verbot der Mehrfachkonzessionen); ein Mindestabstand von 350 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle soll nicht unterschritten werden. Die Spielhalle soll nicht in räumlicher Nähe zu öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe betrieben werden; dabei soll regelmäßig der Mindestabstand nach Satz 1 zu Grunde gelegt werden. Die für die Erlaubnis zuständige Behörde darf unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und der Lage des Einzelfalls von der Maßgabe zum Mindestabstand nach Satz 1, zweiter Halbsatz, und 2 abweichen. Bauplanungsrechtliche Anforderungen bleiben unberührt.

(4) Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen. Durch eine besonders auffällige Gestaltung darf kein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden.

⁴⁷ § 1 Ziele, Glücksspiel als öffentliche Aufgabe: (1) Ziele des Gesetzes sind gleichrangig

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Spielsuchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität einschließlich der Geldwäsche abgewehrt werden,
5. den Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten vorzubeugen sowie
6. einen sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten.



Durch die einzuhaltenden Mindestabstände zwischen den Spielhallen einerseits sowie und zwischen Spielhallen und Schulen/ Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege andererseits werden, unter Beachtung der bauplanungsrechtlichen Vorschriften, nach denen nur in bestimmten Gebieten Vergnügungsstätten, also auch Spielhallen überhaupt zulässig sind, die räumlichen Ansiedlungsmöglichkeiten in den Städten quantitativ nahezu gewerberechtlich determiniert. Städtebaulich problematisch könnte es dann werden, wenn unter Beachtung der gewerberechtlichen Regelungen nur noch an solchen Standorten Ansiedlungsmöglichkeiten bestehen, die städtebaulich einen besonderen Wert darstellen (z.B. Gewerbegebiete mit hohem Ausgestaltungsstandard). Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass die baurechtlichen Möglichkeiten durch das AG GlüStV NRW deutlich beschränkt werden⁴⁸. Dies bedeutet, dass ein Vergnügungsstättenkonzept die gewerberechtlichen/ glücksspielrechtlichen Vorschriften in seinen Inhalten integrieren muss.

2.2 STRATEGIEN ZUR PLANUNGSRECHTLICHEN RÄUMLICHEN STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

Grundsätzlich kann für Vergnügungsstättenkonzepte grob zwischen drei Steuerungsrichtungen unterschieden werden:

- Einzelfallbewertung im Sinne räumlicher Ausnahmen
- Ausschluss in Gebieten mit allgemeiner Zulässigkeit (z.B. in gewerblich geprägten MI, in MK gemäß BauNVO 2013) und Definition von Standorten außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit,
- Beschränkung der Spielstätten/ Wettbüros auf die Gebiete mit allgemeiner Zulässigkeit (nur in gewerblich geprägten MI, in MK gemäß BauNVO 2013) mit entsprechender Feinsteuerung und Definition von Standorten außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit für die weiteren Unterarten von Vergnügungsstätten.

Allgemein lassen sich diese drei Steuerungsvarianten wie folgt bewerten, wobei diese lediglich als Arbeitsthese zu verstehen und im konkreten Fall zu überprüfen und ggf. zu modifizieren sind:

⁴⁸ Vgl. dazu OVG NRW, Beschluss vom 07.08.2013, Az. 10 A 1969/12, Rn 4 juris.de.



Bei einer **Einzelfallbewertung** und iterativen Steuerung laufen die Städte und Gemeinden grundsätzlich Gefahr, das aktive räumliche Steuerungsinstrument zu verlieren, da die ohnehin schwache Position im Falle einer ausnahmsweisen Genehmigungsfähigkeit dadurch manifestiert wird, dass die Erfüllung von Ausnahmetatbeständen Genehmigungen "erzwingen" kann und über Ungleichbehandlungen und Entscheidungen mit Präcedenzwirkung die Gefahr einer juristischen Angreifbarkeit besteht. Grundsätzlich unterscheidet sich diese Steuerungsvariante nicht von einer sukzessiven räumlichen Verdrängungspolitik.

Die **Definition von Standorten außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit** wirkt für die zunächst schützenswerten Standorttypen (z.B. MK) entlastend. Eine derartige Konzeption erfüllt somit anscheinend nicht nur das in Diskussionen oft vernehmbare „populäre“ Ziel, insbesondere die Innenstadt vor „imageschädigenden“ Nutzungen zu schützen, sondern befriedigt auch die wirtschaftlichen Interessen der Grundstückseigentümer, Immobilienentwickler und Betreiber.

Diese zunächst attraktive Steuerungsvariante z.B. für eine Wettbüro-/ Spielstättenkonzeption kann jedoch, insbesondere aus kommunaler Sicht, gravierende Nachteile haben, die erst bei näherer Betrachtung deutlich werden:

Durch die Ansiedlung von Spielhallen außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit besteht die Gefahr einer Störung des sensiblen Bodenpreisgefüges, da Spielhallen/ Wettbüros offensichtlich grundsätzlich in der Lage sind höhere Mieten/ Bodenpreise zu zahlen. Insofern haben diese Nutzungen gegenüber anderen Nutzungen eine potenziell verdrängende Wirkung. Insbesondere in Gewerbegebieten würden sich somit die Bedingungen (Standortfaktoren) für Gewerbe- und Handwerksbetriebe verschlechtern.

Die Definition von Standorten in Gewerbegebietslagen muss daher mit einer Feinsteuerung einhergehen, welche die "Nebenwirkung" einer solchen Ansiedlungspolitik minimiert.

Die andere Strategie einer Vergnügungsstätten-/ Spielhallenkonzeption sieht vor, diese Nutzungen **nur dort zuzulassen, wo sie ohnehin schon allgemein zulässig sind** und in den Gebieten, in denen sie nur ausnahmsweise und/ oder mit Beschränkungen zulassungsfähig sind (Gewerbe-, wohngepägte Misch-, Dorf- und besondere Wohngebiete), explizit ganz oder für einzelne Unterarten auszuschließen.



Mit dieser Strategie könnte versucht werden, die Probleme, welche beispielweise durch die Vergnügungsstätten-/ Spielhallennutzungen entstehen, nicht in andere Gebiete zu verlagern, sondern die spezifischen Probleme innerhalb des Gebietes (z.B. MK) zu entschärfen bzw. im besten Fall zu lösen.

Für diese komplexe Aufgabe ist eine synergetische Anwendung verschiedener kommunaler Instrumente notwendig. Das Kerngebiet bietet dafür insgesamt die besten Voraussetzungen. Mittels einer Feinsteuerung durch die Bauleitplanung (bspw. über § 1 (9) BauNVO in Verbindung mit § 1 (5) BauNVO) können Vergnügungsstättenkonzentrationen zukünftig verhindert (z.B. Mindestabstände zwischen Nutzungen) und bestehende Häufungen langfristig abgebaut werden. Diese Maßnahmen bedürfen teilweise einer ausführlichen städtebaulichen Begründung, sodass eine städtebaulich-funktionale Analyse im Vorfeld notwendig ist. Den so geschützten strukturell schwächeren und teilweise bereits belasteten Innenstadtrandlagen stehen die stärkeren 1a-Innenstadtlagen zur Seite, die auf Grund des ohnehin hohen Bodenpreisniveaus gegen die Verdrängungswirkung resistenter sind⁴⁹.

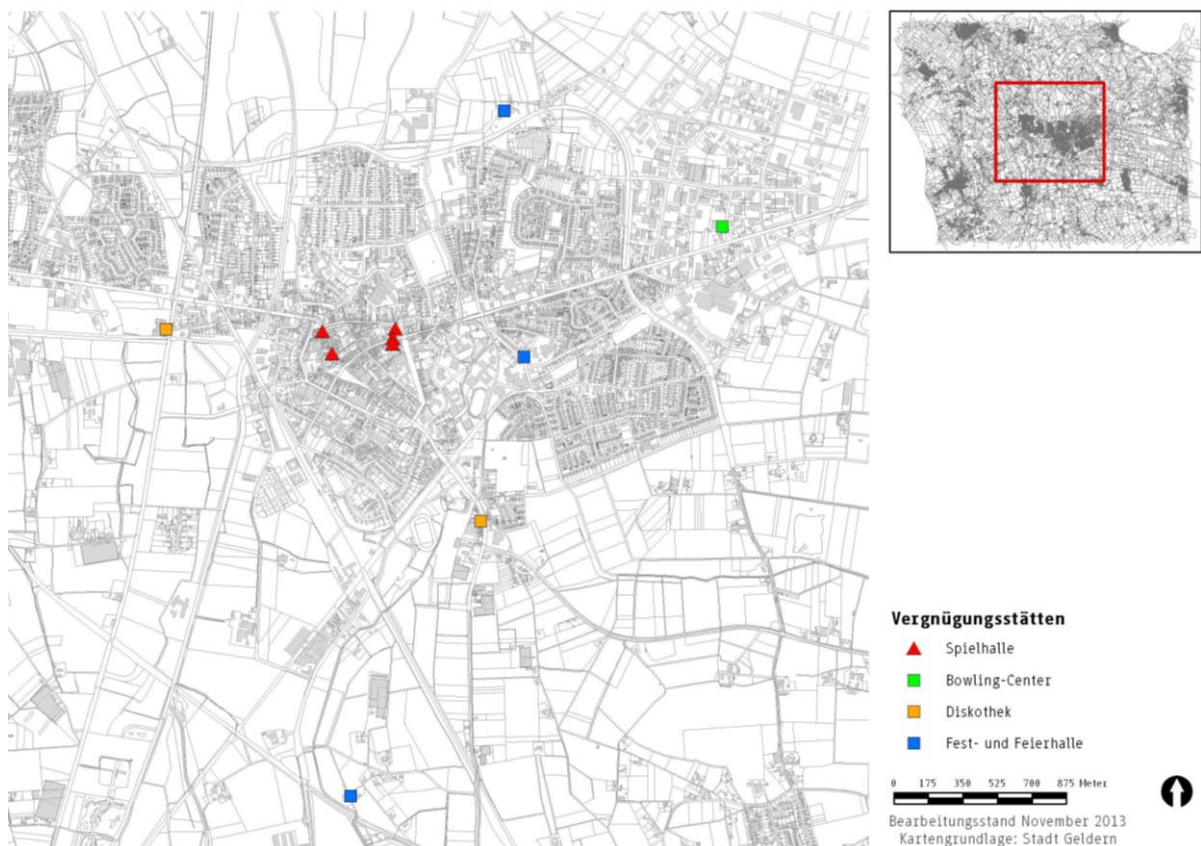
Eine Steuerung der Spielhallen und Vergnügungsstätten in Kerngebieten setzt jedoch eine bestehende und vor allem resistente Kerngebietsstruktur der Innenstädte voraus, um die beschriebenen Instrumente der Feinsteuerung anwenden zu können. Somit muss für jede Stadt oder Gemeinde genau geprüft werden, welche Strategie langfristig tragfähig ist, ebenso wie die Konzeption mittels vielseitiger Feinsteuerungsmöglichkeiten optimal an die örtlichen Begebenheiten anzupassen ist.

⁴⁹ Vgl. Schramer 1988, S15ff.

3. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE

In Geldern wurden im Sommer 2011 auf der Basis einer intensiven Begehung die Qualität und räumliche Verteilung der vorhandenen Vergnügungsstätten in der Gesamtstadt erfasst. Das Untersuchungsgebiet umfasste dabei alle Gebiete i.S. von § 1 (2) BauNVO, in denen je nach Gebietstypik formal Baurecht für eine Vergnügungsstättennutzung besteht (vgl. Kap. 2.1.3).

Karte 1: Vergnügungsstätten in Geldern (Gesamtstadt)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: Stadt Geldern

3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT

Die Bestandssituation in Geldern zeigt hinsichtlich der räumlichen Verteilung von Vergnügungsstätten eine starke Orientierung der Spielhallen auf die Kernstadt, während sich die anderen Vergnügungsstätten je nach Eigenart im Stadtgebiet verteilen (vgl. Karte 1).



Der Betriebstypenwandel, insbesondere die Ausprägung von sog. Entertainmentcentern mit unterschiedlichen Unterarten von Freizeitangeboten, weist jedoch eine deutliche Nachfrage nach gewerblichen Standorten auf. Gerade durch das Verbot von Mehrfachspielhallen wird als Ersatz für diesen Betriebstyp eine neue attraktive Standortpolitik und Betriebstypenkonzeption entworfen werden. Insbesondere diese mögliche Entwicklung erfordert es, auch die Gewerbegebiete und gewerblich geprägten Mischgebiete im Stadtgebiet von Geldern hinsichtlich einer möglichen Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu analysieren.

3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER INNENSTADT VON GELDERN

In der Innenstadt von Geldern und insbesondere an deren Randbereich sind die Spielhallen in Geldern angesiedelt. Die Bewertung der untersuchten Vergnügungsstättenstandorte in der Innenstadt erfolgte u.a. hinsichtlich deren (Aus-)Wirkungen auf das direkte und nähere Umfeld (vgl. Kap. 3.2.1).

3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungsstätten in der Innenstadt

Als Untersuchungskriterien zur Analyse der Konfliktpotenziale und möglicher Auswirkungen sind

- die Lage der Vergnügungsstätte (z.B. Hauptgeschäftslage/ Randlage/ Nebenstraße, Stadteingang etc.),
- die räumliche Verteilung möglicher Vergnügungsstätten im Bestand (evtl. Konzentrationen),
- das nähere Umfeld (Art und Maß der baulichen Nutzungen, Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot, Angebotsvielfalt/-qualität etc.),
- ihre Wirkung auf den Außenraum und städtebauliche Präsenz, wobei die vielfältigen und differenzierten Störpotenziale zu beachten sind, zu beurteilen.

Zu einer **Negativbewertung eines Standortes** führt die allgemeine negative Wirkung der Einrichtung auf den Außenraum.

Dies bezieht sich u.a. auf die Gestaltung der Einrichtung, die sich schlechtestenfalls durch auffällige, sich nicht einfügende Außenwerbung (grelle/ aggressive Lichtwerbeanlagen, Neonlicht, Blinklicht etc.) sowie eine geschlossen wirkenden Erdge-

schosszone (verklebte, verdunkelte Schaufenster oft in Kombination mit aggressiver Werbung) auszeichnet. So kann eine verklebte Schaufensterfront (vgl. Fotos) dazu führen, dass der funktionale Bruch, z.B. hervorgehoben durch eine Spielhalle in einer durchgehenden Ladenzeile, durch diese negative Gestaltung deutlich verstärkt wird.

Weiterhin fällt die Umfeldsituation negativ ins Gewicht, wenn es sich um eine Häufung von Spielhallen, Wettbüros und anderen Vergnügungstätten handelt und sich gleichzeitig die Nutzung in einer städtebaulich/ gestalterisch vernachlässigten räumlichen Situation befindet oder insgesamt Hinweise auf einen Trading-Down-Prozess (Rückgang der Angebotsvielfalt, Leerstände, Investitionsstau etc.) bestehen.

Foto 1: negatives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Foto 2: negatives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Eine **Positivbewertung eines Standortes** ist dann gegeben, wenn keine oder nur geringfügige Auswirkungen der Einrichtung auf den Außenraum feststellbar sind. Diese Spielhallen zeichnen sich zumeist auch durch eine zurückhaltende Gestaltung aus. Mit dezenten Werbeanlagen wird erreicht, dass keine Brüche innerhalb des funktionalen Besatzes einer Erdgeschosszone entstehen. Außerdem haben diese Betriebe entweder eine offene Wirkung (keine verklebten Schaufenster) oder die Nutzung befindet sich im Ober-, Untergeschoss oder in zurückliegenden Räumen (vgl. Fotos).



Foto 3: positives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Foto 4: positives Beispiel, andere Stadt



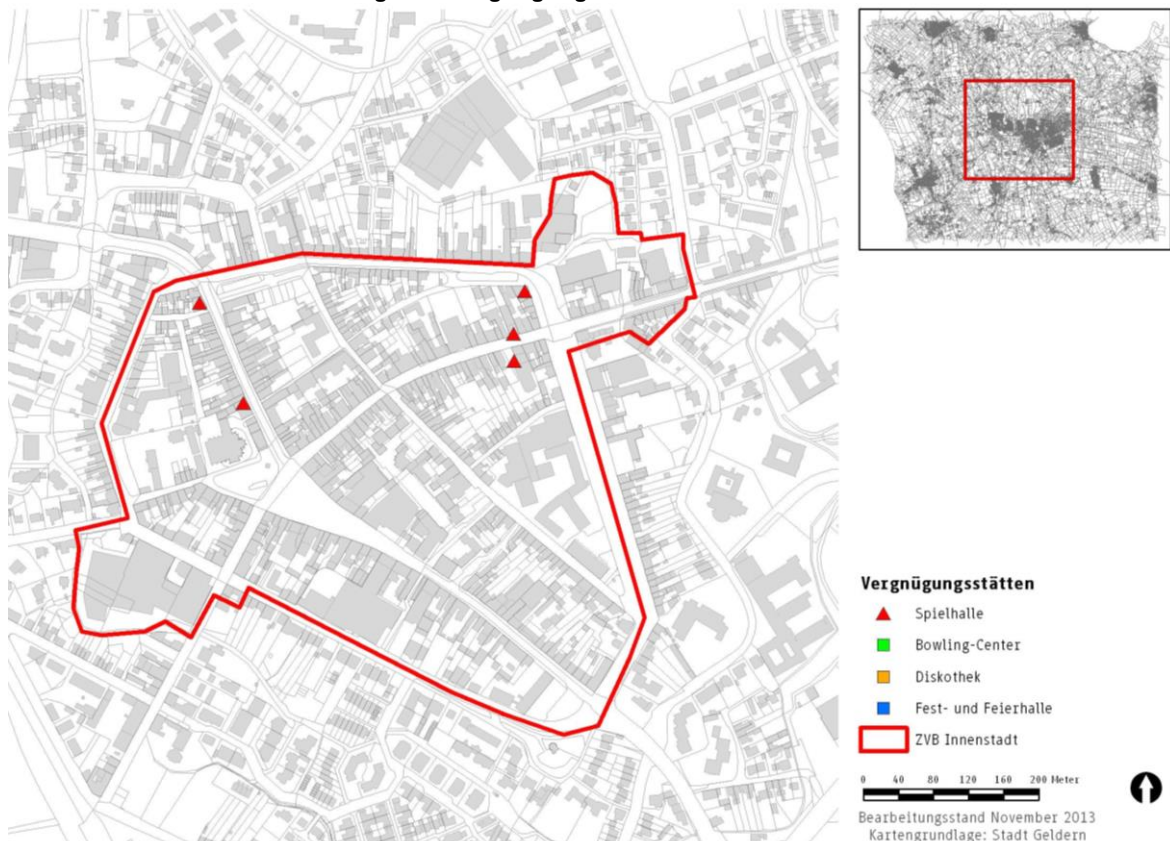
Quelle: eigenes Foto

Im Grundsatz gilt, dass nicht die Existenz einer Spielhalle, sondern vorrangig ihre Präsenz im öffentlichen Raum entscheidend für den städtebaulich-gestalterischen Integrationsgrad ist. Da Spielhallen sich auf Grund ihrer Nutzungseigenschaften (begrenzte Klientel, fehlende gesellschaftliche Akzeptanz) nur sehr schlecht im städtebaulich-funktionalen Sinn integrieren lassen, kann sich das Einfügen in das Umfeld insbesondere durch die Minimierung der Sichtbarkeit bzw. Wahrnehmbarkeit einstellen. Wichtig ist zudem, dass sich die Nutzung in einer positiven/ stabilen Umfeldsituation befindet (u.a. keine Häufungen von Spielhallen, Wettbüros oder anderen Vergnügungsstätten, vielfältiges Angebot an Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen).

3.2.2 Lagebezogene Verteilung der Vergnügungsstätten und städtebaulich-funktionale Analyse des Umfelds der Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Geldern

Die folgende Karte stellt die räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Geldern dar.

Karte 2: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten in der Kernstadt (Altstadt)



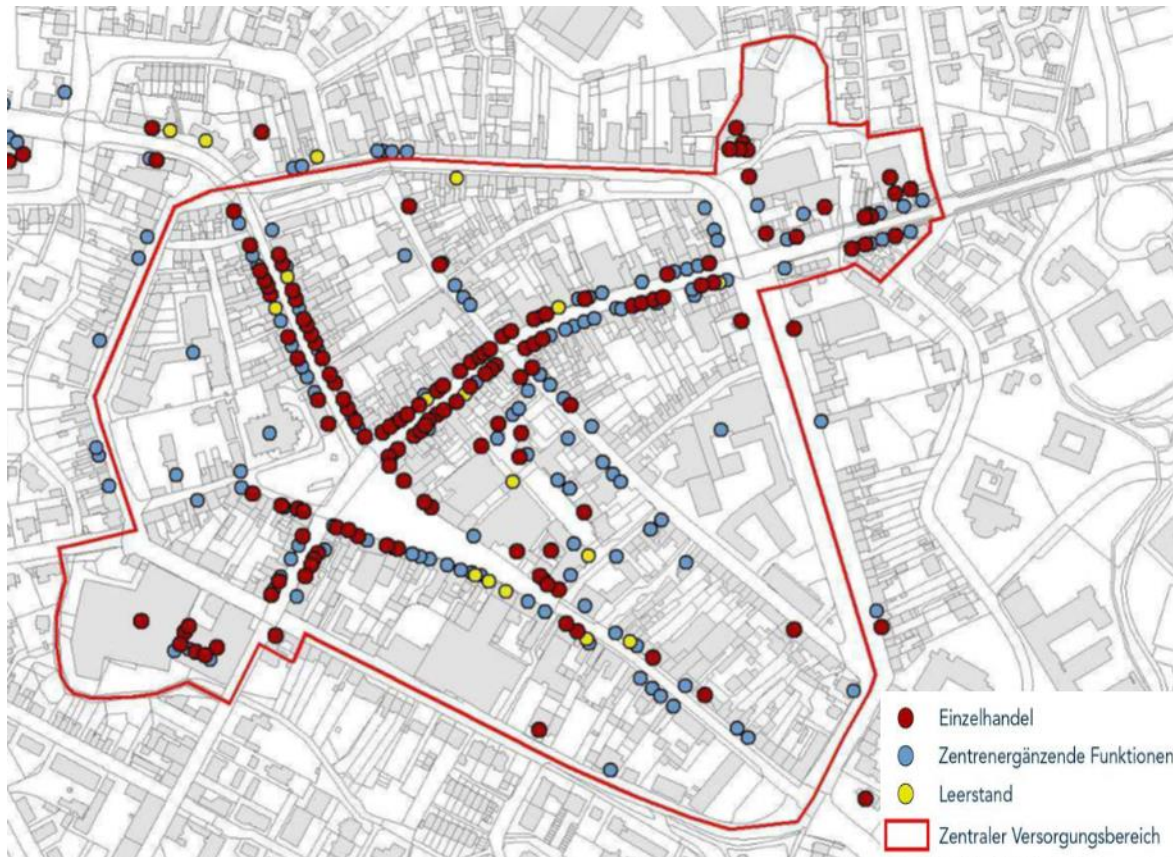
Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage Stadt Geldern

Im Osten der Innenstadt befindet sich eine Häufung (Konzentration) von Spielhallen. Die beiden anderen Spielhallen sind eher Einzelstandorte in der Innenstadt und liegen am nördlichen Innenstadtrand bzw. in der Mitte des zentralen Versorgungsbereichs.

Der Bereich mit der *höchsten funktionalen Dichte* beschränkt sich jedoch auf die Hauptachse Hartstraße, Issumer Straße und um den Markt. Allerdings nimmt der Einzelhandelsbesatz in der Gelderstraße vom Markt ausgehend Richtung Südosten ab; gleichzeitig nimmt der Leerstand in diesem Bereich zu (vgl. Karte 3).



Karte 3: Zentraler Versorgungsbereich Innenstadt Geldern



Quelle: Entnommen aus Stadt- und Handel: Fortschreibung des Einzelhandelskonzepts für die Stadt Geldern; August 2013, S. 54.

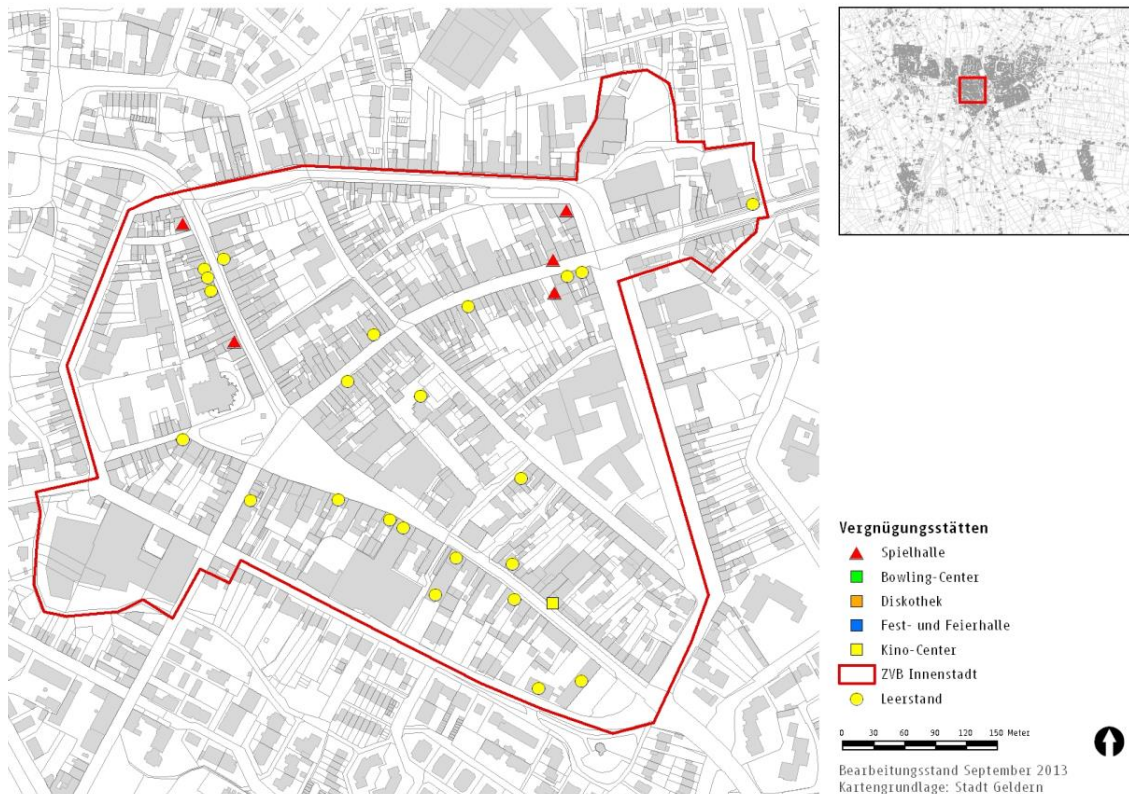
Allerdings hat der Anteil der Leerstände an den Hauptachsen im zentralen Versorgungsbereich seit der Erhebung zum Einzelhandel im Winter 2012⁵⁰ bis August 2013⁵¹ erkennbar zugenommen. Dies betrifft zwar in starkem Maße die Gelderstraße aber auch die bis dahin relativ stark besetzten Hartstraße und Issumer Straße wie die nachfolgende Karte 4 zeigt. Die Ursachen für die Leerstände sind in diesem Kontext weniger von Bedeutung, sondern die Tatsache, dass es diesen Zuwachs an Leerständen auch in den Hauptgeschäftsbereichen gibt und gleichzeitig für einzelne dieser Leerstände Anfragen für Wettbüros der Stadtverwaltung vorgelegt wurden. Ungeachtet der Einzelbewertungen der Standorte kann schon allgemein festgestellt werden, dass in der Innenstadt von Geldern trading-down-Prozesse zu beobachten sind, die ohne räumliche Steuerung voraussichtlich zu einer Vermehrung der Vergnügungsstätten führen würde, was wiederum die Funktionalität des zentralen Ver-

⁵⁰ Vgl. Stadt und Handel: Fortschreibung des Einzelhandelskonzepts für die Stadt Geldern; August 2013, S. 14.

⁵¹ Bestandsaufnahme der Leerstände in der Innenstadt von Geldern.

sorgungsbereiches weiter beeinträchtigen könnte. Dies ist ein nahezu „lehrbuchhafter“ Ablauf eines innerstädtischen Trading-down-Prozesses.

Karte 4: Leerstände im zentralen Versorgungsbereich Innenstadt Geldern



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage Stadt Geldern

3.2.3 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Geldern

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die Vergnügungsstätten in Verbindung mit den vorherrschenden innerstädtischen Strukturen zusammengefasst dargestellt wurden, werden diese Nutzungen und ihre Störpotenziale (z.B. städtebaulich negative Wirkung auf den Außenraum) im Folgenden standortbezogen näher analysiert.

Standorte Issumer Straße 67 und 70 sowie Hartstraße 7 und 45

- überwiegend hohe Sichtbarkeit im Straßenraum
- befindet sich im zentralen Versorgungsbereich in der Hauptgeschäftsstraße
- Störpotenzial mit Wohnnutzung (Lärm?), Verdrängung von Einzelhandel und Dienstleistungen durch gute Lage im zentralen Versorgungsbereich



- Verzerrung des Boden- und Mietpreisgefüges
- Beginn einer Funktionsmonotonie (Gastronomie und Dienstleistungen)
- zunehmend kleinflächige Leerstände im Umfeld
- erkennbarer Trading-down-Prozess
- Nachfragen nach weiteren Vergnügungsstättenansiedlungen

Foto 5: Spielhalle Issumer Straße 67



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 6: Leerstände in der Nachbarschaft



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 7: Hartstraße 7



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 8: Hartstraße 45



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Standorte Nordwall 25

- im Erdgeschoss an prominenter Stelle im Eckgebäude an der Stadtumfahrung/ am Stadteingang L 480
- hohe Sichtbarkeit im Straßenraum;
- auffällige Gestaltung

- in Verbindung mit zwei weiteren Spielhallen in unmittelbarer Umgebung „um die Ecke“ in der Issumer Straße → Ansammlung von Vergnügungsstätten
- Nähe zu Hauptgeschäftsbereich, deswegen Verdrängung von Einzelhandel und Dienstleistungen
- Potenziell Störung der Wohnnutzung in den Obergeschossen

Foto 9: Nordwall 25



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 10: Nordwall 25



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Nutzungsanfrage für Wettbüros: Hartstraße 37 und 47

- Unmittelbares Umfeld einer Spielhalle,
- Nutzung von kleinflächigen Leerständen
- Wohnanteil im Straßenverlauf,
- Frequenzverlust erkennbar
- erkennbarer Trading-down-Prozess

Foto 11: Hartstraße



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 12: Hartstraße



Quelle: eigenes Foto Juli 2013



3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GWERBEGEBIETEN VON GELDERN

In den gewerblich geprägten Gebieten nach § 34 (2) BauGB bzw. in den Gewerbegebieten nach § 8 (3) Nr. 3 BauNVO sind (auch kerngebietstypische) Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten als Ausnahme dann grundsätzlich zulässig, wenn - zu benennende - städtebauliche Gründe dem nicht entgegenstehen. Im Hinblick auf die räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten bzw. möglichen Ausschlüsse sind hierbei die Nutzungsstrukturen der gewerblich geprägten Bereiche und des näheren Umfeldes zu beschreiben und vergnügungsstättenbezogene Nutzungsverträglichkeiten abzuleiten.

3.3.1 Gewerbegebiete Am Heistermannshof und Am Geisberg

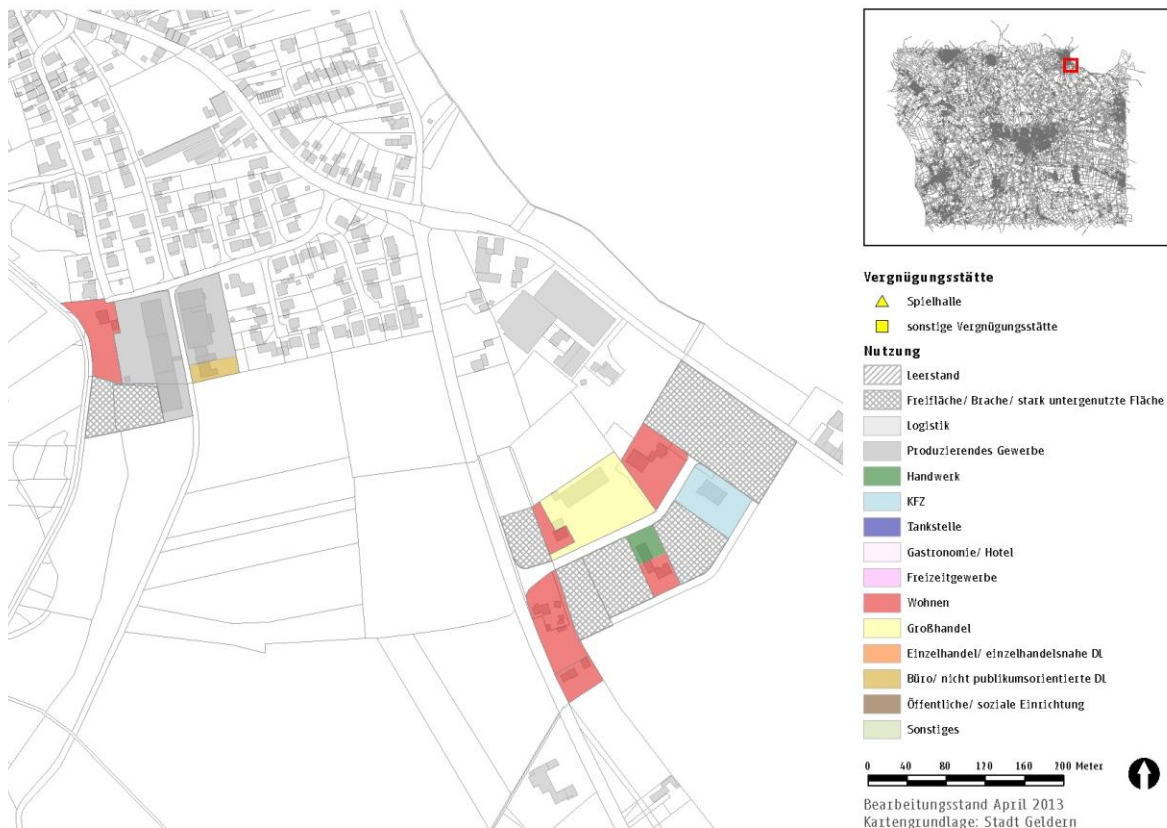
In dem im Norden gelegenen Stadtteil Kapellen existieren zwei Gewerbegebiete „Am Heistermannshof“ und „Am Geisberg“ (Karte 5).

Der sehr kleine Gewerbestandort wird durch die namensgebende Straße Am Heistermannshof erschlossen. Seine Prägung erhält das Gebiet maßgeblich durch einen Betrieb, der sich auf den Großhandel für landwirtschaftliche Produkte spezialisiert hat. Neben einem kleinen Handwerksbetrieb befindet sich darüber hinaus noch eine Firma aus dem Bereich des KFZ-Service. Zum Zeitpunkt der Erhebung befand sich ein weiterer Betrieb in der Bauphase. Darüber hinaus wird das Gebiet auch zum Wohnen genutzt.

Das zweite Gewerbegebiet in Kapellen liegt etwas weiter nordwestlich am Rand des Kapellener Siedlungskörpers an der Straße Am Geisberg. Somit grenzt das Gebiet im Norden und im Osten an Wohnbebauung, der Westen und Süden hingegen an landwirtschaftlich genutzte Fläche.

Die Entwicklungsmöglichkeiten sind auf Grund der geringen Größe des Gewerbegebiets nur als begrenzt anzusehen. Momentan existieren vier kleinere Flächen für eine weitere Ansiedlung von Betrieben.

Karte 5: Nutzungsstruktur Gewerbegebiete Am Heistermannshof und Am Geisberg



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen Juli 2013; Kartengrundlage: Stadt Geldern

3.3.2 Gewerbegebiet Neuenfeld (Weseler Straße/ Marktweg)

Die Standorte Weseler Straße/ Marktweg stellen zusammengenommen das größte Gewerbegebiet der Stadt dar. Es befindet sich am östlichen Rand des Siedlungsschwerpunkts Geldern. Die Weseler Straße spielt als Hauptzufahrtsstraße in die Stadt auch die wichtigste Rolle bei der äußeren Erschließung dieses Gewerbegebietes. Mit der Weseler Straße ist der Anschluss dieses Gebietes an das überörtliche Straßenverkehrsnetz gewährleistet. Zudem stellt sie die Grenze zwischen dem nördlich gelegenen Gewerbegebiet Weseler Straße sowie dem südlichen Standort Marktweg dar.

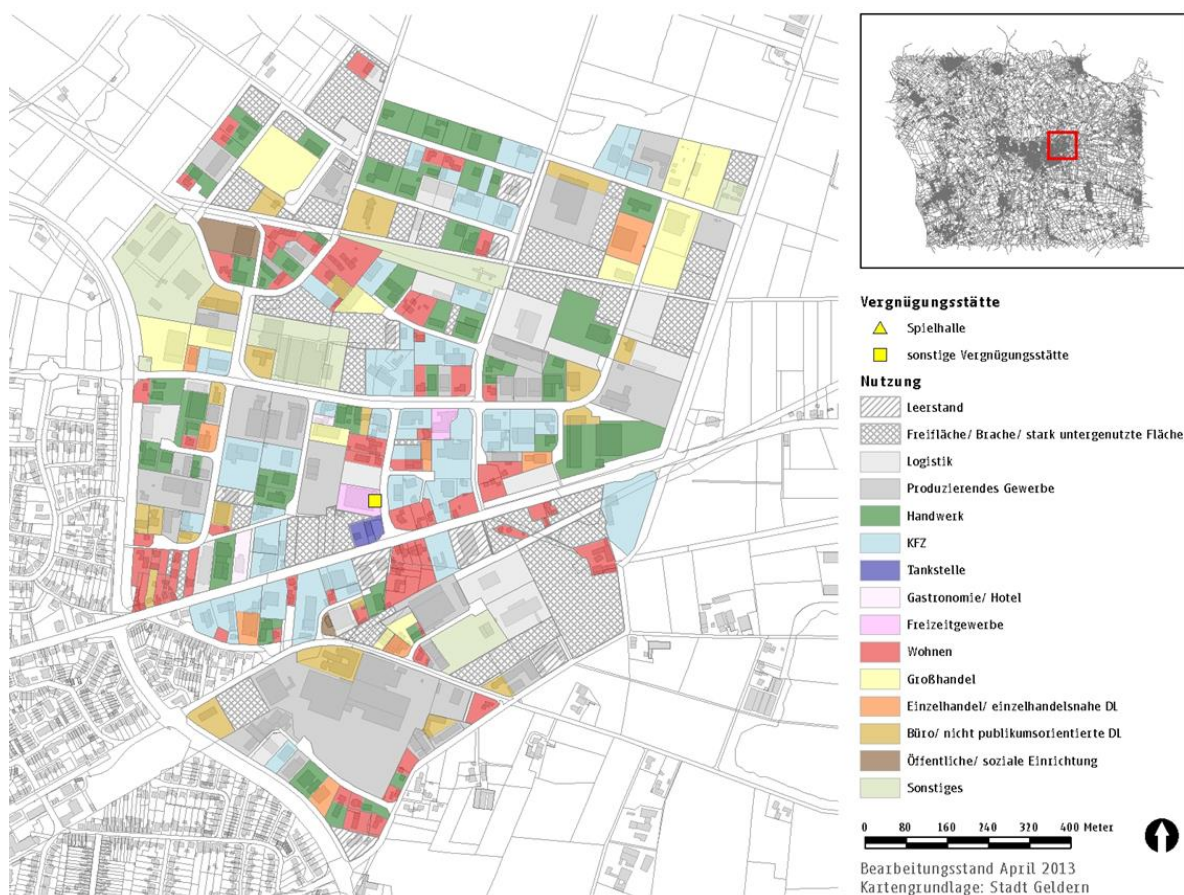
Im Süden des Gebietes befindet sich mit der Druckerei der flächenmäßig größte Betrieb. In diesem Bereich befinden sich kaum Betriebe, die Kundenverkehr generieren. Erst auf Höhe der Weseler Straße ist eine Ansammlung von Betrieben zu beobachten, die dem KFZ-Gewerbe zuzuordnen sind und eine höhere Publikumsorientierung aufweisen. Diese Konzentration erstreckt sich weiter in Richtung Norden, vor allem im Bereich der Liebigstraße sowie der Max-Planck-Straße. Im nördlichen



Bereich des Gewerbegebiets Weseler Straße ist zwar eine Häufung von Handwerksbetrieben zu erkennen, insgesamt herrscht jedoch eine heterogene Nutzungsstruktur vor. Im gesamten Gebiet ist eine Wohnnutzung meist in Form von Betriebswohnungen erkennbar, lediglich entlang der Weseler Straße existieren Häuser, die nicht unmittelbar einem Gewerbe zuzuordnen sind. Im Westen grenzt der Standort jedoch in weiten Teilen an ein Wohngebiet.

Innerhalb des Gewerbegebiets befinden sich zahlreiche unbebaute Flächen unterschiedlicher Größe und gewährleisten auch in Zukunft die Möglichkeit einer weiteren Betriebsansiedlung. Zum Zeitpunkt der Begehung wurden im gesamten Gewerbegebiet sechs Leerstände identifiziert, von denen sich vier jedoch in dem deutlich kleinerem Bereich Marktweg befinden.

Karte 6: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Neuenfeld (Weseler Straße/ Marktweg)



Quelle: eigene Erhebung im Juli 2013; Kartengrundlage: Stadt Geldern

Standort Bowling- und Freizeitcenter Dieselstraße 3

In Bereich der Dieselstraße 3 ist auf Grund der Werbung unübersehbar ein Bowling- und Freizeitcenter angesiedelt, dass eine Mischung verschiedener Sport- und Freizeitangebote mit einer gastronomischen Einrichtung unterhält. Ob diese Agglomeration von Freizeiteinrichtungen eher eine Sporteinrichtung oder eine Vergnügungsstätte ist, lässt sich nicht zweifelsfrei feststellen. Auf Grund der Nutzungskombination und der Vielzahl von Freizeitangeboten ist zumindest die Einstufung als Vergnügungsstätte, sogar als kerngebietstypische, nicht auszuschließen. In jedem Fall wirkt dieser Betrieb wie ein Fremdkörper in diesem Gewerbegebiet.

Foto 13: Dieselstraße 3



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 14: Dieselstraße 3



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

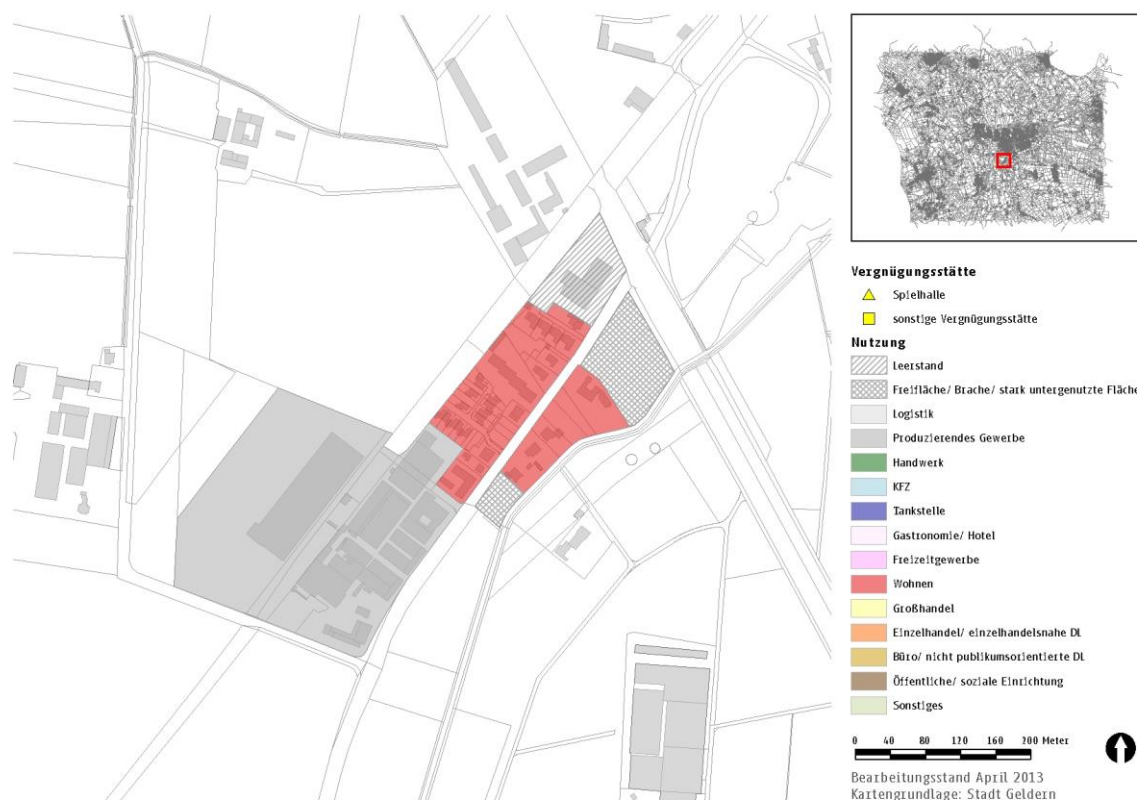


3.3.3 Gewerbegebiet Am Holländer See

Das Gewerbegebiet befindet sich am südlichen Siedlungsrand der Gemeinde entlang der Straße „Am Holländer See“. Es handelt sich dabei lediglich um den Standort eines einzigen großen Betriebs aus dem Bereich des produzierenden Gewerbes.

Im Norden des Gebiets steht ein verfallenes Gebäude, welches ursprünglich zu der angrenzenden Bahnanlage gehörte. Dies liegt ebenso innerhalb der im Flächennutzungsplan als Gewerbegebiet gekennzeichneten Fläche wie ein kleines Wohngebiet. Östlich der Erschließungsstraße befinden sich mehrere freie Flächen, von denen einige jedoch von den Mitarbeitern des angrenzenden Betriebs als Parkplatz genutzt werden.

Karte 7: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Am Holländer See



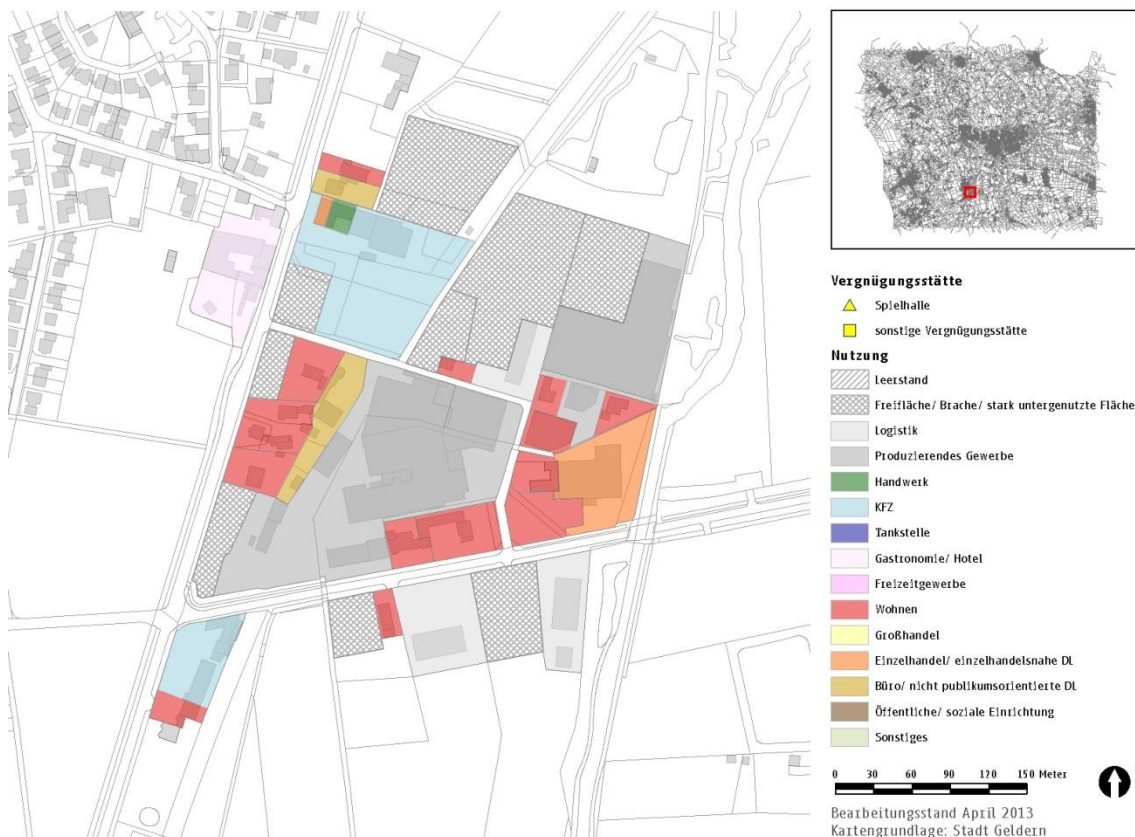
Quelle: eigene Erhebung im Juli 2013; Kartengrundlage: Stadt Geldern

3.3.4 Gewerbegebiet Pont

Bei dem Gewerbegebiet Pont, welches im Süden von Geldern im Stadtteil Pont liegt, handelt es sich lediglich um eine kleinere Ansammlung weniger Betriebe. Diese werden hauptsächlich durch die Venloer Straße erschlossen, welche den Standort von der angrenzenden Wohnsiedlung trennt.

In dem Gebiet liegen neben zwei größeren Betrieben des produzierenden Gewerbes zwei Einzelhandelsbetriebe, die auf Publikumsverkehr angewiesen sind, einen Kranverleih, einen Handwerksbetrieb sowie eine Werkstatt für landwirtschaftlich genutzte Fahrzeuge. Die Struktur des Gebiets ist durch einen relativ hohen Anteil an Wohnnutzung geprägt. Darüber hinaus existieren im angrenzenden Bereich neben zwei kleineren Lagerhallen noch ein Hotel und ein Betrieb aus dem Bereich des KFZ-Gewerbes. Innerhalb des Gebiets befinden sich kleinere Freiflächen, von denen einige momentan jedoch als Parkplatz oder Weideland genutzt werden.

Karte 8: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Pont



Quelle: eigene Erhebung im Juli 2013; Kartengrundlage: Stadt Geldern

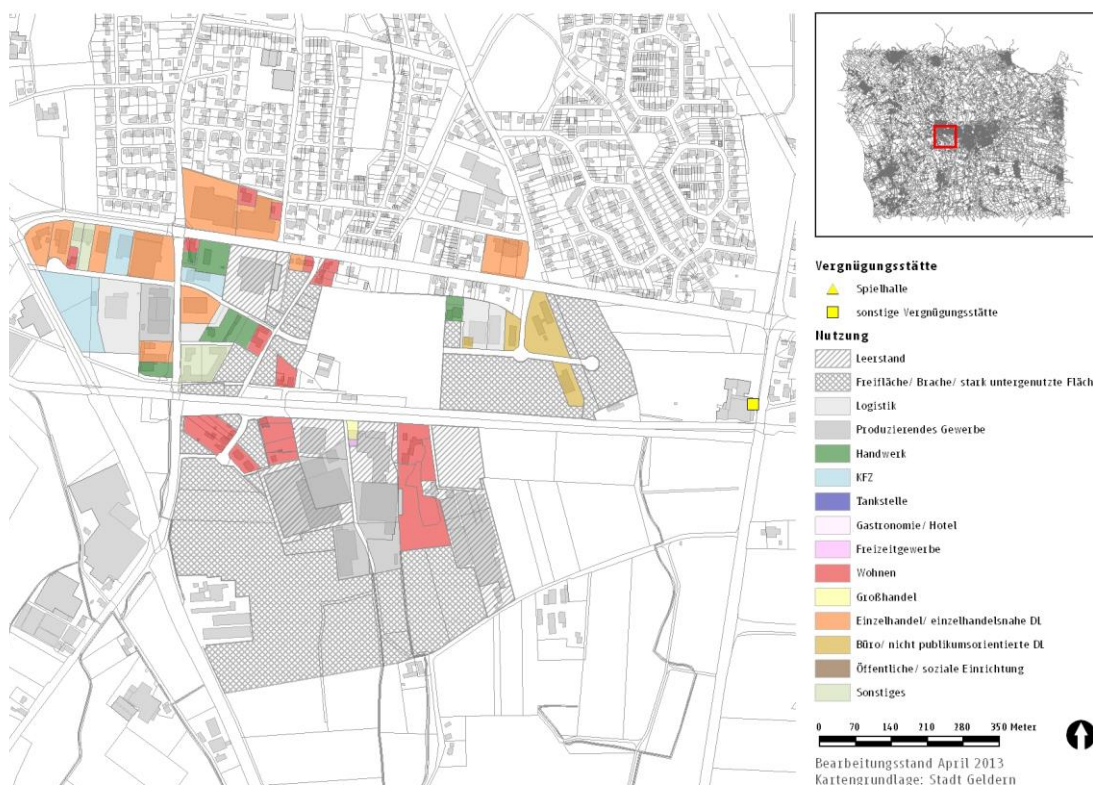


3.3.5 Gewerbestandort an der L480/ Gewerbepark Walbecker Straße

Der Gewerbestandort befindet sich am westlichen Rand des Gelderner Siedlungsschwerpunkts im Stadtteil Veert und wird durch die Walbecker Straße in zwei Hälften getrennt. Die Teilbereiche unterscheiden sich strukturell stark voneinander.

Der Bereich nördlich der Walbecker Straße wird hauptsächlich von Einzelhandel und Betrieben, die dem KFZ-Gewerbe zuzuordnen sind, geprägt. Darüber hinaus befinden sich im nördlich angrenzenden Mischgebiet weitere Standorte von Einzelhändlern. Im Osten grenzen Sondergebiete für Dienstleistung und Verwaltung sowie großflächigen Einzelhandel an den Gewerbestandort. Somit weist das gesamte Gebiet eine starke Publikumsorientierung auf. Innerhalb des Gewerbegebiets befinden sich mehrere zum Teil zusammenhängende Freiflächen und bieten Platz für zukünftige Ansiedlungen kleiner Betriebe.

Karte 9: Nutzungsstruktur Gewerbestandort an der L480/ Gewerbepark Walbecker Straße



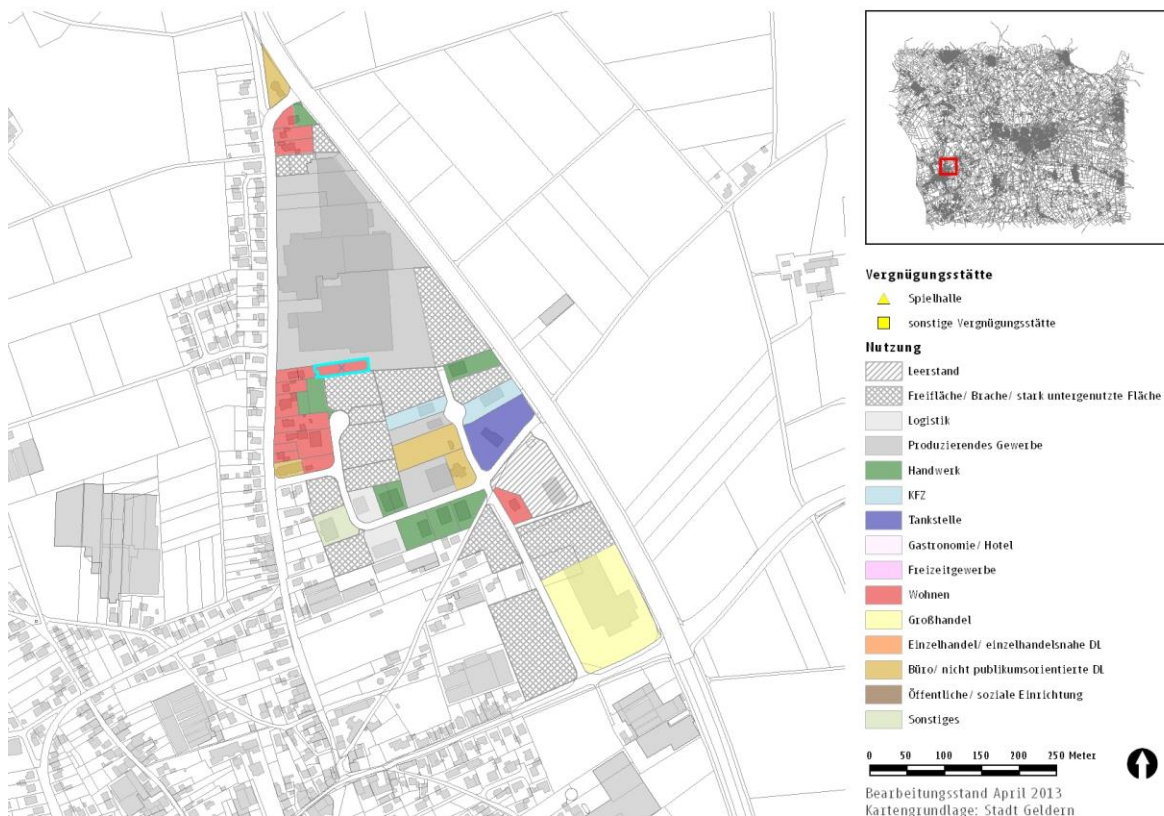
Quelle: eigene Erhebung im Juli 2013; Kartengrundlage: Stadt Geldern

Der Bereich südlich der Walbecker Straße wurde ursprünglich durch eine kleine Ansammlung von Betrieben in einem Gewerbepark geprägt, momentan ist jedoch ein starker Leerstand in diesem Bereich zu verzeichnen. Innerhalb des ehemaligen Geländes existieren nur noch wenige Firmen, ein Großhandel sowie eine Tanzschule. Neben den vielen Leerständen in bestehenden Immobilien weist das Gebiet positiv betrachtet ein hohes Entwicklungspotenzial auf; negativ bewertet könnte hier auch von einem gewerblichen Trading-down ausgegangen werden.

3.3.6 Gewerbebestandort An der Seidenweberei

Das Gewerbegebiet An der Seidenweberei befindet sich im Südwesten Gelderns, im Stadtteil Walbeck. Das Gebiet wird im Norden und Osten größtenteils durch die Kevelaerer Straße erschlossen und weist dadurch eine gute Anbindung an das überörtliche Verkehrsnetz auf.

Karte 10: Nutzungsstruktur Gewerbebestandort An der Seidenweberei



Quelle: eigene Erhebung im Juli 2013; Kartengrundlage: Stadt Geldern

Es handelt sich um einen modernen Standort mit vielen Freiflächen. Zum Zeitpunkt der Erhebung wurde bereits auf mehreren Grundstücken gebaut. Das Gebiet wird



hauptsächlich von einem großen produzierenden Gewerbebetrieb geprägt, weist jedoch mit Ausnahme eines Großhandels ansonsten eine kleinteilige, heterogene Nutzungsstruktur ohne besondere Publikumsorientierung auf. Im Westen grenzt das Gebiet direkt an eine Wohnsiedlung, der Bereich östlich der Kevelaerer Straße ist landwirtschaftlich genutzt.

3.4 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE AN SONSTIGEN STANDORTEN VON GELDERN

Diskotheek Krefelder Straße

- Im Erdgeschoss eines freistehenden Hauses (im Hinterhof befindet sich ein Autohaus)
- An der L 478 gelegen und hohe Sichtbarkeit im Straßenraum
- auffällige Gestaltung
- in der unmittelbaren Umgebung Gastronomie- und Einzelhandelsbetriebe
- autokunden- und publikumsorientiert
- Konflikt mit der Wohnnutzung auf Grund von zusätzlichen Lärmbelastungen in den Abend-/ Nachtstunden

Foto 15: Diskotheek Krefelder Straße



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 16: Umgebung Diskotheek



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Diskotheek Venloer Straße

- große, aggressive Leuchtwerbbeanlage; negativ auf den Außenraum wirkend
- Gebietsstruktur: Wohnen, Landwirtschaft und eine Tankstelle
- ggf. Lärmbelastung für umliegende Wohnnutzung

Foto 17: Diskothek Venloer Straße



Quelle: eigenes Foto

Foto 18: Werbeanlage Diskothek



Quelle: eigenes Foto



4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE VERGNÜGUNGSTÄTTEN- STEUERUNG

4.1 ZUSAMMENFASSENDER STÄDTEBAULICH-FUNKTIONALE BEWERTUNG DER TATSÄCHLICHEN UND POTENZIELLEN STANDORTE FÜR VERGNÜGUNGSTÄTTEN

Die Analyse der potenziell möglichen bzw. aktuell tatsächlichen Standorte für Vergnügungstättent hat gezeigt, dass die untersuchten Gebiete einerseits in Teilen trading-down-gefährdet sind (z.B. Innenstadt Hartstraße oder Gewerbepark Walbecker Straße), andererseits die Vergnügungstättent, insbesondere die Spielhallen, funktionsgerecht in der Innenstadt angesiedelt wurden und die Gewerbestandorte nahezu ausnahmslos frei von Vergnügungstättent sind; selbst der Einzelhandel ist außer im Bereich der Klever Straße in den Gewerbegebieten nur sporadisch vorhanden.

Insofern stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Innenstadt weiterhin ein Standort für Vergnügungstättent sein sollte und wie viele Vergnügungstättent in den Gewerbegebieten verträglich sind.

Auch wenn die Nahversorgungszentren ggf. gewerblich geprägte Mischgebiete sind bzw. sein können, wurden diese nicht weiter betrachtet, da sie von vornherein auf Grund ihrer grundsätzlich labilen und wohngeprägten Struktur für eine potenziell bodenrechtliche Spannung auslösende Nutzung nicht in Frage kommen.

4.2 ANSIEDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR SPIELHALLEN UNTER DEM ASPEKT DER GLÜCKSSPIELRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT NACH AG GLÜSTV NRW

Die glücksspielrechtlichen Vorschriften greifen nur perspektivisch, so dass der bisherige Bestand, zumindest bis zum Jahr 2017, Bestandsschutz genießt. Dennoch soll dieses Konzept ggf. auch darüber hinaus seinen Bestand haben können. Insofern sei noch mal an § 16 AG GlüStV NRW mit seinen städtebaulich wirkenden Regelungen erinnert:

(3) ... ein Mindestabstand von 350 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle soll nicht unterschritten werden. Die Spielhalle soll nicht in räumlicher Nähe zu öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe betrieben werden; dabei soll regelmäßig der Mindestabstand nach Satz 1 zu Grunde gelegt werden.

Konzeptionell wird kein Ermessensspielraum eingeführt, so dass dieser von den Genehmigungsbehörden im Einzelfall zu klären ist. Ausgehend von der derzeitigen Situation in Geldern ist vor dem Hintergrund der glücksspielrechtlichen Vorschriften kaum noch ein räumlicher Entwicklungsspielraum vorhanden. Der Suchraum wären die Gewerbegebiete östlich und westlich der Kernstadt Gelderns sowie einige Wohngebiete, in denen Vergnügungsstätten nach BauNVO regelmäßig ausgeschlossen sind (vgl. Karte 11).

Karte 11: Vergnügungsstätten und sensible Einrichtungen nach AG GlüStV NRW mit Mindestabständen



Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Geldern; Kartengrundlage: Stadt Geldern

Da jedoch gerade Spielhallen bisher im Verdacht waren, erhebliche bodenrechtliche Spannungen auszulösen, wäre eine konzeptionelle Zuweisung der möglichen Standorte nach den dargestellten Suchräumen stadtplanerisch problematisch. Damit jedoch das Vergnügungsstättenkonzept im Rahmen der Umsetzung nicht in den Verdacht kommt, eine Verhinderungsplanung zu betreiben, sind die konzeptionellen Ansätze bzgl. der Spielhallen im Lichte beider Aspekte zu prüfen.



4.3 STEUERUNGSEMPFEHLUNGEN VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN

4.3.1 Steuerungsempfehlungen für die Innenstadt

4.3.1.1 Räumliche Abgrenzung eines Zulässigkeitsbereiches

In der Innenstadt gibt es vielfältige Konfliktpotenziale, die insbesondere durch die Nutzungsstruktur (z.B. wohnlich geprägte Bereiche, soziale/ öffentliche/ kulturelle Nutzungen) sowie zusammenhängende Teilräume mit erkennbaren Trading-Down-Tendenzen bzw. -risiken hervorgerufen werden. Eine räumliche Steuerung von Vergnügungstätt (und hierbei insbesondere von Spielhallen und Wettbüros) innerhalb der Innenstadt wird hierdurch allgemein erschwert. Die überwiegend deutlich gegebene städtebauliche Präsenz der bestehenden Einrichtungen (Spielhallen, Wettbüros) führt bereits zu vielfältigen Auswirkungen/ Beeinträchtigungen.

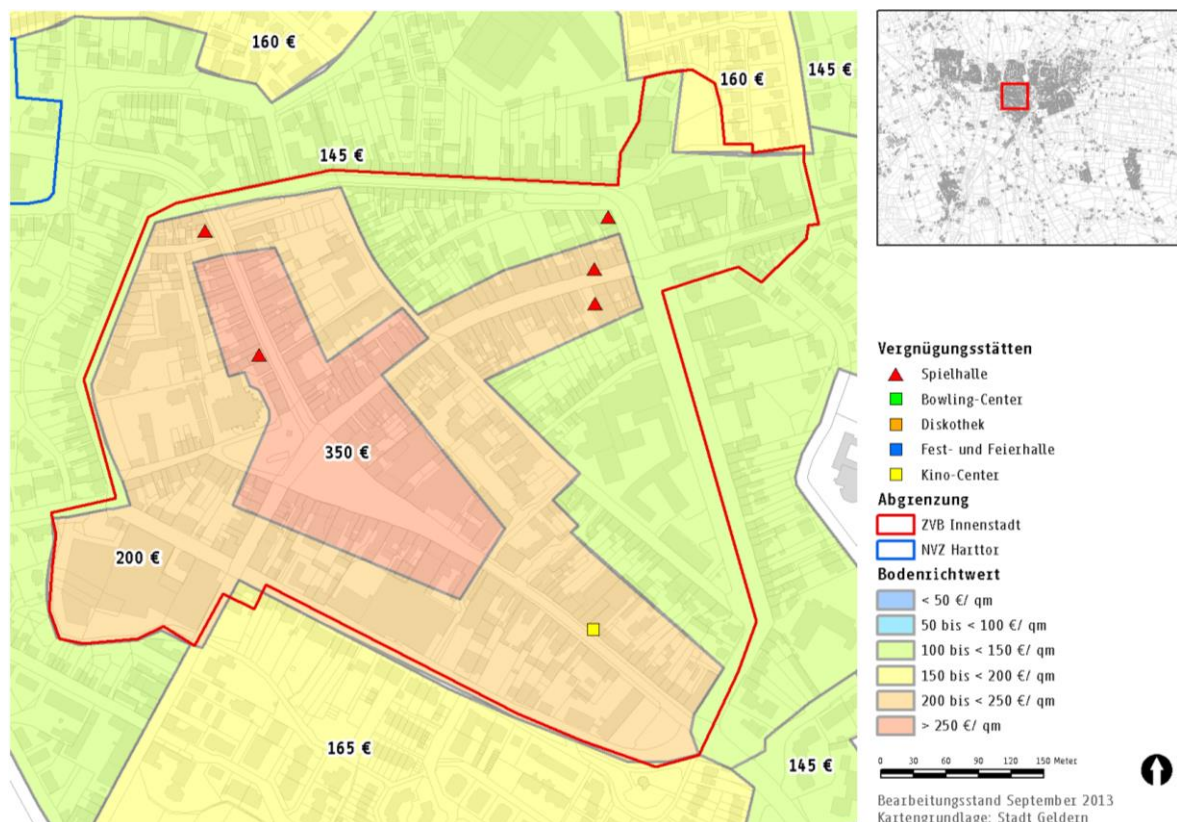
Die Gestaltungsdefizite z.B. durch verklebte Schaufenster stören das Stadtbild (z.B. Spielhallen in der Issumer Straße und am Nordwall). Zudem erzeugen die verklebten Schaufenster parallel zum funktionalen Bruch (fehlender Einzelhandelsbesatz und Leerstände) einen städtebaulich-gestalterischen Bruch in einer Ladenzeile, der den funktionalen Bruch deutlich verstärkt. Überdies ergeben sich Nutzungskonflikte mit öffentlichen/ sozialen/ kulturellen Einrichtungen und ggf. mit Wohnnutzungen. Auf Grund der besonderen Ertragsstärke von Spielhallen und Wettbüros sind diese grundsätzlich in der Lage Einzelhandel und einzelhandelsnahe Dienstleistungen aus der Erdgeschosszone zu verdrängen⁵². Der in vielen Fällen einsetzende Imageverlust wirkt sich zudem negativ auf die Standortfaktoren aus - Trading-Down-Prozesse können somit erzeugt bzw. begünstigt werden. Die festgestellten Trading-Down-Tendenzen treten in Verbindung mit sonstigen "städtebaulich-funktional abwertenden" Nutzungen eben auch durch Spielhallenhäufungen auf, sodass diese tatsächliche, aber auch "gefühlte" Häufung, hervorgerufen durch eine besonders (negative) augenscheinliche Präsenz, in den Zentren zu verhindern ist.

In Geldern hat sich gezeigt, dass die bestehenden Spielhallen, insbesondere in den Innenstadt-Randlagen, zu städtebaulich-funktionalen Unverträglichkeiten führen.

⁵² Eine Verdrängungswirkung tritt immer dann auf, wenn eine Konkurrenzsituation zwischen Betrieben mit typischerweise geringem Investitionsbedarf und vergleichsweise hoher Ertragsstärke sowie "normalen" Gewerbebetrieben mit deutlich höherem Investitionsbedarf und geringerer Ertragsstärke besteht. *"Dies führt tendenziell zu einer Erhöhung der Grundstücks- und Mietpreise und damit zu einer Verdrängung von Gewerbebranchen mit schwächerer Finanzkraft."* vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 22.02.2011, Az. 3 S 445/09.

Die dargestellten Nutzungskonflikte, die u.U. zu Trading-Down-Prozessen führen können, gilt es dadurch zu vermeiden, Spielhallen und Wettbüros bewusst in die starken und robusten Hauptgeschäftslagen zu steuern, da hier die Verdrängungswirkungen hinsichtlich der i.d.R. insgesamt höheren Ertragsstärke stark reduziert werden. Der strukturell stärkste Bereich befindet sich im Umfeld des Marktes, was auch an den Bodenrichtwerten ablesbar ist (vgl. Kap Karte 12).

Karte 12: Bodenrichtwerte in der Innenstadt von Geldern

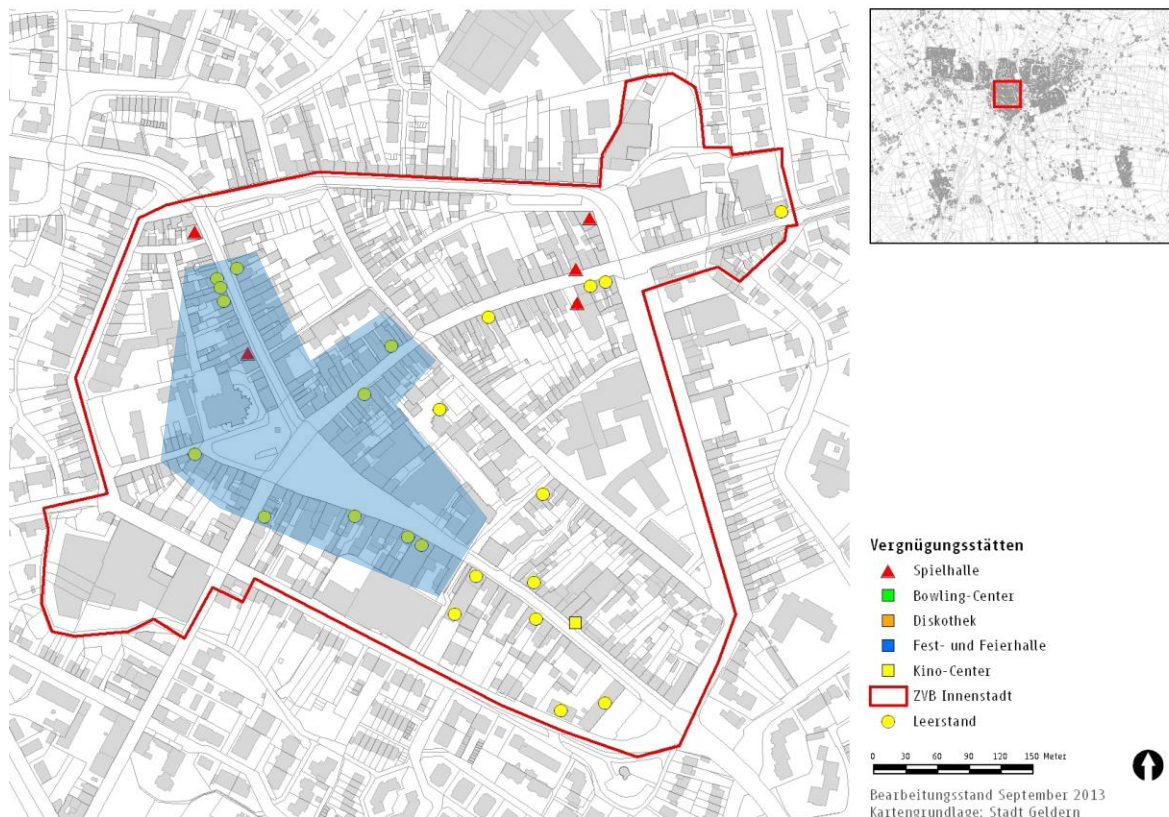


Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Geldern; Kartengrundlage: Stadt Geldern

Der Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten ergibt sich räumlich trotz des z.T. erkennbar eingesetzten Trading-down-Prozesses aus der derzeitigen städtebaulich-funktionalen Situation in Verbindung mit den höchsten Bodenwerten. In diesem in der nach folgenden Karte 13. Innerhalb dieses räumlich abgegrenzten Bereiches sollen Vergnügungsstätten, ungeachtet der Unterart ausnahmsweise zulässig sein. Die Ausnahmetatbestände sind vor allem städtebaulich-funktionaler Natur, können jedoch auch zusätzlich gestalterischer oder sonstiger Natur sein (z.B. potenzielle Lärmbelästigung des Wohnens); unberührt bleibt dabei das eigenständig zu prüfende Rücksichtnahmegebot gemäß § 15 (1) BauNVO.



Karte 13: Räumlicher Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs



Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Geldern; Kartengrundlage: Stadt Geldern

Zusätzlich zur ausnahmsweisen Zulässigkeit soll eine vertikale Steuerung nach § 1 (7) BauNVO dazu beitragen, die städtebaulich-funktionalen Störpotenziale, die von den Vergnügungsstätten regelmäßig ausgehen können, zu minimieren. Hier steht bzgl. des vertikalen Steuerungserfordernisses insbesondere die Sicherung der Erdgeschosszonen für den Einzelhandel und die einzelhandelsnahen Dienstleistungen im Vordergrund.

4.3.1.2 Vertikale Steuerung innerhalb des Zulässigkeitsbereichs

Die städtebauliche Präsenz der bestehenden Einrichtungen (Spielhallen, Wettbüros) gilt es anhand der vielfältigen Auswirkungen/ Beeinträchtigungen zu bewerten. So wird durch eine Verdrängung der Einzelhandels- und publikumsorientierten Dienstleistungsbetriebe die Gefahr eines einsetzenden Trading-Down-Prozesses bzw. eine Verschärfung dessen durch Einschränkung der Angebotsvielfalt und Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge evident.



Hinsichtlich dieser nutzungsspezifischen Störpotenziale von Vergnügungsstätten hat sich in Geldern gezeigt, dass innerhalb der Geschäftslagen die größten Auswirkungen von Spielhallen und Wettbüros von der Erdgeschosszone ausgehen, da sie hier insbesondere funktionale Brüche erzeugen, die es auch in der robusteren Hauptgeschäftslage zum Schutz des zentralen Versorgungsbereiches zu vermeiden gilt.

Zur besseren Verträglichkeit sollten die Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros daher im Zulässigkeitsbereich als Teilbereich des zentralen Versorgungsbereiches nur in bestimmten Geschossen (Ober- oder Untergeschossen) zulässig sein (vertikale Steuerung).

Die funktional geprägte Erdgeschosszone bleibt insbesondere für die wichtigen und prägenden Einzelhandelsnutzungen geschützt. Da sich in den Geschossen ab dem zweiten Obergeschoss grundsätzlich eher Wohnnutzungen befinden, die es zu schützen gilt wird eine Beschränkung auf die Untergeschosse und das erste Obergeschoss vorgeschlagen.

Ebenso sind die rückwärtigen Lagen der abgegrenzten Straßenzüge zu schützen, da sich die bestehenden Wohnnutzen grundsätzlich auch zu diesen rückwärtigen, ruhigeren Bereichen orientieren.

In begründeten Fällen können ggf. Befreiungen von diesen Festsetzungsempfehlungen eingeräumt werden, falls doch eine atypische Nutzungsverträglichkeit festgestellt werden kann. Eine Nutzungsverträglichkeit besteht erst dann, wenn Zweifel an Konflikten mit Wohnnutzungen (insbesondere in den Obergeschossen) und Auswirkungen auf die Funktionalität der Erdgeschosszone ausgeräumt werden können. Zum Beispiel kann eine Erdgeschossnutzung durch Spielhallen und Wettbüros auch im rückwärtigen Bereich negative Auswirkungen auf die Wohnruhe haben, auch ist zu prüfen, ob durch die Nutzung eine Beeinträchtigung des Einzelhandels und der einzelhandelsnahen Dienstleistung besteht. Letzteres kann ggf. auch durch eine Umnutzung funktional zugeordneter Bereiche (Lager, Sozialräume) entstehen. Daher wird ein umfassender Schutz der Erdgeschosszone vorgeschlagen.



4.4 STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN AN SONDERSTANDORTEN

4.4.1 Sonderstandort nicht zentrenrelevanter Einzelhandel Klever Straße

Im Einzelhandelskonzept wurde das Gebiet im Kreuzungsbereich der klassifizierten Straßen L 470 und K 17 als Sonderstandort für den nicht zentrenrelevanten Einzelhandel eingestuft⁵³. Auf Grund der geringen Möglichkeiten für die Ansiedlung von Spielhallen sollen diese auch außerhalb der Innenstadt ausnahmsweise zulässig sein. Da der Bereich des Sonderstandortes Klever Straße bereits kaum noch gewerbliche Nutzungen aus den Bereichen Produktion und Handwerk aufweist, wird vorgeschlagen, Spielhallen und Wettbüros sowie sonstige Unterarten von Vergnügungsstätten ausnahmsweise zuzulassen. Dabei ist darauf zu achten, dass Spielhallen und Wettbüros auch am Sonderstandort entweder außerhalb der Erdgeschosszone oder von der Straße nicht unmittelbar sichtbar sind. Beide Regelungen sollen dazu beitragen, dass potenziell negative Wirkungen durch die Spielhallen oder Wettbüros auf den stadtentwicklungsplanerisch notwendigen Sonderstandort minimiert werden bzw. auch hier die lukrativen Flächen dem dort gewünschten Einzelhandel vorbehalten bleiben.

Karte 14: Zulässigkeitsbereich Sonderstandort Klever Straße



Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Geldern; Kartengrundlage: Stadt Geldern

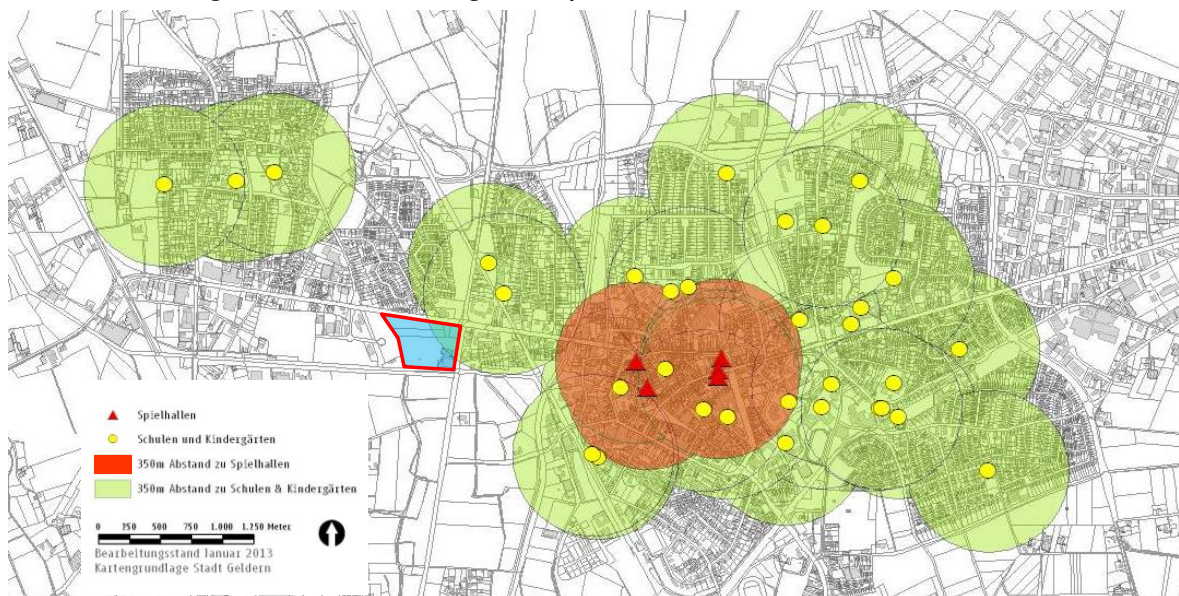
⁵³ Vgl. Stadt und Handel, a.a.O., S. 116ff.

4.4.2 Sonderstandort SO Sport/ Freizeit Klever Straße

Zusätzlich zu den beiden Zulässigkeitsbereichen zentraler Versorgungsbereich und Sonderstandort Klever Straße sollen nicht nur Großdiskos sondern alle Unterarten von Vergnügungsstätten außer Spielhallen und Wettbüros im Bereich des SO Sport/ Freizeit regelmäßig zulässig sein. Gerade die großen Tanz-/ Sport- und Freizeiteinrichtungen, wie sie schon in der Dieselstraße vergleichbar existiert benötigen insbesondere auch eine gute PKW-Erreichbarkeit, so dass an diesem Standort die Möglichkeiten genutzt werden können.

Insbesondere Spielhallen sollen deshalb ausgeschlossen sein, weil einerseits der Standort zumindest in Teilen bereits durch den zu geringen glücksspielrechtlichen Abstand gar nicht umsetzbar ist, andererseits die Gefahr besteht, dass hier eine Zusammenführung von Einrichtungen (z.B. Freizeiteinrichtungen für Jugendliche) geplant wird, die städtebauliche Spannungen auslösen können und ggf. glücksspielrechtlich abgelehnt werden könnten. Um hier von vornherein nicht den Eindruck einer „Scheinplanung“ zu erwecken, sollten Spielhallen und Wettbüros hier ausgeschlossen werden.

Karte 15: Zulässigkeitsbereich Sondergebiet Sport/ Freizeit Klever Straße



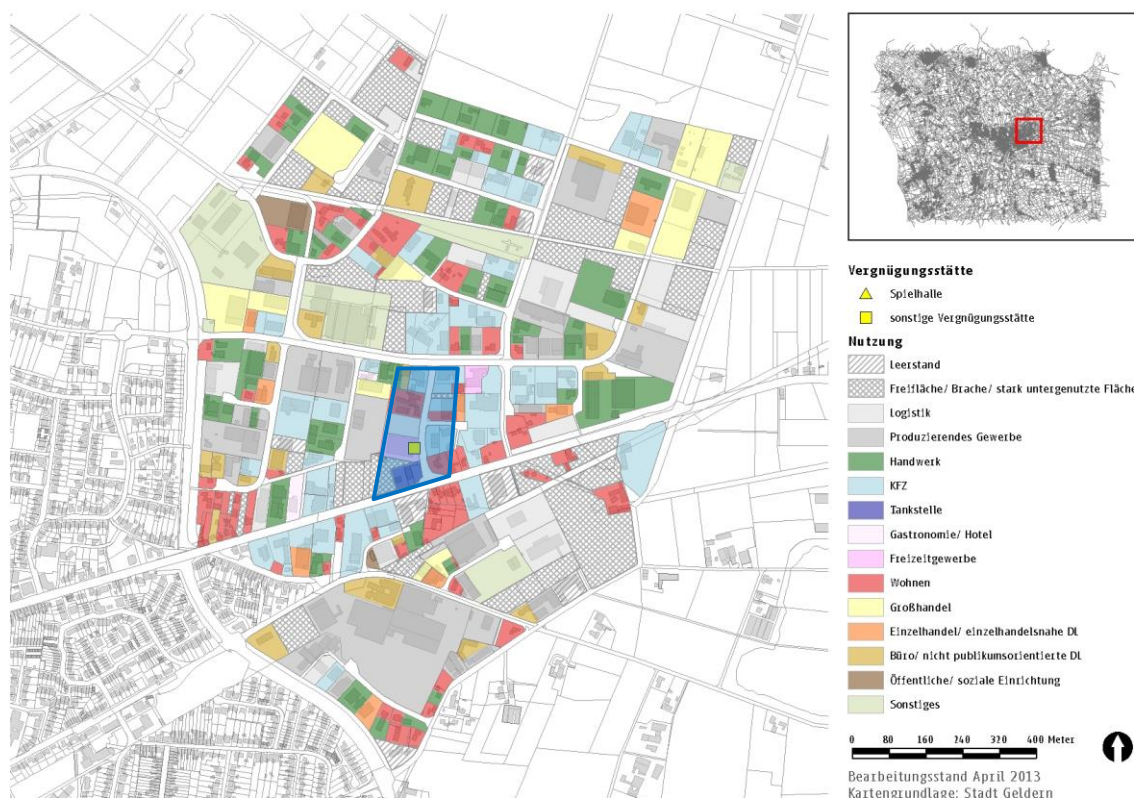
Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Geldern; Kartengrundlage: Stadt Geldern



4.5 STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN GEWERBEGEBIETEN

Auch wenn die Unterarten **Diskotheken, Tanzlokale usw.** auf Grund geringerer Störpotenziale auf Gewerbelagen (insbesondere hinsichtlich Lärm und Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge) in Gewerbegebieten verträglicher sind als Spielhallen und Wettbüros, ist gutachterlich davon auszugehen, dass die „Reinheit“ der meisten Gewerbegebiete eine wichtige Standortqualität für die ansässigen und potenziell zukünftigen Betriebe darstellt. Insbesondere im Hinblick auf die Problematik bei der Neuausweisung von Gewerbegebieten, die ggf. im Einzelfall zu langwierig sein kann, stellen verfügbare und bezahlbare Gewerbegrundstücke in „geordneten“ Gewerbegebieten ein wichtiges Entwicklungspotenzial dar, welches nicht ohne Not aufgegeben werden sollte.

Karte 16: Zulässigkeitsbereich Gewerbebestandort Weseler Straße/ Dieselstraße



Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Geldern; Kartengrundlage: Stadt Geldern

Insofern sollte die Zulässigkeit räumlich und auch bzgl. der Unterarten beschränkt werden. Dies bedeutet, dass empfohlen wird, im Umfeld der bestehenden Freizeiteinrichtung an der Dieselstraße auch zukünftig vergleichbare und andere Einrich-



tungen als Unterarten von Vergnügungsstätten mit Ausnahme von Spielhallen und Wettbüros zuzulassen.

Zwar sind hier im Bestand keine glücksspielrechtlichen Abstände zu beachten, jedoch besteht die Gefahr, dass hier eine Zusammenführung von Einrichtungen (z.B. Freizeiteinrichtungen für Jugendliche) geplant wird, die städtebauliche Spannungen auslösen können und ggf. glücksspielrechtlich abgelehnt werden könnten. Umgekehrt hier von vornherein nur solche Einrichtungen zuzulassen, die mit Spielhallen und Wettbüros verträglich sind, würde bedeuten, einen Teil der gewerblichen Flächen an einem verkehrlich attraktiven Standort zumindest potenziell dem Gewerbeflächenmarkt zu entziehen; dies ist aus gewerbeplanerischer Sicht nicht zu empfehlen. Die nachfolgend dargestellte Abgrenzung stellt die räumliche Umsetzung des gedanklichen Ansatzes dar, den vorhandenen Bestand aus Ausgangspunkt für eine konzentrierte Entwicklung zu nutzen.

4.6 ZUSAMMENFASSUNG

Im Einzelnen werden folgende Regelungen vorgeschlagen:

- **Spielhallen und Wettbüros** sind in dem abgegrenzten Zulässigkeitsbereich des zentralen Versorgungsbereichs ausnahmsweise zulässig,
 - wenn sie außerhalb der Erdgeschosszone liegen (vertikale Steuerung) und
 - keine sonstigen negativen Auswirkungen zu erwarten sind.
- **Spielhallen und Wettbüros** sind im Sonderstandort ausnahmsweise zulässig,
 - wenn sie entweder außerhalb der Erdgeschosszone liegen (vertikale Steuerung) oder
 - von der Straße nicht sichtbar sind. (horizontale Steuerung)
- **Andere Unterarten von Vergnügungsstätten** wie z.B. Diskotheken/ Tanzlokale sind auf Grund geringer Auswirkungen auf das Bodenpreisniveau und ohne wesentliche sonstige Störungen (Lärm, Betriebsabläufe etc.) ausnahmsweise zulässig
 - innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs
 - am Sonderstandort Klever Straße
 - im Sondergebiet Sport/ Freizeit an der Klever Straße und
 - im Teilbereich des Gewerbegebietes Weseler Straße.



5. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

Eine Gemeinde darf mit den Mitteln der Bauleitplanung keine eigene, von der Wertung des Bundesgesetzgebers abweichende, "Spielhallenpolitik" betreiben, indem sie diese Einrichtungen unabhängig von Erwägungen der Ordnung der Bodennutzung allgemein für ihr Gemeindegebiet ausschließt⁵⁴. Ein Totalausschluss ist somit nicht möglich. Daher ist es notwendig, Bereiche bzw. Gebiete innerhalb von Geldern zu definieren, in denen Vergnügungsstätten zulässig sind.

Auf Grund dieses Erfordernisses sollten für eine Steuerung von Vergnügungsstätten grundsätzlich Bereiche aufgezeigt werden, in denen die in Geldern festgestellten Störpotenziale (vgl. Kap. 3.2.3) nicht zum Tragen kommen bzw. durch Feinsteuerungen minimiert werden können.

Somit ist es ein Hauptanliegen der Konzeption Vergnügungsstätten nicht etwa städtebaulich zu verdrängen, sondern Bereiche bzw. Gebiete in Geldern zu definieren, in denen eine Ansiedlung nicht den Entwicklungszielen der Stadt Geldern entgegensteht. Hinsichtlich der nutzungsspezifischen Störpotenziale ist das Ziel, städtebaulich verträgliche Standorte mit den Mitteln der Bauleitplanung definieren zu können (Feinsteuerung).

Ziele der Steuerung von Vergnügungsstätten in Geldern sind:

- Schutz der Wohnnutzungen in Wohn- und Mischgebieten (WS, WR, WA, WB, MD, MI),
- Schutz der sozialen Einrichtungen (z.B. Schulen, Kindergärten, Sportplätzen, Ausbildungszentren),
- Schutz des Stadt- und Ortsbildes,
- Schutz der Angebotsvielfalt von traditionellen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben in den Geschäftslagen,
- Schutz der traditionellen Gewerbebetriebe in GE (produzierendes Gewerbe, Handwerk, Dienstleistung),
- Schutz des Bodenpreisgefüges insbesondere in innerstädtischen Nebenlagen und den Gewerbegebieten sowie
- Vermeidung von Häufungen/ Konzentrationen von Vergnügungsstätten.

⁵⁴ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.05.1987, Az. 4 N 4/86.

Nach der Logik der BauNVO sind Vergnügungsstätten in jeder Art und Größe nur in Kerngebieten allgemein zulässig. Der Ausschluss von bestimmten Nutzungsarten in für sie an sich in Frage kommenden Gebieten, bspw. der Ausschluss von Vergnügungsstätten in MK, und der Verweis in Gebiete, in denen sie allenfalls ausnahmsweise zugelassen werden können, ist nach Auffassung des BVerwG grundsätzlich bedenklich⁵⁵.

In allen Gebieten der Stadt Geldern, in denen Vergnügungsstätten i.S.d. BauNVO allgemein bzw. ausnahmsweise zulässig sind, bestehen zunächst begründete Zweifel an einer verträglichen Ansiedlung gemäß der definierten Ziele. Hinsichtlich des Erfordernisses einer Positivplanung ist es trotzdem notwendig Bereiche aufzuzeigen, in denen Vergnügungsstätten zulässig sein sollen.

Insbesondere mit der vorgeschlagenen Steuerung von Vergnügungsstätten in einen Teilbereich des Kerngebiets von Geldern folgt die Konzeption der Logik der BauNVO, wonach Vergnügungsstätten als zentrale Dienstleistungsbetriebe eine für Kerngebiete typische Nutzung darstellen (vgl. Tab. 1, Seite 11). Wie aufgezeigt ist die Verträglichkeit von Vergnügungsstätten in diesen Bereichen am höchsten - die verbleibenden Störpotenziale können durch Instrumente der Feinsteuerung (horizontale und vertikale Steuerung) sowie durch weitere synergetische Steuerungsmöglichkeiten (z.B. Anpassung der Gestaltungssatzung etc.) soweit minimiert werden, dass Vergnügungsstätten in dem definierten Teilbereich der Innenstadt von Geldern verträglich angesiedelt werden können. Zudem ist durch diese aufgezeigte Steuerungsmöglichkeit eine Steuerung bzw. Definition von Ansiedlungsbereichen in schutzwürdigen Gebieten (z.B. Gewerbegebiete) grundsätzlich nicht möglich, insbesondere wenn dies zu einer (weiteren) Entwertung der Gebiete führt.

⁵⁵ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91; Fickert/ Fieseler Kommentar zur BauNVO, 2008, § 1 (5) Rn 101.



6. EMPFEHLUNGEN ZU MASSNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTE

Eine Steuerung von Vergnügungsstätten ist nur mit den Mitteln der Bauleitplanung möglich, wenn die jeweiligen Zulässigkeiten in den Gebieten nach BauNVO modifiziert werden sollen. Mit dem Beschluss des Gemeinderates wird das Vergnügungsstättenkonzept zu einem städtebaulichen Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 (6) Nr. 11 BauGB, das bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen ist.

Auf diese Weise können Ansiedlungsanträge sehr schnell bewertet und entsprechend schnell weiterbearbeitet werden, sodass dieses Vorgehen auch zur Verfahrensbeschleunigung bzw. zur Erhöhung der Effizienz im Verwaltungshandeln dient.

Damit nicht "versehentlich" Entwicklungen möglich sind, die den Zielsetzungen entgegenstehen, ist zu prüfen, welche Bereiche in Geldern durch die bisherigen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen (überplante Bereiche, § 30/ 31 BauGB) oder auch das Fehlen solcher (unbeplante Innenbereiche, § 34 BauGB) im Sinne der Zielsetzungen des Vergnügungsstättenkonzeptes gefährdet sind. Die entsprechenden Regelungen sind sodann entsprechend anzupassen. Bei bestehenden Bebauungsplänen reicht u.U. eine Umstellung auf die aktuelle BauNVO bzw. ein vereinfachtes Bebauungsverfahren nach § 13 BauGB aus. Bei § 34-Gebieten ist die Aufstellung eines (ggf. einfachen) Bebauungsplanes zu überprüfen, da nur so beispielsweise durch § 34 (3) BauGB nicht steuerbare Betriebe entsprechend den Zielsetzungen behandelt werden können.

Zur vereinfachten Steuerung von Vergnügungsstätten in § 34-Gebieten sollen nach dem nun vorliegenden Gesetz einfache B-Pläne ohne Gebietsfestsetzungen aufgestellt werden können. Dies ist bisher nur durch die Anwendung des § 9 (2a) BauGB möglich, wenn ein Schutzbezug zu zentralen Versorgungsbereichen hergestellt werden konnte. Ein Bezug zum zentralen Versorgungsbereich ist durch den geplanten Absatz 2b zukünftig nicht mehr notwendig, was die Begründung und Handhabung u.E. erleichtert.

Mit der BauGB-Novelle ist folgende Regelung zur Präzisierung der Steuerungsmöglichkeiten für Vergnügungsstätten im neuen § 9 (2b) BauGB enthalten:



„Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann in einem Bebauungsplan, auch für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans, festgesetzt werden, dass Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von Vergnügungsstätten zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, um

- 1. eine Beeinträchtigung von Wohnnutzungen oder anderen schutzbedürftigen Anlagen wie Kirchen, Schulen und Kindertagesstätten oder*
- 2. eine Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets, insbesondere durch eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten,*

zu verhindern.“

Für den Fall eines akuten Handlungsbedarfs stehen nach einem Aufstellungs-/ Änderungsbeschluss die im Baurecht vorgesehenen Sicherungsinstrumente "Zurückstellung von Baugesuchen" (§ 15 BauGB) bzw. "Veränderungssperren" (§ 14 BauGB) zur Verfügung. Insbesondere bei Veränderungssperren muss deutlich gemacht werden, dass alle Veränderungen, die den planerischen Zielen nicht zuwiderlaufen, auch weiterhin zulässig sind. Es sind nur die Veränderungen unzulässig, die dem Zweck der Veränderungssperre widersprechen.

Die Begründung der Festsetzungen der Bebauungspläne, in denen auf Vergnügungsstätten bezogene Regelungen vorgenommen werden, muss auf das Vergnügungsstättenkonzept und die damit verfolgten Ziele Rücksicht nehmen.

Für die Umsetzung der empfohlenen Strategie zur Steuerung der Vergnügungsstätten in Geldern sind zunächst mehrere Ebenen der bauleitplanerischen Umsetzung zu beachten:

- Definition/ Identifikation und ggf. Überplanung der Gebiete, in denen Vergnügungsstätten insgesamt und allgemein ausgeschlossen und auch nicht ausnahmsweise zulässig sein sollen. Diese Gebiete ergeben sich unmittelbar aus dem Konzept. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob und welche vorhandenen Vergnügungsstätten über den § 1 (10) BauNVO dauerhaft gesichert werden sollen, sofern keine anderen übergeordneten Regelungen dem entgegenstehen, z.B. Verbot von Mehrfachspielhallen.
- Definition/ Identifikation und ggf. Überplanung der Gebiete, in denen nur Unterarten von Vergnügungsstätten zwar allgemein ausgeschlossen, aber aus-



nahmsweise zulässig sein sollen. Diese Gebiete ergeben sich in Bezug auf die Spielhallen/ Wettbüros unmittelbar aus dem Konzept, für die anderen Unterarten sind im Konzept die Ermessenskriterien enthalten.

- Definition und ggf. Überplanung des Zulässigkeitsbereiches in der Innenstadt mit den entsprechenden Regelungen.

Während die Regelungsmöglichkeiten/ -notwendigkeiten in den Baugebieten außerhalb des Zulässigkeitsbereiches in der Innenstadt keine besonderen Herausforderungen im Grundsatz darstellen, da hierfür zahlreiche Hilfestellungen aus der Rechtsprechung vorhanden sind und die Regelungsdichte bzw. -differenzierung nicht so umfassend ist, bedarf es für die Steuerung in der Innenstadt einer weitergehenden Betrachtung.

In dem Teilbereich der Innenstadt, in dem Spielhallen/ Wettbüros ausnahmsweise zulässig sein sollen, ergeben sich die Ausnahmetatbestände aus der Annahme, unter welchen Bedingungen städtebaulich unverträgliche Ansiedlungen zu erwarten sind bzw. unter welchen Bedingungen Ansiedlungen zu städtebaulich unverträglichen Folgen führen können. Zusammenfassend kann dies wie folgt formuliert werden:

Spielhallen/ Wettbüros sind dann städtebaulich verträglich, wenn deren Außenwirkung auf ein Mindestmaß reduziert wird und keine Häufung auftritt. Insofern soll im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass eine Ausnahmesituation gegeben ist, wenn das Vorhaben im Ober- oder Untergeschoss und einen bestimmten Mindestabstand von einem anderen bestehenden Vorhaben einhält.

Dass es für die Steuerung eines Bebauungsplanes bedarf ist unstrittig, denn das Konzept entfaltet für sich genommen keine Rechtsbindung⁵⁶. Zu klären ist lediglich, wie das Konzept in die Bebauungsplanung Eingang findet.

Während die Möglichkeit einer **vertikalen Steuerung** von Nutzungen nach § 1 (7) BauNVO durch die Rechtsprechung geklärt ist⁵⁷, sofern die Vorgaben dafür beachtet werden, gibt es in Bezug auf die horizontale Steuerung nach dem hier vorgeschlagenen Konzept auf der Basis des § 1 (9) BauNVO noch keine Rechtsprechung.

⁵⁶ Vgl. dazu z.B. OVG NRW, Az. 10 A 1512/07, Urteil vom 06.11.08, 1. Leitsatz.

⁵⁷ Vgl. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Az 1 C 11224/02, Urteil vom 15.03.2003, Rn. 30 juris.



Insofern stellt sich die Frage, ob der Ausnahmetatbestand der Abstände zwischen den einzelnen Vorhaben als konkrete Festsetzung im Bebauungsplan umgesetzt oder ob lediglich die zusätzliche Ausnahme der Abstände zwischen zwei entsprechenden Vorhaben allgemein als Festsetzung formuliert wird. Konkret würde eine Festsetzung mit der folgenden Zielrichtung formuliert:

1. Satz: ... Vergnügungsstätten sind gemäß § 1 (5) und (6) BauNVO allgemein ausgeschlossen ...

2. Satz: Spielhallen/ Wettbüros sind gemäß § 1 (7) und (9) BauNVO ausnahmsweise zulässig, wenn sie außerhalb des Erdgeschosses angesiedelt werden.

3. Satz: Spielhallen/ Wettbüros sind gemäß § 31 (1) BauGB ausnahmsweise zulässig, wenn sie die Bedingung nach dem 2. Satz erfüllen und außerdem keine negativen Auswirkungen auf Grund von direkten Nachbarschaften auf die städtebauliche Situation zu erwarten sind.