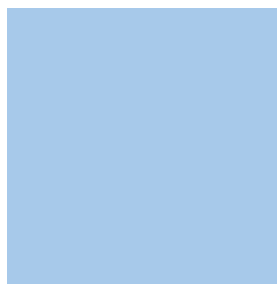
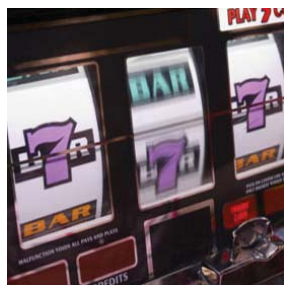
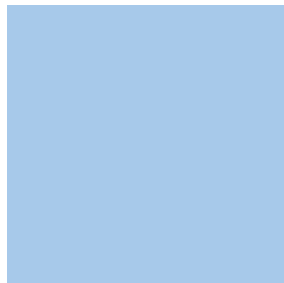




Stadt Braunschweig - Steuerungskonzept „Vergnügungs- stätten“

In der Fassung des Ratsbeschlusses vom 20. November 2012





Stadt Braunschweig - Steuerungskonzept „Vergnügungs- stätten“

In der Fassung des Ratsbeschlusses vom 20. November 2012

Dipl.-Ing. Dominik Geyer

Dipl.-Ing. Verena Heinz, M.Sc.

Geschäftsführende Gesellschafter:

Dipl.-Geogr. Ursula Mölders
Stadt- und Regionalplanerin SRL

Dipl.-Ing. Dominik Geyer
Stadtplaner AK NW, Bauassessor
Stadt- und Regionalplaner SRL
HRB Köln 62236

Gesellschafter/Seniorpartner:

Dr. Paul G. Jansen

Neumarkt 49
50667 Köln

Fon 02 21.940 72-0

Fax 02 21.940 72-18

info@stadtplanung-dr-jansen.de
www.stadtplanung-dr-jansen.de



1	EINLEITUNG	8
2	ANLASS UND AUFGABENSTELLUNG	10
2.1	Aktualität des Themas Spielhallen	10
2.2	Aktualität des Themas Wettbüros	13
2.3	Vorgaben für die Planung	14
2.4	Zentrale Aufgabe des Steuerungskonzepts	15
3	GRUNDLAGEN DER UNTERSUCHUNG	16
3.1	Betriebsformen von Vergnügungsstätten	16
3.2	Spiel- und Automatenhallen	17
3.3	Nachtlokale jeglicher Art, Vorführ- u. Geschäftsräume, deren Zweck auf Darstellung mit sexuellem Charakter ausgerichtet ist	22
3.4	Diskotheken, Tanzlokale	23
3.5	Swinger-Clubs	24
3.6	Multiplex-Kinos	25
3.7	Festhallen	26
3.8	Weitere Betriebsformen	27
3.8.1	Erotikfachmärkte/Sexshops	27
3.8.2	Wettbüros/Wettannahmestellen	29
3.8.3	Bordelle und bordellartige Betriebe	31
3.8.4	Billard- und Dart-Cafés	32
3.8.5	Bowling-Center und weitere Anlagen für sportliche Zwecke	32
3.8.6	Spielhallenähnliche Betriebe	33
3.9	Umgang mit dem Begriff „Vergnügungsstätte“	34
4	STÄDTEBAULICHE AUSWIRKUNGEN	36
4.1	Rechtliche Einordnung	36
4.2	Die städtebaulichen Auswirkungen im Einzelnen	36
4.3	Städtebauliche Prüfmatrix	39
5	BESTAND AN VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN BRAUNSCHWEIG	41
5.1	Bestand an Spielhallen	41
5.2	Spielhallen in der Innenstadt	46
5.3	Wettbüros in Braunschweig	49
5.4	Bordelle und bordellartige Betriebe	49
5.5	Tanzlokale und Diskotheken	50
5.6	Kurzes Resümee	51
6	GRUNDLAGEN FÜR DAS ENTWICKLUNGSKONZEPT	52
6.1	Schwerpunkt „Spielhallen“	52
6.2	Steuerungs- und Festsetzungsmöglichkeiten	52
6.3	Leitsätze	54
7	ZULÄSSIGKEITEN IN BRAUNSCHWEIG	57
7.1	Vorbemerkung	57
7.2	Allgemeine Zulässigkeit	57
7.3	Ausnahmsweise Zulässigkeit	57
7.4	Ausnahmsweise Zulässigkeit mit Ausnahme des Erdgeschosses	59
7.5	Ausnahmsweise Zulässigkeit von Freizeit-Centern	60
7.6	Nicht-kerngebietstypische Vergnügungsstätten	62



7.7	Gestaffelter Festsetzungskatalog	63
8	POTENZIELLE ANSIEDLUNGSBEREICHE (SUCHRÄUME)	64
8.1	Vorbemerkung	64
8.2	Grundsätzliche Stadtverträglichkeit	64
8.3	Vermeidung von bodenrechtlichen Spannungen	64
8.4	Standortprofile	65
8.5	Suchräume	66
9	A. BRAUNSCHWEIGER INNENSTADT	68
9.1	Ausgangssituation	68
9.2	Suchräume für Zulässigkeiten in der Innenstadt	71
9.3	B. Suchraum 1: Wilhelmstraße/Wendenstraße	73
9.3.1	Lage und Profil	73
9.3.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	73
9.3.3	Städtebauliche Bewertung	73
9.3.4	Zusammenfassende Bewertung	74
9.4	Suchraum 2: C1 Cinema	74
9.4.1	Lage und Profil	74
9.4.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	74
9.4.3	Städtebauliche Bewertung	75
9.4.4	Zusammenfassende Bewertung	75
9.5	Suchraum 3: Meinhardshof/Packhofpassage/Höhe	75
9.5.1	Lage und Profil	75
9.5.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	75
9.5.3	Städtebauliche Bewertung	76
9.5.4	Zusammenfassende Bewertung	77
9.6	Suchraum 4: Wilhelmstraße/Bohlweg	77
9.6.1	Lage und Profil	77
9.6.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	78
9.6.3	Städtebauliche Bewertung	78
9.6.4	Zusammenfassende Bewertung	78
9.7	Suchraum 5: Güldenstraße/Sonnenstraße	79
9.7.1	Lage und Profil	79
9.7.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	79
9.7.3	Städtebauliche Bewertung	79
9.7.4	Zusammenfassende Bewertung	79
9.8	Suchraum 6: Waisenhausdamm/ Stobenstraße/Karrenführerstraße	80
9.8.1	Lage und Profil	80
9.8.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	81
9.8.3	Städtebauliche Bewertung	81
9.8.4	Zusammenfassende Bewertung	82
9.9	Suchraum 7: Friedrich-Wilhelm-Viertel	82
9.9.1	Lage und Profil	82
9.9.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	84
9.9.3	Städtebauliche Bewertung	84
9.9.4	Zusammenfassende Bewertung	85
9.10	Suchraum 8: Haupteinkaufsbereiche/Fußgängerzonen	86
9.10.1	Lage und Profil	86
9.10.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	90
9.10.3	Städtebauliche Bewertung	90
9.10.4	Zusammenfassende Bewertung	91
9.11	Zusammenfassende Darstellung	91



10	STEUERUNGSKONZEPT FÜR WEITERE STANDORTBEREICHE IM STADTGEBIET	93
11	B. WENDEBRÜCK	93
11.1	Lage und Profil	93
11.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	94
11.3	Städtebauliche Bewertung	94
11.4	Zusammenfassende Bewertung	95
12	C. HAFEN/HANSESTRASSE/GIFHORNER STRASSE	97
12.1	Lage und Profil	97
12.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	98
12.3	Städtebauliche Bewertung	99
12.4	Zusammenfassende Bewertung	99
13	D. PETERSKAMP	101
13.1	Lage und Profil	101
13.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	103
13.3	Städtebauliche Bewertung	103
13.4	Zusammenfassende Bewertung	103
14	E. HAMBURGER STRASSE	104
14.1	Lage und Profil	104
14.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	105
14.3	Städtebauliche Bewertung	106
14.4	Zusammenfassende Bewertung	106
15	F. VOLKMARODER STRASSE/PETZVALSTRASSE	108
15.1	Lage und Profil	108
15.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	109
15.3	Städtebauliche Bewertung	109
15.4	Zusammenfassende Bewertung	110
16	G. CELLER STRASSE-NORD/HILDESHEIMER STRASSE	111
16.1	Lage und Profil	111
16.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	112
16.3	Städtebauliche Bewertung	113
16.4	Zusammenfassende Bewertung	114
17	H. MÜNCHENSTRASSE/WESTBAHNHOF/FRANKFURTER STRASSE/FRIEDRICH-SEELE-STRASSE/THEODOR-HEUSS- STRASSE	116
17.1	Lage und Profil	116
17.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	118
17.3	Städtebauliche Bewertung	119
17.4	Zusammenfassende Bewertung	120
18	I. HAUPTBAHNHOF/POSTGELÄNDE	123
18.1	Lage und Profil	123
18.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	124
18.3	Städtebauliche Bewertung	124
18.4	Zusammenfassende Bewertung	125



19	J. GEWERBE- UND HANDELSGEBIET MASCHERODER WEG/SENEFELDER STRAÙE	127
19.1	Lage und Profil	127
19.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	128
19.3	Städtebauliche Bewertung	129
19.4	Zusammenfassende Bewertung	129
20	K. CELLER STRAÙE/WEIÙES ROSS	131
20.1	Lage und Profil	131
20.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	132
20.3	Städtebauliche Bewertung	133
20.4	Zusammenfassende Bewertung	133
21	L. QUARTIERSZENTRUM ELBESTRAÙE	134
21.1	Lage und Profil	134
21.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	135
21.3	Städtebauliche Bewertung	135
21.4	Zusammenfassende Bewertung	136
22	M. QUARTIERSZENTRUM ERFURTPLATZ	138
22.1	Lage und Profil	138
22.2	Standortbewertung aus Betreibersicht	138
22.3	Städtebauliche Bewertung	139
23	RESÜMEE	140
24	ANHANG 1: BAUPLANUNGSRECHTLICHE ZULÄSSIGKEITEN	141
24.1	Vorbemerkung	141
24.2	Zulässigkeit von Vergnügungsstätten vor der Novellierung der BauNVO 1990	141
24.3	Zulässigkeit nach der Novellierung der BauNVO 1990	142
24.4	Vergnügungsstätten im unbeplanten Innenbereich	143
24.5	Übersicht zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach BauNVO 1990	144
24.6	Anhang 2: Rechtsprechung zu Vergnügungsstätten	145

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Durchschnittlicher. Spielerverlust in der Stadt Braunschweig in Mio. EUR seit 1998	12
Abbildung 2	Entwicklung der Zahl der Geldspielgeräte in Niedersachsen (1998 - 2010)	12
Abbildung 3	Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen je 10.000 Einwohner im Vergleich mit den kreisfreien Städten in Niedersachsen mit mehr als 100.000 Einwohnern.	42
Abbildung 4	Entwicklung der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen je 10.000 Einwohner im Vergleich zum Durchschnitt der	



	kreisfreien Städte in Niedersachsen mit mehr als 100.000 Einwohnern.	42
Abbildung 5	Entwicklung der Anzahl der Spielhallen je 10.000 Einwohner im Vergleich zum Durchschnitt der kreisfreien Städte in Niedersachsen mit mehr als 100.000 Einwohnern.	43
Abbildung 6	Übersicht Spielhallen	45
Abbildung 7	Merkur Spielothek (S 17) und Eingang in die Bruchstraße	46
Abbildung 8	Vergnügungsstätten in der Braunschweiger Innenstadt	47
Abbildung 9	Bruchstraße	50
Abbildung 10	Clubs und Diskotheken am Kalenwall	51
Abbildung 11	Übersicht Suchräume für Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in der Stadt Braunschweig	67
Abbildung 12	Zentrale Versorgungsbereiche Innenstadt (Kategorie 1 =dunkel und Kategorie 2 =hell)	69
Abbildung 13	Suchräume (einschl. Haupteinkaufsbereiche/Fußgängerzonen) in der Braunschweiger Innenstadt	72
Abbildung 14	C & A (links) am Waisenhausdamm	81
Abbildung 15	Besatz an der Friedrich-Wilhelm-Straße	83
Abbildung 16	Südstraße	84
Abbildung 17	Blick vom Kohlmarkt in Richtung Altstadtmarkt	87
Abbildung 18	Blick in die Straße Vor der Burg in Richtung Burgplatz	88
Abbildung 19	Fußgängerzonen/Passagen in der Innenstadt	89
Abbildung 20	Steuerungskonzept für die Innenstadt	92
Abbildung 21	Standortbereich Wendebück	94
Abbildung 22	Ausnahmsweise Zulässigkeit von kerngebietstypischen Spielhallen/ Wettbüros (grün) am Standort „Wendebück-Ost“ (ohne Maßstab)	96
Abbildung 23	Standortbereich C. Hafen/Hansestraße/Gifhorner Straße (ohne Maßstab)	98
Abbildung 24	Ausnahmsweise Zulässigkeit von kerngebietstypischen (dunkelgrün) und nicht-kerngebietstypischen (hellgrün) Spielhallen/Wettbüros am Standort Hansestraße (ohne Maßstab)	101
Abbildung 25	Standortbereich Peterskamp (ohne Maßstab)	102
Abbildung 26	Standortbereich Hamburger Straße (ohne Maßstab)	105



Abbildung 27	Ausnahmsweise Zulässigkeit von kerngebietstypischen Spielhallen (grün) am Standort „Hamburger Straße“ (ohne Maßstab)	107
Abbildung 28	Löwen Play Casino an der Berliner Straße	108
Abbildung 29	Standortbereich Volkmaroder Straße/Petzvalstraße (ohne Maßstab)	109
Abbildung 30	Ausnahmsweise Zulässigkeit von kerngebietstypischen Spielhallen/ Wettbüros (grün) am Standort „Berliner Straße“ (ohne Maßstab)	110
Abbildung 31	Standortbereich Celler Straße/Hildesheimer Straße (ohne Maßstab)	112
Abbildung 32	Ausnahmsweise Zulässigkeit von kerngebietstypischen Spielhallen/Wettbüros (grün) am Standort „Varrentrappstraße“ (ohne Maßstab)	115
Abbildung 33	Standortbereich Münchenstraße/Westbahnhof/Frankfurter Straße/Friedrich-Seele-Straße/Theodor-Heuss-Straße (ohne Maßstab)	117
Abbildung 34	Ausnahmsweise Zulässigkeit von kerngebietstypischen Spielhallen/Wettbüros (grün) am Standort Poppelweg/ Broitzemer Straße (ohne Maßstab)	121
Abbildung 35	Ausnahmsweise Zulässigkeit von kerngebietstypischen Spielhallen/Wettbüros (grün) am Standort Frankfurter Straße/Fabrikstraße (ohne Maßstab)	122
Abbildung 36	Standortbereich Hauptbahnhof/Postgelände /Heinrich-Büssing-Ring (ohne Maßstab)	123
Abbildung 37	Hauptbahnhof Braunschweig	125
Abbildung 38	Ausnahmsweise Zulässigkeit von kerngebietstypischen Spielhallen/Wettbüros (grün) am Heinrich-Büssing-Ring/ Berliner Platz (ohne Maßstab)	126
Abbildung 39	Standortbereich Senefelderstraße (ohne Maßstab)	128
Abbildung 40	Ausnahmsweise Zulässigkeit von nicht-kerngebietstypischen Spielhallen/Wettbüros (grün) am Standort Stöckheim (ohne Maßstab)	130
Abbildung 41	Quartierszentrum Celler Straße/Weißes Ross (ohne Maßstab)	132
Abbildung 41	Ausnahmsweise Zulässigkeit von nicht-kerngebiets-typischen Spielhallen/Wettbüros (grün) am Standort Celler Straße/ Weißes Ross (ohne Maßstab)	134
Abbildung 42	Quartierszentrum Elbestraße (ohne Maßstab)	135



Abbildung 43	Ausnahmsweise Zulässigkeit von nicht-kerngebiets-typischen Spielhallen/Wettbüros (grün) am Standort „Elbestraße“ (ohne Maßstab)	137
Abbildung 44	Quartierszentrum Erfurtplatz (ohne Maßstab)	138
Abbildung 45	Ausnahmsweise Zulässigkeit von nicht-kerngebietstypischen Spielhallen/Wettbüros (grün) am Standort „Erfurtplatz“ (ohne Maßstab)	139
Abbildung 46	Übersicht über die bauplanungsrechtlichen Zulässigkeiten für Vergnügungsstätten	142

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Städtebauliche Prüfmatrix	40
Tabelle 2	Übersicht Vergnügungsstätten in Braunschweig Stand: März 2011	48
Tabelle 3	Urteile und Beschlüsse der Verwaltungsgerichte	145

In dem nachfolgenden Text verwenden wir eine geschlechtsneutrale Sprache. Bei der konkreten Ansprache von Personen werden sowohl die weiblichen als auch die männlichen Personen genannt, z. B. „Bewohnerinnen und Bewohner“. Sollte aus Versehen oder aus Gründen der besseren Lesbarkeit an einigen Stellen nur die männliche Form, z. B. „Akteure“ gewählt sein, meinen wir aber immer auch die weiblichen Personen, nämlich die Akteurinnen. Selbstverständlich sind für uns immer Männer und Frauen gleichzeitig, gleichgestellt und chancengleich angesprochen.

Dieses Gutachten unterliegt dem Urheberrecht. Vervielfältigungen, Weitergabe oder Veröffentlichung des Gutachtens in Teilen oder als Ganzes sind nur unter Angabe der Quelle erlaubt, soweit mit dem Auftraggeber nichts anderes vereinbart ist.

1 Einleitung

Mit dem vorliegenden Konzept werden die Grundlagen für eine sinn- und maßvolle Steuerung von Vergnügungsstätten im Stadtgebiet von Braunschweig geschaffen. Die Herangehensweise an das Thema ist dabei sehr stark geprägt durch die rechtlichen Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten zur Steuerung bewegen können.

Fakt ist, dass die aktive Steuerung in erster Linie über die Bauleitplanung erfolgt. Ziel des Gutachtens ist es, fundierte Hinweise für dieses Planungsinstrument zu geben. Mit dem vorliegenden Steuerungskonzept „Vergnügungsstätten“ sollen allgemeine städtebauliche Zielvorgaben für das zukünftige bauleitplanerische Handeln der Stadt Braunschweig bei der Ansiedlung von Vergnügungsstätten aufgestellt werden. Dabei ist sowohl den städtebaulichen Belangen und den Regelungen der Baunutzungsverordnung als auch dem Grundsatz der Gewerbefreiheit Rechnung zu tragen - auch, indem die in Rede stehenden Nutzungen gesamtstädtisch betrachtet und gestreut werden. Mit dem Konzept werden zukünftige Entscheidungen der Stadt Braunschweig transparent gemacht. Potenzielle Vorhabenträger erhalten Sicherheit bei der Planung ihres Investitionsvorhabens.

In einem ersten Schritt des Gutachtens werden die Aufgabenstellung und der Planungsanlass dargelegt. Der Handlungsbedarf wird verdeutlicht und allgemeine Entwicklungstendenzen der Branche thematisiert.

Anlass und Aufgabenstellung

Im Kapitel „Grundlagen der Untersuchung“ wird auf die unterschiedlichen Typen von Vergnügungsstätten sowie ihre rechtliche Einordnung eingegangen.

Grundlagen der Untersuchung

In der planungsrechtlichen Diskussion für oder wider die Ansiedlung von Vergnügungsstätten können allein städtebauliche und bodenbezogene Kriterien eine Rolle spielen. Entsprechend werden die städtebaulichen Auswirkungen den jeweiligen Nutzungsarten zugeordnet und erläutert.

städttebauliche Auswirkungen

Darauf aufbauend ist die Bestandssituation in Braunschweig auf Basis unserer Erhebung vor Ort dokumentiert. Die unterschiedlichen Vergnügungsstätten im Stadtgebiet sind kartografisch dargestellt, ihr Standortumfeld wird kurz bewertet. Ein besonderes Augenmerk wird hierbei auf Spielhallen bzw. die Ausstattungsdichte an Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit gelegt. Darüber hinaus wird die Situation in Braunschweig weiteren Referenzkommunen vergleichend gegenüber gestellt.

Bestandssituation in Braunschweig

In den Grundlagen für das Entwicklungskonzept werden die Steuerungs- und bauleitplanerischen Festsetzungsmöglichkeiten erläutert. Dies ist zwingend erforderlich, da vorwiegend die rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten die Zielrichtung und die Vorgehensweise des Steuerungskonzeptes bestimmen.

*Grundlagen für das
Entwicklungskonzept*

Im Kapitel „Zulässigkeiten in Braunschweig“ wird deutlich gemacht, welche bauleitplanerischen Mittel eingesetzt werden sollen, d. h. wie die Festsetzungsmöglichkeiten in den Bebauungsplänen zu staffeln sind.

Das Kapitel „Potenzielle Ansiedlungsbereiche“ stellt diejenigen Stadtbereiche dar, die für Standortnachfrager attraktiv sein können. Hintergrund ist, dass Entwicklungsmöglichkeiten nur dort eröffnet werden sollen und können, an denen die relevanten Standortfaktoren für Entwickler tatsächlich vorhanden sind. Die Suchräume müssen insoweit realistische Optionen für Zulässigkeiten eröffnen. In einem nächsten Schritt werden sie dahingehend überprüft, ob mit der Ansiedlung von Vergnügungsstätten negative städtebauliche Auswirkungen zu erwarten sind.

potenzielle Ansiedlungsbereiche

Im Ergebnis lassen sich negative städtebauliche Auswirkungen für Teilbereiche der Braunschweiger Innenstadt und einige gewerbliche Flächen ausschließen. Hier können ausnahmsweise Zulässigkeiten gewährt werden, ohne dass mit negativen Strukturveränderungen grundlegend gerechnet werden muss. Für die Teilbereiche werden die entsprechenden Handlungsempfehlungen formuliert. Ausschlusskriterien für die weiteren Bereiche werden benannt.

Entwicklungskonzept

Nachdem das Bauplanungsrecht das zentrale Instrument zur Steuerung ist, wird im Anhang 1 ein umfassender Überblick über das relevante Bauplanungsrecht gegeben.

*bauplanungsrechtliche
Zulässigkeiten*

Im Anhang 2 sind die relevanten Rechtsprechungen der vergangenen Jahre dokumentiert. Hintergrund ist, dass sich die Kriterien für negative städtebauliche Auswirkungen nicht direkt aus den Normen ablesen, sondern vielmehr nur mittelbar über die Rechtsprechung erschließen lassen.

Rechtsprechung

Mit den Ausschluss- und Zulässigkeitsbereichen und den entsprechenden Zulässigkeitskriterien sowie der Dokumentation der rechtlichen Rahmenbedingungen sind damit die relevanten Inhalte zur Steuerung von Vergnügungsstätten im Stadtgebiet von Braunschweig vorbereitet.

2 Anlass und Aufgabenstellung

In letzter Zeit verdichtet sich das Thema „Spielhallen“ zunehmend in der kommunalpolitischen Diskussion. Eigentlich hatte das Themenfeld seit Ende der 90er-Jahre kaum mehr Anlass für ein groß angelegtes planungsrechtliches Einschreiten gegeben. Aber inzwischen expandieren Spielhallen in fast schon beängstigendem Maße. Dieser Trend zeigt sich durch zunehmende Bauvoranfragen und Bauanträge auch in Braunschweig und hat die Stadt dazu veranlasst, ein Konzept zur Steuerung von Vergnügungsstätten zu beauftragen.

Anlass

Mit der Zunahme an Anträgen und Anfragen kam in Braunschweig die zentrale Frage auf, in welchen Bereichen des Stadtgebiets generell die Möglichkeit bestehen sollte, Vergnügungsstätten zuzulassen bzw. auszuschließen. Da ein pauschaler Ausschluss von Vergnügungsstätten für das gesamte Stadtgebiet nicht nur planungsrechtlich unzulässig, sondern zudem aus stadtplanerischer Sicht nicht sinnvoll ist, sollen durch ein gesamtstädtisches Konzept Bereiche festgelegt werden, die gegenüber Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen, als empfindlich gelten müssen, und solche, in denen Vergnügungsstätten zulässig sein sollen.

In diesem Zusammenhang ist mit aller Deutlichkeit darauf zu verweisen, dass das Steuerungskonzept „Vergnügungsstätten“, auch wenn es als städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des Baugesetzbuchs zu werten ist, keine unmittelbare Rechtswirkung für den einzelnen Betreiber oder Standortnachfrager hat. Erst die konsequente Umsetzung im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung ist geeignet, durch Festsetzungen die erforderlichen Steuerungswirkungen zu entfalten.

Umsetzung über die Bauleitplanung

2.1 Aktualität des Themas Spielhallen

Warum das Thema „Spielhallen“ insgesamt und gerade jetzt aktuell ist, erschließt sich zunächst nicht unmittelbar. Der Blick in die Statistik zeigt, dass die Zahl der Spielhallenstandorte in Niedersachsen stetig zurückgeht: während es im Jahr 2000 noch 1036 Spielhallenstandorte waren, wurden im Jahr 2010 nur noch 973 Spielhallenstandorte gezählt. Das macht immerhin ein Minus von ca. 6,1%.¹ Es bedarf schon einer genauen Analyse, um die aktuellen Tendenzen einer vermehrten Standortnachfrage erklären zu können.

¹ Diese und die weiteren Daten zum regionalen und überregionalen Spielhallen-, Konzessions- und Spielautomatenbesatz wurden durch den AK Spielsucht e.V. erhoben und über diesen bezogen.

Eine wichtige Rolle spielt hier die neue Spielverordnung aus dem Jahr 2006.² Folgende wesentlichen Punkte haben sich mit der neuen Spielverordnung geändert und zu dem aktuell vorherrschenden Expansionsdrang geführt:

Spielverordnung 2006

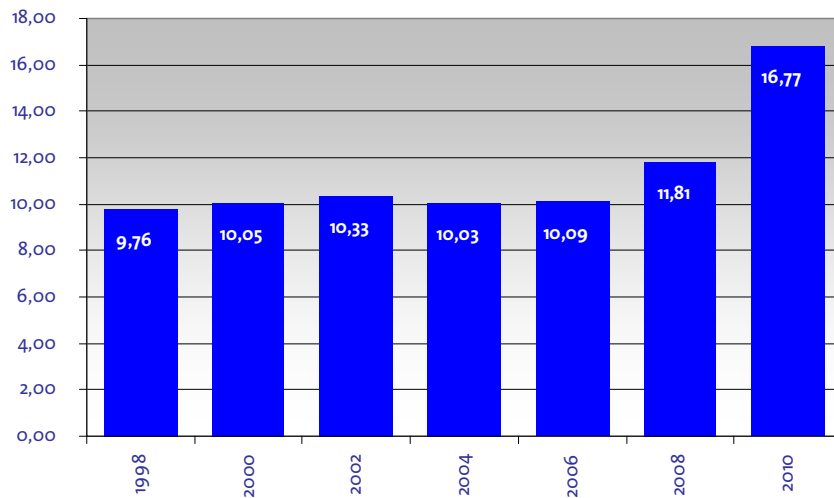
- Absenkung der Netto-Quadratmeter Spielfläche von 15 auf 12 qm pro Geldspielgerät mit Gewinnmöglichkeit
- Erhöhung der maximalen Anzahl der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit von zehn auf zwölf Geräte pro Konzession
- Erhöhung von zwei auf drei Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in der Gastronomie-Aufstellung
- Reduzierung der Mindestspieldauer von zwölf auf fünf Sekunden
- Erhöhung des maximalen Stundenverlustes von 60 EUR auf 80 EUR
- Festschreibung des maximalen Gewinns auf 500 EUR je Stunde

In Niedersachsen ist mit der neuen Spielverordnung 2006 die Zahl der Spielhallenkonzessionen (nicht Spielhallenstandorte) wieder angestiegen und die Zahl der Geldspielgeräte in Spielhallen hat sich von ca. 10.715 auf über 14.766 Geräte sprunghaft vergrößert. Dies ergibt eine Zunahme um immerhin 38 %. Die mit der neuen Spielverordnung erhöhte Anzahl an Geldspielgeräten pro Konzession und die neue Multifunktionalität der Geräte haben diese Entwicklung möglich gemacht. Der monetäre Spielerverlust, der in Niedersachsen im Jahr 2006 noch bei ca. 197 Mio. EUR lag, ist inzwischen auf ca. 319 Mio. EUR angestiegen. Diese Entwicklung zeichnet sich auch in der Stadt Braunschweig ab: Der Spielerverlust, der im Jahr 2006 noch bei ca. 10,09 Mio. EUR lag, betrug 2010 in Braunschweig bereits ca. 16,77 Mio. EUR.³

² Neufassung der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV) vom 27. Januar 2006 (BGBl. I 2006 Nr. 6, S. 280). Im Internet einsehbar unter:
http://www.ballywulff.de/14/o_download_bereich/Spielverordnung%20_Jan_2006.pdf

³ Der jährliche Nettoverlust der Spieler entspricht dem jährlichen Kasseninhalt vor Steuer der Geldspielgeräte. Laut aktuellen Angaben (aus: „Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2008“; Frühjahr 2010) der Forschungsstelle für Handel - Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung GmbH/Berlin beträgt der durchschnittliche monatliche Kasseninhalt für ein Geldspielgerät in Spielhallen 1.801,66 EUR; in gastronomischen Betrieben 610,47 EUR. Der Berechnung der Spielerverluste liegen diese beiden Zahlen zugrunde.

Abbildung 1 Durchschnittlicher Spielerverlust in der Stadt Braunschweig in Mio. EUR seit 1998

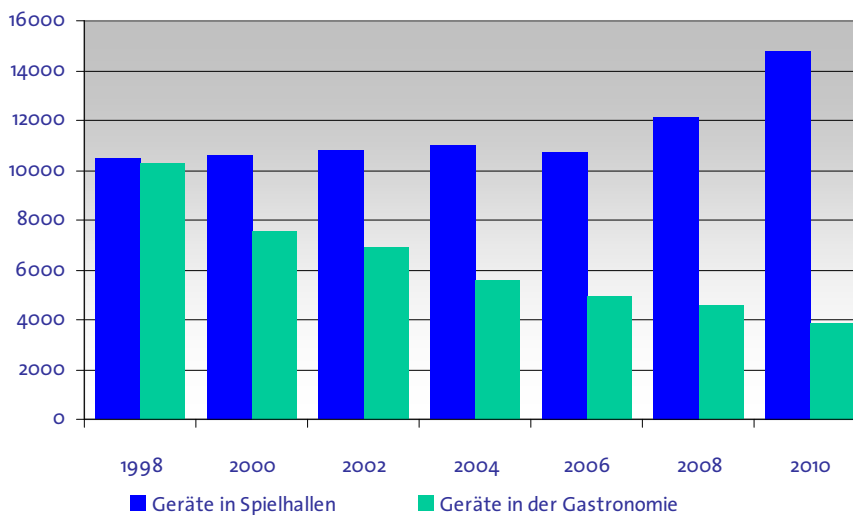


Quelle: Arbeitskreis Spielsucht e.V., Darstellung Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH 2010

Gleichzeitig ist ein beträchtlicher Rückgang der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in der Gastronomie zu verzeichnen. Dies ist auf die stetig wachsenden Anforderungen des Jugendschutzes, aber auch auf das Gaststätten-Sterben der sogenannten Eckkneipen zurückzuführen.

*Rückgang an Geräten
in der Gastronomie*

Abbildung 2 Entwicklung der Zahl der Geldspielgeräte in Niedersachsen (1998 - 2010)



Quelle: Arbeitskreis Spielsucht e.V., Darstellung Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH 2010

Hinsichtlich der aktuell feststellbaren vermehrten Standortnachfrage in ganz Niedersachsen ist davon auszugehen, dass mit den dargestellten Trends die maximale Zahl an Spielgeräten und Konzessionen in den vorhandenen Spielhallen weitgehend ausgeschöpft ist. Nach der Marktkonsolidierung in der Vergangenheit hat ein massiver Expansionstrend eingesetzt. Er fällt in eine Phase, in der eine Vielzahl von Städten und Gemeinden durch leerstehende Ladenlokale in der Innenstadt gezeichnet ist und damit ausreichend Raum für die teilweise hochprofitablen Spielhallen vorhanden ist. Offensichtlich ist, dass mit diesem neuen Schub an Spielhallen die Situation des Einzelhandels, der Gastronomie und des Wohnens in der Innenstadt zunehmend verschlechtert wird.

Der aktuelle Expansionstrend ...

Damit wird deutlich, dass zur Sicherung und Entwicklung der innerstädtischen Lagen nicht allein Einzelhandelskonzepte, städtebauliche Entwicklungskonzepte und die Städtebauförderprogramme ausreichend sind. Vielmehr muss zusätzlich eine eindeutige Position hinsichtlich unerwünschter Ansiedlungen von Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen, bezogen werden. Dies kann nur über eine konsequente städtebauliche Entwicklungsplanung und die entsprechende Umsetzung in der Bauleitplanung erfolgen. Ziel muss sein, die durch Spielhallen möglichen negativen Effekte auf das städtebauliche Umfeld sowie das Stadtimage konsequent zu verhindern.

... steht im Konflikt zu bestehenden Nutzungen

2.2 Aktualität des Themas Wettbüros

Bis vor wenigen Jahren konnte in Deutschland nur in lizenzierten Oddset-Lottoannahmestellen auf Fußballspiele gewettet werden. Nur vier Sportwetten-Anbieter aus der ehemaligen DDR sicherten sich noch kurz vor der Wiedervereinigung eine Zulassung. Mittlerweile ist die Rechtslage anders: Am 15. Dezember 2011 unterzeichneten alle Bundesländer mit Ausnahme von Schleswig-Holstein einen Glückspieländerungsstaatsvertrag. Private Anbieter von Sportwetten können sich um insgesamt 20 Konzessionen bemühen, d. h. prinzipiell kann jeder ein Wettbüro eröffnen und Sportwetten anbieten. Damit wird das Wettbüro eine interessante Möglichkeit für Unternehmensgründer, selbst für kleinere Akteure (z. B. Einzelhändler oder Gastronomen). Bedingung ist, dass lediglich Wetten vermittelt werden, denn § 284 StGB verbietet den Betrieb und die Bewerbung von Sportwetten, nicht aber das Vermitteln. Aktuellen Schätzungen zufolge gibt es in Deutschland ca. 1.500 bis 2.000 Wettbüros. Wird die Analogie zu einem liberalen Markt wie z. B. Großbritannien hergestellt, kann davon ausgegangen werden, dass es in



Deutschland ein Marktpotenzial von bis zu 12.000 Wettbüros geben kann.⁴ Entsprechende Expansionsbestrebungen sind erkennbar.

2.3 Vorgaben für die Planung

Für die Planung gilt es hier, einige wichtige Rahmenbedingungen zu beachten:

- Ein pauschaler Ausschluss von Vergnügungsstätten für das gesamte Stadtgebiet ist nicht nur planungsrechtlich unzulässig, sondern zudem aus stadtplanerischer Sicht nicht sinnvoll, denn die Ansiedlung von Spielhallen führt nicht grundsätzlich zu negativen Strukturveränderungen. Erst wenn Konflikte und Probleme durch eine generelle Standortunverträglichkeit oder durch Konzentrationen ausgelöst werden, sind negative Auswirkungen zu erwarten.⁵
- Grundsätzlich sind die Aufgaben der Bauleitplanung im Rahmen der sittlichen Neutralität ausschließlich auf städtebauliche Belange beschränkt. Das bedeutet, dass ethisch-moralische Kriterien wie z. B. der „Spierschutz“ keine Rolle in der städtebaulichen Bewertung spielen dürfen.⁶
- Gegen die allzu strenge Reglementierung von Spielhallen spricht ein wichtiger Sachverhalt: Im konsequenten bauleitplanerischen Ausschluss von Spielhallen erhalten die bestehenden genehmigten und im Bestand geschützten Betriebe eine Quasi-Monopolstellung. Weitere Konkurrenzbetriebe werden nicht zugelassen und die langfristige Existenz der vorhandenen Betriebe (auch solcher, die auf vergleichsweise niedrigem Niveau wirtschaften) ist damit gesichert.
- In einer sinn- und maßvollen Steuerung soll nach unterschiedlichen Typen differenziert werden; z. B. können Spielhallen in Form von Freizeit-Centern auch ein belebendes Element der Innenstadt sein. Einrichtungen mit Café-Bistro-Charakter, die über Billard, Dart, Unterhaltungsspielautomaten, Großbildleinwand und/oder Internetplätze verfügen und neben Geschicklichkeitsspielen auch

kein pauschaler Ausschluss von Vergnügungsstätten

nur städtebauliche Kriterien zählen

Monopolstellung verhindern

Unterscheidung nach Typen

⁴ In Großbritannien gibt es bei einer Einwohnerzahl von knapp 62 Mio. ca. 9.000 Wettbüros (<http://gamingzion.com/forum/showthread.php/731-Number-of-betting-shops-in-UK-continues-to-grow>).

⁵ vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.05.1987, Az. 4 N 4/86. "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."

⁶ vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91. "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 Abs. 5 BauNVO maßgebend waren, überhaupt nicht städtebaulicher Natur sind."

Glücksspielautomaten anbieten, können sehr attraktiv für die Innenstadt sein. Dies gilt besonders dann, wenn sie sich zum Straßen- oder Platzraum hin öffnen. Ein genereller Ausschluss würde die Möglichkeiten, die diese Art von Spielhallen als Freizeit-Center bieten, unterbinden.

- Grundsätzlich sind zur Vermeidung von Konzentrationswirkungen die Zulässigkeitsvoraussetzungen von neuen Vergnügungsstätten an die Bestandssituation zu knüpfen. D. h., wenn in unmittelbarer Nachbarschaft einer beantragten Vergnügungsstätte bereits eine andere Vergnügungsstätte bzw. eine Mindernutzung vorhanden ist und im Zusammenwirken negative städtebauliche Auswirkungen zu erwarten sind, soll die Genehmigung nach Möglichkeit versagt werden. Hierfür kann Rückgriff auf die städtebauliche Prüfmatrix (vgl. Kap. 4.3) genommen werden.

Vermeidung von Konzentrationen

2.4 Zentrale Aufgabe des Steuerungskonzepts

Aufgabe des Steuerungskonzepts „Vergnügungsstätten“ für die Stadt Braunschweig ist, auf Grundlage einer genauen Bestandsaufnahme und Analyse die Ausschluss- bzw. Zulässigkeitsbereiche für Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros, zu begründen und festzulegen. Gleichzeitig soll über die Unterscheidung nach Typen ein weiteres Instrument entwickelt werden, damit auch erwünschte Entwicklungen (z. B. Freizeit-Center) insbesondere in Kerngebieten möglich werden. Abschließend ist die konsequente bauleitplanerische Umsetzung, gestaffelt nach Prioritäten, einzuleiten.

Die Ansiedlung von Spielhallen in stadtverträgliche Bahnen zu lenken bedeutet: Unerwünschtes verhindern und attraktive Angebote möglich machen.

Im Ergebnis: Räumliche und typenbezogene Steuerung

3 Grundlagen der Untersuchung

3.1 Betriebsformen von Vergnügungsstätten

Unter den städtebaulichen Begriff „Vergnügungsstätte“ fallen im Wesentlichen sechs Gruppen:

*städtebaulicher Begriff
„Vergnügungsstätte“*

- Spiel- und Automatenhallen
- Nachtlokale jeglicher Art, Vorführ- u. Geschäftsräume, deren Zweck auf Darstellung mit sexuellem Charakter ausgerichtet ist
- Diskotheken, Tanzlokale
- Swinger-Clubs
- Multiplex-Kinos
- Festhallen

Regelmäßig werden auch Wettbüros zu den Vergnügungsstätten gezählt. Allerdings ist der Übergang zu einer reinen Wettannahmestelle fließend. Aktuell umstritten ist die Fragestellung, ab welcher Ausstattung eine bloße Wettannahmestelle als Wettbüro und demnach als Vergnügungsstätte zu werten ist.

Wettbüros

Nicht zu den Vergnügungsstätten zählen die Toto-Lotto-Annahmestellen, die gleichzeitig Zeitungen, Schreib- oder Tabakwaren verkaufen. Sie sind als Einzelhandelsbetriebe zu werten.

Erotikfachgeschäfte und -fachmärkte ohne Videokabinen sind ebenfalls nicht als Vergnügungsstätten zu werten. Sie sind dem Facheinzelhandel zuzuordnen.

Erotikfachgeschäfte/ -fachmärkte

Da Wettbüros und Erotikfachgeschäfte/-fachmärkte aber gleichermaßen negative städtebauliche Auswirkungen hervorrufen können, werden sie im vorliegenden Steuerungskonzept mit betrachtet.

Definitiv nicht zu den Vergnügungsstätten zählen: Politische Kabarets und Kleinkunstabühnen (Anlagen für kulturelle Zwecke), Bowlingbahnen und Kegelbahnen bzw. Kegelcenter (Anlagen für sportliche Zwecke). Ebenfalls nicht zu den Vergnügungsstätten zählen herkömmliche Kinos, die als „sonstige Gewerbebetriebe“ einzustufen sind.⁷

nicht zu den Vergnügungsstätten zählen ...

⁷ vgl. Fickert/Fieseler, 11. Aufl., § 4a BauNVO, Rn. 22.51

Bordelle sowie bordellartige Betriebe sind ebenfalls nicht als Vergnügungsstätten zu werten, vielmehr als Gewerbebetriebe und demnach nur in den entsprechenden Gebietskategorien zulässig.

Bordelle

Allgemein können Vergnügungsstätten einerseits die Innenstädte attraktivieren und beleben, andererseits auch Konflikte und Probleme durch eine generelle Unverträglichkeit an einem Standort oder durch Massierungen und Konzentrationen auslösen. Grundsätzlich gilt, dass die städtebaulichen Problemwirkungen von Vergnügungsstätten, Wettbüros und Erotikfachgeschäften/-fachmärkten im Zusammenhang von der Art ihrer Umgebungsnutzung, ihrer Außengestaltung sowie der räumlichen Massierung beurteilt werden müssen.

Restriktionen und Potenziale

Bei der folgenden Bewertung der unterschiedlichen Betriebsformen wird auf eine typisierende Betrachtung zurückgegriffen, die nicht immer Rückschlüsse auf die regelmäßigen städtebaulichen Auswirkungen zulässt. Die Übergänge zwischen den Betriebstypen sind meist fließend und es ist schwer nachvollziehbar zu machen, ob z. B. eine Einrichtung von 240 qm Grundfläche mit nur vier Geldspielautomaten, aber Bewirtung und Tischen mit Sitzgelegenheiten als Spielhalle zu werten ist. Insoweit wird es immer eine Grauzone geben, die grundsätzlich auf den Einzelfall bezogen zu betrachten sein wird.

3.2 Spiel- und Automatenhallen

Als Spiel- und Automatenhallen (Spielhallen) gelten Betriebe, in denen ein räumlich gehäuftes Sortiment verschiedenartiger Unterhaltungsautomaten mit Gewinnchance (Geldspielgeräte) und ohne Gewinnmöglichkeit (TV- bzw. Bildschirmspielgeräte, Flipper), oft ergänzt durch manuelle Geschicklichkeitsspiele wie z. B. Billard und Tischfußball, zur beliebigen Betätigung gegen Münzeinwurf angeboten wird. Der betriebliche Schwerpunkt der Spielhallen liegt gewerberechtlich in der Bereitstellung dieser Geräte. Der Begriff "Spielhalle" bezeichnet nicht notwendigerweise einen selbständigen Betrieb, sondern es kann sich auch „nur“ um einen Raum handeln, der zu einem anderen Betrieb (typischerweise Schank- und Speisewirtschaft) gehört, wenn er ausschließlich zur Aufstellung der in § 33i GewO (Spielhallen und ähnliche Unternehmen) genannten Geräte dient.

Die planungsrechtliche Abgrenzung der kerngebietstypischen von den nicht-kerngebietstypischen Vergnügungsstätten (WB-Vergnügungsstätten) ist nach ihrem Einzugsbereich und ihren Auswirkungen zu beurteilen.⁸

planungsrechtliche Differenzierung

Kerngebietstypische Spielhallen haben als zentrale Dienstleistungsbetriebe auf dem Unterhaltungssektor einen größeren Einzugsbereich und sind für ein größeres allgemeines Publikum erreichbar. In der Rechtsprechung hat sich zur Abgrenzung der kerngebietstypischen von den nicht-kerngebietstypischen Spielhallen im Sinne von § 4a Abs. 3 Satz 2 BauNVO 1990 eine Grundfläche von etwa 100 qm (Nutzfläche) als „Schwellenwert“ herausgebildet.⁹ Kerngebietstypische Spielhallen haben mehr als 20 Spielmöglichkeiten, davon acht Geldspielgeräte, mehr als 40 Besucherplätze und eine längere Öffnungszeit als 22:00 Uhr. Zusammenfassend sind kerngebietstypische Vergnügungsstätten solche, die von zentraler Bedeutung sind und einen großen Einzugsbereich haben, d. h. Vergnügungsstätten, die auf einen größeren Publikumskreis - auch mit weiteren Anfahrten - ausgerichtet sind.

kerngebietstypische Spielhallen

Mischgebietsverträgliche Spielhallen unterhalb dieser Grenze von 100 qm sind (ab BauNVO 1990) in den überwiegend gewerblich geprägten Teilen von Mischgebieten allgemein zulässig. Sie weisen Nutzflächen von bis ca. 100 qm und bis zu 20 Spielmöglichkeiten auf, davon nicht mehr als acht Geldspielgeräte; die Öffnungszeit ist in der Regel auf 22:00 Uhr, ausnahmsweise auf 23:00 Uhr, begrenzt.

*mischgebietsverträgliche Spielhallen,
bzw. nicht-kerngebietstypische Spielhallen*

Als nicht-kerngebietstypisch sind in erster Linie die Spielhallen, aber auch Vergnügungsstätten allgemein einzustufen, die der „üblichen“ Freizeitbetätigung in einem (begrenzten) Stadtviertel dienen. Diese Kriterien treffen insbesondere für kleinere Spielhallen zu. Hier sind der Besucherkreis und das Einzugsgebiet maßgebend.

Insgesamt ist einzuschränken, dass die Unterscheidung nach kerngebiets- und mischgebietsverträglichen Spielhallen (nicht-kerngebietstypisch) inzwischen nur noch bedingt Bedeutung in der realen Marktentwicklung der Branche hat. Die in der Rechtsprechung definierte Grenze von 100 qm Nutzfläche für nicht-kerngebietstypische Spielhallen ist nur noch sehr eingeschränkt marktrelevant, Bauvoranfragen und -anträge nach neuen Spielhallen bewegen sich heute oftmals ab 600 qm aufwärts. Dies hat den einfachen Grund, dass in einer Spielhalle der planungsrechtlich relevanten Größenordnung von 100 qm maximal acht Glücksspielgeräte

Spielhallen werden immer größer

⁸ Der Begriff WB-Vergnügungsstätten (Vergnügungsstätten in besonderen Wohngebieten) leitet sich aus der Tatsache ab, dass in der BauNVO 1990 die nicht-kerngebietstypischen Vergnügungsstätten erstmals im § 4a (besondere Wohngebiete) genannt sind. Im Rahmen der Zulässigkeiten in anderen Gebietskategorien wird auf den § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO regelmäßig verwiesen.

⁹ vgl. Fickert/Fieseler, 11. Aufl., § 4a BauNVO, Rn. 23.4

aufgestellt werden können,¹⁰ aber gleichzeitig der Nachfragetrend zu immer größeren und diversifizierten Angeboten weist. Auch liegt inzwischen die Größenordnung einer einzelnen Konzession oberhalb der planungsrechtlich relevanten Grenze von 100 qm.

Der Trend zu immer größeren Einheiten bedingt, dass je Spielhallenstandort mehrere gewerberechtliche Spielhallen, d. h. Konzessionen betrieben werden. Eine Konzession beinhaltet maximal zwölf Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit. Für jedes der Geräte sind darüber hinaus zwölf qm Nutzfläche nachzuweisen. Eine Konzession umfasst demnach mindestens 144 qm Nutzfläche. Im Gewerberecht wird der Begriff „Konzession“ regelmäßig mit dem Begriff „Spielhalle“ gleichgesetzt. Planungsrechtlich beinhaltet der Begriff „Spielhalle“ dagegen regelmäßig den gesamten Spielhallenstandort. Dies ist insoweit zielführend, als dass die städtebaulichen Auswirkungen nicht von den einzelnen Konzessionen im inneren des Gebäudes, vielmehr vom Spielhallenstandort insgesamt ausgehen. Dies wurde jüngst vom Verwaltungsgericht Gelsenkirchen unter folgendem Leitsatz bestätigt:

„Verfügen zwei Spielhallen (im Sinne des § 33 i GewO, Anm. des Verfassers) über einen gemeinsamen Aufsichtsbereich, der von ihnen nur durch einen Tresen abgetrennt ist, so sind beide Spielhallen ein einzelnes Vorhaben im bauplanungsrechtlichen Sinn.“¹¹

Vier nicht-kerngebietstypische Spielhallen unter einem Dach sind planungsrechtlich demnach nicht einzeln, sondern in ihrem Zusammenwirken als ein Spielhallenstandort zu werten. Sie sind als kerngebietstypische Spielhalle einzustufen und demnach nur in Kerngebieten allgemein zulässig. Der gewerberechtliche Begriff „Mehrfachspielhalle“ ist regelmäßig gleichzusetzen mit dem planungsrechtlichen Begriff kerngebietstypische Spielhalle, auch wenn eine Harmonisierung der Größenordnung beider Regelungsgehalte (144 qm für eine gewerberechtliche Konzession und 100 qm Schwellenwert für die bauplanungsrechtliche kerngebietstypischen Spielhallen) noch aussteht.¹²

Die relevanten Standortfaktoren für Spielhallen sind sehr differenziert zu sehen. Zum einen werden nach wie vor die innerstädtischen Lagen und hier insbesondere die Nachbarschaft zum Einzelhandel mit hohen Fußgängerfrequenzen und zur Gastronomie nachgefragt. In der Regel sind dies die 1B-Lagen in den Randbereichen der zentralen Geschäftsviertel. Weiterhin werden Gewerbegebiete vornehmlich an den Stadteinfallsstraßen mit hohen Verkehrszahlen vielfach

der Begriff „Mehrfachspielhallen“

Standortfaktoren

¹⁰ Bei zwingend erforderlichen 12 qm je Gerät (nach Spielverordnung 2006) sind auf planungsrechtlich relevanten 100 qm Nutzfläche maximal acht Geld- oder Warenspielgeräte möglich.

¹¹ vgl. Urteil VG Gelsenkirchen, 16.11.2010, AZ 5 K 2814/09

¹² vgl. auch Stühler, Dr. Hans-Ulrich; „Alte Probleme im neuen Gewand – das Bauplanungsrecht und die Genehmigung von Mehrfachspielhallen“, in: baurecht 1, 2009, Werner Verlag Köln, 2009

belegt. Auch hier ist die Nachbarschaft zum (großflächigen) Einzelhandel ein wichtiger Standortfaktor, da mit den hier vorherrschenden Frequenzen Mitnahmeeffekte erzielt werden können. Weiterhin ist die Nähe zu Schnellrestaurants, Tankstellen und sonstigen Pkw-bezogenen Nutzungen als wichtiges Standortkriterium zu werten. Abschließend belegen Spielhallen zunehmend die den Bundesautobahnen zugeordneten Autohöfe. Hier ist definitiv kein kommunaler Kontext vorhanden, es wird offensichtlich auf die Frequenz der Autobahn Bezug genommen. Allen Lagen ist gleichermaßen gemein, dass sie jeweils gut erkennbar, einseh- und erreichbar sein müssen.

Wenn Spielhallen in den Einkaufszonen der Kerngebiete bzw. in innerstädtischen Mischgebieten angesiedelt sind, können sich Standortkonflikte mit anderen Nutzungen ergeben. Als Probleme aus städtebaulicher Sicht sind Lärmbelästigungen, Beeinträchtigungen des Straßen- und Stadtbilds sowie Trading-Down-Effekte zu nennen.¹³ Obwohl die Spielhallen selbst keine Betriebsgeräusche verursachen, kommt es doch durch Folgegeräusche der Besucher sowie durch an- und abfahrende Kraftfahrzeuge zu Konflikten mit den Anwohnern.

Standortkonflikte

Das Maß der Beeinträchtigung des Straßen- und Stadtbilds durch die Gestaltung der Spielhallen hängt von der Umgebung ab. Häufig werden die aggressive Aufmachung oder dunkle, zugeklebte Schaufensterscheiben bemängelt, da die Laufwegen, d. h. die Schaufensterfront und damit der Kundenstrom unterbrochen werden. Spielhallen wirken aus diesem Grund oftmals als Fremdkörper.

Spielhallen als Fremdkörper

Aufgrund ihrer hohen Mietzahlungsfähigkeit und auch -bereitschaft verdrängen Spielhallen häufig den traditionellen Einzelhandel und führen so einen Qualitätsverlust der Einkaufsstraßen und Einkaufszonen herbei. Dies kann bei einer räumlichen Konzentration von Spielhallen, Billig-Läden und Imbiss-Stuben einen Destabilisierungsprozess auslösen, wodurch die bisherige Geschäftsnutzung einer Straße verdrängt werden kann.

Verdrängung der Geschäftsnutzung

¹³ Mit "Trading-Down-Effekt" werden die negativen Auswirkungen bezeichnet, die auftreten wenn bestimmte Nutzungen (wie z. B. Vergnügungsstätten/Spielhallen) in einem Stadtteil oder Straßenzug zu Abwertungsprozessen führen.

Die Ansiedlung von Vergnügungsstätten führt in der Regel allerdings nur dann zu negativen Strukturveränderungen, wenn Konflikte und Probleme durch die genannten generellen Standortunverträglichkeiten oder durch Konzentrationen ausgelöst werden. In den letzten Jahren wird aber immer häufiger ein neuer Typus von Vergnügungsstätte beobachtet, der besonders für junge Erwachsene ein interessanter Treffpunkt ist. Spielhallen in Form von Freizeit-Centern können ein belebendes Element der Innenstadt sein. Folgende Nutzungen bieten diese Einrichtungen regelmäßig an:

- Unterhaltungsspielautomaten (z. B. Flipper, virtuelle Auto- bzw. Motorradrennen, Air Hockey, Bullenreiten, Tanzspiele, Luftgitarre, Tischfußball)
- Internetplätze
- Großleinwand für Sportübertragungen
- Billard und Dart
- Gastronomisches Angebot
- Untergeordnet können ggf. auch Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit vorhanden sein.

Einrichtungen mit diesen Angeboten können sehr belebend für die Innenstadt sein, besonders dann, wenn sie sich zum Straßen- oder Platzraum hin öffnen. Aus planerischer Sicht können je nach Standortumfeld solche Einrichtungen positiv bewertet werden. Entsprechend soll in der Bauleitplanung kein pauschaler Ausschluss von Vergnügungsstätten respektive Spielhallen formuliert werden. Vielmehr ist genau danach zu differenzieren, welche Formen (Gattungen) stadtverträglich sind und welche nicht. Diese Feindifferenzierung ist zwingend erforderlich, da § 33 i Gewerbeordnung¹⁴ unter dem Begriff Spielhalle sowohl die Einrichtungen für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit und für Spielgeräte ohne Gewinnmöglichkeit subsumiert. Die städtebaulichen Wirkungen der konventionellen Spielhalle unterscheiden sich aber maßgeblich von den städtebaulichen Wirkungen der „Freizeit-Center-Spielhalle“. Wenn über die Bauleitplanung Spielhallen generell ausgeschlossen sind, sind auch diejenigen Spielhallen, die nur Spielgeräte ohne Gewinnmöglichkeit führen, betroffen. Dies wäre eine Überreglementierung, denn die Argumente in der Bauleitplanung zum Ausschluss beziehen sich in der Regel auf konventionelle Spielhallen; insbesondere da nur diese Einrichtungen ihre Schauseiten aufgrund des Jugendschutzes verkleben oder zuhängen müssen.

*Spielhallen in Form von
Freizeit-Centern*

¹⁴ Im Internet einsehbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/gewo/>

Demnach muss der Begriff „Spielhalle“ gerade im Hinblick auf seine städtebaulichen Wirkungen und hinsichtlich seiner Betriebstypologie zwingend weiter differenziert werden. Spielhallen in Form von Freizeit-Centern können ein durchaus belebendes Element sein. Aus planerischer Sicht können, je nach Standortumfeld, solche Einrichtungen auch positiv bewertet werden.

*Feindifferenzierung
zwingend erforderlich*

Aufgrund der zu konventionellen Spielhallen abweichenden Betriebstypologie und den anderen Kundenkreisen weichen die Standortfaktoren teilweise ab. Im Grundsatz sind bei Freizeit-Centern der beschriebenen Art weniger die bloße Erreichbarkeit und Einsehbarkeit, als vielmehr die Nachbarschaft und Synergie zu anderen freizeitbezogenen Nutzungen relevant. In der Innenstadt sind dies neben Gastronomie, Kinos und den Tanzlokalen auch sportbezogene Freizeitangebote wie z. B. Fitness-Studios. Entsprechendes gilt für die Nachfrage in Gewerbegebieten. Bowling-Center, Indoor-Fußball, Diskotheken und die jeweils dazugehörigen gastronomischen Angebote sind typische Standortnachbarn für die beschriebenen Freizeit-Center.

Standortfaktoren

3.3 Nachtlokale jeglicher Art, Vorführ- u. Geschäftsräume, deren Zweck auf Darstellung mit sexuellem Charakter ausgerichtet ist

Die Nutzungsart Nachtlokale bezieht sich auf Angebote mit Darbietungen sexuellen Charakters (Sexshows) sowie Einrichtungen mit Videokabinen und Sexkinos. Diese Angebote findet man in der Regel in den traditionellen Vergnügungsvierteln, im Umfeld der Prostitution sowie häufig im Bahnhofsumfeld. Ein Lokal bzw. eine Gaststätte, die allein aufgrund der langen Öffnungszeit als „Nachtlokal“ bezeichnet werden kann, zählt dagegen nicht zu den Vergnügungstätten.

Die städtebaulichen Negativwirkungen sind vergleichbar mit denen der Spielhallen. Die Qualität der Außenwerbung solcher Betriebe ist, je nach Lage, sehr unterschiedlich. In den sogenannten Billig-Lagen werden sie häufig grell und aggressiv gestaltet, in den teuren Einkaufslagen dagegen zurückhaltender. In Verbindung und räumlicher Konzentration mit anderen Vergnügungsnutzungen kann eine Verdrängung des traditionellen Einzelhandels und ein Trading-Down-Effekt herbeigeführt werden.

städtebauliche Konflikte

Eine weitere Negativwirkung der Sex- und Pornobetriebe ist die Verletzung des sittlichen und moralischen Empfindens der Anwohner oder Passanten, die sich durch solche Betriebe abgestoßen fühlen. Dies hat u. a. gravierende Auswirkungen auf die unmittelbar angrenzenden Objekte, die sich dann nicht mehr an den gehobenen Einzelhandel vermieten lassen.

Negativimage

Für die Nutzungsart der beschriebenen Nachtlokale sind Standortfaktoren in denjenigen städtischen Teilräumen gegeben, die bereits eine Vorprägung durch Vergnügungsstätten haben bzw. in deren näherem Umfeld sich Bordellbetriebe befinden. Die Nähe zu diesen Angeboten wird von Betreibern definitiv gesucht. Abgesehen von den erzielbaren Standortsynergien sind die Betreiber allerdings wenig wählerisch. Wenn ein Standort gute Frequenzen einer einschlägigen Klientel aufweist, ist er im Grundsatz geeignet. Eine Standortsuche richtet sich im Übrigen weniger danach, welcher Standort gewünscht ist, sondern vielmehr danach, welcher Standort (planungs- oder bauordnungsrechtlich) möglich ist.

Standortfaktoren

3.4 Diskotheken, Tanzlokale

Diskotheken unterscheiden sich nach der Zweckbestimmung, dem Umfang (Häufigkeit der Tanzveranstaltungen) und der Größe von sogenannten Tanz-Cafés. Moderne Diskotheken sind regelmäßig für über 1.000 Besucher ausgelegt. Sie verfügen in der Regel über mehrere separate, unterschiedlich große Tanzflächen, auf denen verschiedene Musikrichtungen gespielt werden. Diskotheken besitzen einen überregionalen Kundenkreis, d. h. sie sind für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar. Im Hauptraum sind sie mit einer großen Musikanlage ausgestattet, die mit einer Lichtorgel und/oder anderen aufwendigen Lichtanlagen gekoppelt ist.¹⁵

Nicht-kerngebietstypisch ist z. B. eine abendliche Tanzbar, die nicht die typischen Merkmale einer (Groß-)Diskothek aufweist. Diese Kriterien treffen insbesondere für kleinere Diskotheken zu. Auch hier sind der Besucherkreis und das Einzugsgebiet maßgebend.

Konflikte sind vorwiegend in der Verkehrserzeugung, im Verhalten einzelner Besucher im öffentlichen Raum (Pöbeln, Vandalismus, Lärm) sowie in der aufdringlichen Aufmachung von Werbeanlagen zu sehen.

städtebauliche Konflikte

Lokale/Gaststätten mit gelegentlichen, unter Umständen auch regelmäßigen Tanzveranstaltungen - z. B. einmal monatlich - sind städtebaurechtlich nicht als Vergnügungsstätten (Diskotheken) einzustufen. Solche Lokale werden in der Literatur auch als „Tanz-Café“ bezeichnet.

¹⁵ vgl. Fickert/Fieseler, 11. Aufl., § 4a BauNVO, Rn. 22 ff

Die Neuansiedlung einer Diskothek ist vielfach mit Schwierigkeiten behaftet, da aufgrund der möglichen Immissionskonflikte eine Vielzahl von Standorten von vorneherein nicht in Frage kommen kann. Auch die hohen Stellplatzanforderungen sind für Standortnachfrager vielfach ein unüberwindliches Hindernis. Im Grundsatz ist kaum davon auszugehen, dass in einer gewachsenen innerstädtischen Lage heute noch (Groß-)Diskotheken neu entstehen können. Diese Nutzungsart konzentriert sich demnach zunehmend in Gewerbegebieten. Anders verhält es sich mit spezialisierten kleinen Diskotheken. Auch hier sind Immissionsschutz und Stellplatznachweis zwar Hürden, gleichwohl können in Kerngebieten diese Nutzungen durchaus noch neu entstehen.

Standortfaktoren

Im Hinblick auf die Fragestellung, wann eine Diskothek bzw. ein Tanzlokal kerngebiets- oder nicht-kerngebietstypisch ist, kommt es auf die Umstände des jeweiligen Einzelfalls an. D. h. ist die Nutzung auf einen Kundenkreis im näheren (quartiersbezogenen) Umfeld ausgerichtet, dürfte es sich eher um eine nicht-kerngebietstypische Vergnügungsstätte handeln. Ist die Ausrichtung vielmehr gesamtstädtisch oder sogar regional, ist zwingend von einer kerngebietstypischen Vergnügungsstätte auszugehen.

*kerngebiets- oder
nicht-kerngebietstypisch*

3.5 Swinger-Clubs

Als Einrichtung sexuellen Charakters spielen zunehmend auch sog. Swinger- bzw. Pärchen-Clubs städtebaulich (und gaststättenrechtlich) eine Rolle. Sie werden überwiegend in den Räumen einer Gaststätte betrieben, in denen sexuelle Handlungen wie Gruppensex und Partnertausch auf freiwilliger Basis stattfinden. Dabei handelt es sich aus städtebaulicher Sicht um Vergnügungsstätten.

Das Konfliktpotenzial ist normalerweise gering, da die Aufmachung und Außenwirkung in der Regel vergleichsweise diskret erfolgt. Lediglich über das zusätzliche Verkehrsaufkommen, insbesondere in den Nachtstunden, ergeben sich Konflikte.

städtebauliche Konflikte

Aber auch bei Swinger-Clubs ist, wie bei (erotischen) Nachtlokalen, die Verletzung des sittlichen und moralischen Empfindens der Anwohner oder Passanten, die sich durch solche Betriebe abgestoßen fühlen, mittelbar mit zu berücksichtigen.

Bei dieser Nutzungsart sind abgesehen von der Grundstücks- oder Gebäudeverfügbarkeit keine Standortfaktoren festzumachen. Das Angebot ist extrem introvertiert und Synergien zu Nachbarnutzungen werden nicht nachgefragt. Die Klientel fährt diese Einrichtungen gezielt an, Mitnahmeeffekte durch Fußgänger- oder Pkw-Frequenzen werden nicht vorausgesetzt. Entsprechend können sich Swinger-Clubs an prominenten wie abgelegenen Orten gleichermaßen finden.

Standortfaktoren

Eine Unterscheidung nach kerngebiets- und nicht-kerngebietstypischen Swinger-Clubs konnte in der Literatur nicht nachgewiesen werden. Insoweit ist analog zu den Unterscheidungsmerkmalen der weiteren Vergnügungsstätten auf den Störgrad und den Einzugsbereich abzustellen. Aus städtebaulicher Sicht dürfte der Einzugsbereich allerdings deutlich weniger restriktiv wirken, da die Einrichtungen aufgrund einer deutlich geringeren Frequentierung (als z. B. Diskotheken) auf einen regelmäßig größeren Einzugsbereich angewiesen sind. Weiterhin ist davon auszugehen, dass der Störgrad aufgrund der Diskretion dieser Einrichtungen deutlich geringer einzustufen ist als bei anderen Vergnügungsstätten.

*kerngebiets- oder
nicht-kerngebietstypisch*

3.6 Multiplex-Kinos

Ein Multiplex-Kino ist in der Regel als zusammenhängend geplanter und verwalteter Kinokomplex mit mehreren unterschiedlich dimensionierten Kinosälen definiert. Gastronomie sowie andere dienstleistungsbezogene Nutzungen ergänzen das Angebot.

Multiplex-Kinos befinden sich im Regelfall in zentraler Innenstadtlage, an deren Rand oder in der Peripherie von Großstädten.

Die städtebauliche Konfliktlage ergibt sich in erster Linie durch den Individualverkehr, der durch ein Multiplex-Kino regelmäßig ausgelöst wird. Dies ergibt sich allein daraus, dass ein Multiplex-Kino aufgrund seiner Größe auf einen weiträumigen Einzugsbereich ausgelegt ist und besonders in den Abendstunden (auch nach 22:00 h) mit einem größeren Zu- und Abfahrtsverkehr zu rechnen ist.

Multiplex-Kinos sind als kerngebietstypische Vergnügungsstätten zu werten, die nur in Kerngebieten und in Sondergebieten (nach § 11 Abs. 2 BauNVO) zulässig sind.

Betreiber von Multiplex-Kinos suchen in der Regel gut integrierte und hoch frequentierte Lagen möglichst im innerstädtischen Nutzungskontext (z. B. in Bahnhofsnähe). In Gewerbegebieten finden sich diese Angebote nur in Kombination mit anderen freizeitbezogenen Nutzungen wie Bowling-Center, Gastronomie, Sportangebote etc. Nachdem die Multiplex-Kinos vergleichsweise große Flächenanforderungen haben, einen hohen Stellplatznachweis erbringen müssen und weiterhin gerade in den Nachtstunden hohe Immissionskonflikte bergen, stellt sich die Standortfrage weniger aktiv nach den Standortfaktoren, sondern vielmehr passiv danach, welche Standorte überhaupt geeignet sein können. Der Ausschluss von Multiplex-Kinos in einem Kerngebiet ist gemäß § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO grundsätzlich möglich.

Standortfaktoren

3.7 Festhallen

Die planungsrechtliche Beurteilung von Festhallen ist mit Unsicherheiten behaftet, da es insbesondere auf die Regelmäßigkeit von Veranstaltungen, ihren Störgrad und damit städtebaulich negative Auswirkungen ankommt. Eine pauschale Wertung einer Festhalle zur Vergnügungsstätte kann demnach nicht vorgenommen werden.

Gleichwohl hat das Verwaltungsgericht Karlsruhe hierzu in einem Urteil vom 11. August 2010 festgestellt:

„Feste und geselliges Feiern (Familienfeste, z. B. Hochzeiten) mit einem Teilnehmerkreis von 700 Personen, die mit erheblichem An- und Abfahrtsverkehr und mit einem Unterhaltungsprogramm bzw. Unterhaltungsangebot mit mehrstündigen Musikdarbietungen bis in die Nachtstunden hinein mit einer Lautstärke von 90 dB und mehr einhergehen, und die regelmäßig jedes Wochenende stattfinden, sind grundsätzlich lärmintensiv. Die (...) geplanten Veranstaltungen in der Halle haben damit städtebaulich negative Auswirkungen.“¹⁶

Das Gericht kommt in seinem Urteil zu dem Schluss, dass eine Festhalle mit dem genannten Profil (im vorliegenden Fall für türkisch-kurdische Hochzeitsveranstaltungen) aufgrund der von ihr ausgehenden negativen städtebaulichen Auswirkungen als kerngebiets-typische Vergnügungsstätte zu werten ist.

Dieser Auffassung wird im einschlägigen Kommentar zur Baunutzungsverordnung (Fickert/Fieseler) widersprochen. Es wird ausgeführt, dass es sich bei einer entsprechenden Festhalle gerade nicht um eine kerngebietstypische Vergnügungsstätte handelt, vielmehr um eine „Anlage für kulturelle und/oder soziale Zwecke.“¹⁷

Diese Auffassung ist insoweit nachvollziehbar, als dass die allgemeine Zulässigkeit einer entsprechenden Veranstaltungshalle in einem Kerngebiet in aller Regel am erforderlichen Stellplatznachweis und den Flächenverfügbarkeiten scheitern dürfte. Auch ist zweifelhaft, ob diese Nutzung tatsächlich als kerngebietstypisch zu werten ist, da es keine Standortanforderungen, Synergien und Abhängigkeiten zu den weiteren in Kerngebieten zulässigen Nutzungen gibt. Vielmehr würde eine entsprechende Festhalle in einem typischen Kerngebiet (z. B. zentraler Innenstadtbereich) faktisch als Fremdkörper wahrgenommen werden. Die Feststellung, eine Festhalle (für große Hochzeitsfeiern) sei kerngebietstypisch, geht insoweit an der Realität vorbei.

Trotz dieser widersprüchlichen Aussagen ist in der Bewertung von entsprechenden Vorhaben auf die Rechtsprechung abzustellen; d. h.

¹⁶ vgl. VG Karlsruhe, Urteil vom 11.08.2010, Aktenzeichen: 5 K 3274/09

¹⁷ vgl. Fickert/Fieseler „Baunutzungsverordnung - Kommentar“; § 9 Rn. 7.23, 11. Auflage 2008

Festhallen für groß angelegte (Hochzeits-)Feiern sind faktisch als kerngebietstypische Vergnügungsstätten zu werten und demnach nur in den dafür vorgesehenen Baugebietskategorien der BauNVO zulässig.

In der Regel werden durch die Betreiber von Festhallen bestehende Gewerbehallen in Gewerbegebieten umfunktioniert. Standorte in den Kerngebieten der zentralen Innenstadtlagen werden definitiv nicht nachgefragt. Die Gäste suchen die Festhallen gezielt auf, Synergien zu Nachbarnutzungen oder andere Standortfaktoren sind demnach nicht relevant. Maßgebliche Standortfaktoren sind die Flächenverfügbarkeit (auch für Stellplätze), Vermeidung von Immissionskonflikten und vorhandenes Bau- bzw. Planungsrecht.

Standortfaktoren

Aufgrund der Rechtsprechung sind Festhallen als kerngebietstypische Vergnügungsstätten zu werten. Realistischerweise wird allerdings nur eine ausnahmsweise Zulässigkeit in Gewerbegebieten in Frage kommen können.

3.8 Weitere Betriebsformen

Betriebsformen, die nicht eindeutig den Vergnügungsstätten zuzuordnen sind, sollen aufgrund vergleichbarer negativer städtebaulicher Auswirkungen ebenfalls über die Bauleitplanung gesteuert werden. Die Erforderlichkeit der Steuerung ergibt sich je nach Ausprägung des städtebaulichen Umfeldes bzw. hinsichtlich der Empfindlichkeit der Nutzungen. Aussagen sind je nach Bedarfslage zu treffen für:

- Erotikfachmärkte/Sexshops
- Wettbüros/Wettannahmestellen
- Bordelle und bordellartige Betriebe
- Billard- und Dart-Cafés
- Bowling-Center und weitere Anlagen für sportliche Zwecke
- Spielhallenähnliche Betriebe.

3.8.1 Erotikfachmärkte/Sexshops

Erotikfachgeschäfte/-fachmärkte bzw. Sexshops sind im Grundsatz Einzelhandelsbetriebe mit einem überwiegenden Sex- und Erotiksortiment, insbesondere also Sexspielzeug, pornografische Magazine, Bilder, Filme mit entsprechenden Inhalten, erotische Spiele auf digitalen und herkömmlichen Medien, erotische Bekleidung und Dessous, Stimulantia verschiedener Art, Accessoires für unterschiedliche sexuelle Neigungen und Vorlieben.

Definition

Hinsichtlich der planungsrechtlichen Zulässigkeit bei Erotikfachmärkten/Sexshops ist festzuhalten, dass sie nur dann als Vergnügungsstätte zu werten sind, wenn zusätzlich mindestens drei Videokabinen oder vergleichbare Angebote vorhanden sind. Als kerngebietstypische Vergnügungsstätten gelten sie dann, wenn mehr als zehn Kabinen angeboten werden oder insgesamt 200 qm Grundfläche überschritten werden.¹⁸ Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass mit der allgegenwärtigen Verfügbarkeit von pornografischen Inhalten im Internet die Videokabinen innerhalb der Erotikfachmärkte an Bedeutung verloren haben. Unter dieser Prämisse werden Erotik-Fachmärkte bzw. Sex-Shops künftig nur noch in Ausnahmefällen als Vergnügungsstätten zu werten sein.

Steuerung

Ansonsten sind Erotikfachgeschäfte/-fachmärkte als Einzelhandelsnutzung anzusehen und eine Reglementierung ist über den Ausschluss von Vergnügungsstätten nicht möglich. Gleichmaßen ist es allerdings möglich, Erotikfachgeschäfte/-fachmärkte bzw. Sexshops klar zu definieren und die Zulässigkeiten über den entsprechenden Ausschluss separat zu steuern. Hierfür sind besondere städtebauliche Gründe anzuführen. Diese Gründe müssen sich nicht ausschließlich auf Trading-Down-Effekte bzw. die Verdrängung anderer Ladenlokale beziehen, vielmehr können auch Konflikte zu bestehender Wohnfunktion angeführt werden.¹⁹

Betreiber von Erotik-Fachmärkten suchen im Grundsatz die Nähe zu weiteren Einzelhandelseinrichtungen, da sie regelmäßig auf Publikumsfrequenzen angewiesen sind. Vergleichbar den weiteren Einzelhandelsangeboten variieren die Standorte von Erotik-Fachmärkten von 1A-Lagen bis zu den Nebenlagen.

Standortfaktoren

Weiterhin ist in der jüngeren Vergangenheit ein Trend erkennbar, großflächige Erotik-Märkte (hier in Kombination mit Videokabinen) auf Autohöfen anzusiedeln. Maßgeblicher Standortfaktor ist hier der überörtliche Verkehr und die Frequenz auf der Autobahn. Abgesehen von der Flächenverfügbarkeit sowie der planungsrechtlichen bzw. bauordnungsrechtlichen Situation kommen darüber hinaus keine weiteren Standortfaktoren zum Tragen.

¹⁸ vgl. Fickert/Fieseler, 11. Aufl., §7 BauNVO, Rn. 7.4.

¹⁹ OVG Lüneburg Urteil vom 11. September 1985 - AZ.: 1 OVG C 26/85

3.8.2 Wettbüros/Wettannahmestellen

Wettbüros sind in der Regel Ladenlokale, in denen Wetten auf bestimmte (Sport-)Ergebnisse abgeschlossen werden.

Ein Problem ist aktuell in der Abgrenzung von Wettbüros zu reinen Wettannahmestellen zu sehen. Das VG Karlsruhe hat mit Beschluss vom 10. März 2009 über den Antrag eines Sportwettenbürobetreibers entschieden, mit dem dieser sich gegen die vom Bauamt ausgesprochene Nutzungsuntersagung samt Androhung des Zwangsmittels wendet. Das Gericht hat dem Antrag teilweise stattgegeben.

*planungsrechtliche Einstufung
Wettbüros*

Es war nicht zu klären, ob die Nutzung der Räumlichkeiten als Wettannahmestelle materiell baurechtswidrig ist. Es ist aber davon auszugehen, dass die Nutzungsart "Wettannahmestelle" keinen feststehenden Betriebstyp beschreibt und keiner der in der Baunutzungsverordnung genannten Nutzungsarten eindeutig zugeordnet werden kann. Ob eine Wettannahmestelle eine Vergnügungsstätte im bauplanungsrechtlichen Sinne ist, ist demnach jeweils im konkreten Fall zu prüfen. Ausgehend vom Begriff „Vergnügungsstätte“ ist eine bloße Annahmestelle, die ein Besucher nur aufsucht, um seinen Wettschein abzugeben und/oder seinen Gewinn abzuholen, ohne zu verweilen, keine Vergnügungsstätte. Zu einer Vergnügungsstätte wird die Wettannahmestelle erst, wenn die kommerzielle Unterhaltung der Kunden/Besucher im Vordergrund steht sowie ein Angebot zum Verweilen besteht.

Demgegenüber steht ein Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Kassel vom 25. August 2008, in dem Wettbüros eindeutig den Vergnügungsstätten zugeordnet werden.²⁰

Damit ist die planungsrechtliche Definition von Wettbüros mit großen Unsicherheiten behaftet. Entsprechend sollten Wettbüros nicht allein unter der Überschrift „Vergnügungsstätte“ subsumiert werden. Der Ausschluss bei städtebaulicher Unverträglichkeit ist separat zu formulieren.

Wichtig: Wettbüros bei städtebaulicher Unverträglichkeit immer separat aufführen und begründen

²⁰ vgl. Verwaltungsgerichtshof Kassel, Beschluss vom 25.08.2008, Aktenzeichen: 3 UZ 2566/07 Instanzenaktenzeichen: 4 E 3419/06

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass Toto-Lotto-Aannahmestellen (z. B. Kioske) - auch wenn hier das Glücksspiel eine Rolle spielt - definitiv nicht zu den Vergnügungsstätten zählen. Diese Einrichtungen unterscheiden sich deutlich von privaten Wettbüros, insbesondere hinsichtlich der kommerziellen Unterhaltung und der Aufenthaltsmöglichkeiten.

Toto-Lotto-Aannahmestellen sind keine Vergnügungsstätten

Dem Thema „Wettbüros“ kommt aus aktuellem Anlass auch eine weitere Bedeutung zu. Mit der Rechtsprechung des EuGH vom 08.09.2010 wurde das staatliche Glücksspielmonopol in Deutschland mit sofortiger Wirkung aufgehoben. Wettbüros, die bis dato am Rande der Legalität betrieben wurden, können bei Umsetzung in nationales Recht durchweg legal betrieben werden. Damit ist zu erwarten, dass Betreiber, die sich aufgrund der unsicheren Rechtslage bisher in ihren Expansionsbestrebungen zurückgehalten haben, sich nunmehr weiter ausbreiten. Es kann die Gefahr bestehen, dass mit dem Wegfallen des staatlichen Glücksspielmonopols eine ähnlich inflationäre Ausbreitung von Wettbüros entsteht, wie sie nach der Spielverordnung 2006 bei Spielhallen eingetreten war. Dies wird durch das jüngste Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen unterstrichen, in dem deutlich gemacht wird, dass „Untersagungsverfügungen, mit denen die Ordnungsbehörden allein unter Berufung auf das staatliche Sportwettenmonopol gegen privaten Sportwettenbüros vorgegangen sind, rechtswidrig sind, weil das Monopol nicht mit Europarecht vereinbar ist“.²¹

Wegfall des staatlichen Glücksspielmonopols

Entsprechend wird dringend empfohlen, in der bauleitplanerischen Umsetzung sicherzustellen, dass Wettbüros als Vergnügungsstätten gewertet werden. Bei einer beabsichtigten Feingliederung nach § 1 Abs. 9 BauNVO für Spielhallen sollten grundsätzlich auch Wettbüros benannt werden.

wichtig: Wettbüros berücksichtigen!

Wettbüros suchen regelmäßig die Nachbarschaft zu gut erreichbaren Einzelhandels- und Gastronomieangeboten. Auch die Nähe zu weiteren Vergnügungsstätten ist ein maßgeblicher Standortfaktor. Weiterhin sind Wettbüros (mehr noch als Spielhallen) auf ein regelmäßiges Stammpublikum ausgerichtet. Insoweit spielt die integrierte Lage und damit die Nähe zum Wohnort der Besucher bzw. die Nähe zu deren Wegeketten eine maßgebliche Rolle. Aufgrund der Ausrichtung auf Stammpublikum sind Gewerbegebiete oder auch Autohöfe weniger interessant. Dies kann sich allerdings bei Öffnung des Marktes dann ändern, wenn es einer größeren Kette (wie z. B. in England „William Hill“) gelingt, Stammpublikum an die Marke und weniger an den Standort zu binden. In diesem Fall werden die rein autoorientierten Standorte in Gewerbegebieten bzw. an Autohöfen auch für Wettbüros interessant.

Standortfaktoren

²¹ Nichtamtlicher Leitsatz OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011 - AZ.: 4 A 17/08 -

3.8.3 Bordelle und bordellartige Betriebe

Hinsichtlich der planungsrechtlichen Einstufung ist deutlich zu machen, dass diese Nutzung nicht zu den Vergnügungsstätten zählt, vielmehr stellt sie eine eigenständige Nutzungsart „sui generis“ dar.²² Bordelle und bordellartige Betriebe sind demnach als sonstige Gewerbebetriebe zu werten und entsprechend in Gewerbe- und Industriegebieten allgemein zulässig. In Kerngebieten sind sie weiterhin als Gewerbebetriebe gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO allgemein zulässig, wenn sie nicht wesentlich stören und nur im Einzelfall aufgrund des § 15 Abs. 1 BauNVO unzulässig. Allerdings gibt es für dieses Thema noch keine gefestigte Rechtsprechung. Insoweit wird die Feinsteuerung über Ausschlussplanung empfohlen.

Im Hinblick auf das Wohnen gilt, dass Bordelle und bordellähnliche Betriebe aufgrund der von diesen Einrichtungen ausgehenden Störungen mit einer Wohnnutzung typischerweise unvereinbar sind. Sie sind als sonstige Gewerbebetriebe zu werten, die im § 4 BauNVO (WA) nicht aufgelistet sind. Planungsrechtlich sind diese Vorhaben deshalb in Wohngebieten unzulässig.

Noch nicht abschließend geklärt ist allerdings, ob diese Nutzung in Misch- oder Dorfgebieten generell unzulässig ist. Der Ausschluss sollte bei Gebietsunverträglichkeit auf Grundlage des § 1 Abs. 9 BauNVO festgesetzt werden. In Analogie zur Unzulässigkeit in allgemeinen Wohngebieten ist davon auszugehen, dass die Nutzungsart auch in besonderen Wohngebieten nicht zulässig ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Bordelle und bordellähnliche Betriebe, wenn sie nach § 1 Abs. 9 BauNVO nicht explizit ausgeschlossen sind, in Gewerbe- und Industriegebieten allgemein zulässig sind und zwar unabhängig von der jeweils geltenden Baunutzungsverordnung. In Mischgebieten ist die jeweilige Prägung (Schwerpunkt Wohnen oder Schwerpunkt Gewerbe) sowie die Art des Betriebes maßgeblich. Eine individuelle Prüfung ist erforderlich.

Im Grundsatz ist es nicht möglich, allgemeingültige Standortfaktoren für Bordelle und bordellartige Betriebe zu definieren, da die Spannweite von Wohnungsprostitution über Laufhäuser bis hin zu exklusiven Sauna-Clubs reicht und jede dieser Formen sehr individuelle Standortansprüche hat. Allerdings ist erkennbar, dass aggressive Außenwerbung und/oder eine zentrale Lage zum Erreichen von „Laufkundschaft“ zunehmend an Bedeutung verliert. Die Betriebe sind über einschlägige (Freier-)Foren im Internet i. d. R. allgemein bekannt und werden darauf aufbauend meist gezielt aufgesucht. Insoweit sind Standorte in Gewerbe- und Industriegebieten vermehrt im Fokus der Standortnachfrager. Eine ausreichende Mantelbevölkerung im Umkreis von ca. 50 Kilometern, die Flächenverfüg-

Standortfaktoren

²² sui generis = von eigener Art, vgl. Fickert/Fieseler, 11. Aufl., § 4a BauNVO, Rn. 23.74 ff

barkeit, die Vermeidung von Immissionskonflikten und die bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Zulässigkeiten sind im Ergebnis die maßgeblichen Faktoren für die Ansiedlung.

3.8.4 Billard- und Dart-Cafés

Die bauplanungsrechtliche Einstufung des Billardspiels bereitet oft Schwierigkeiten, denn es kann nicht jede kommerzielle Freizeitgestaltung, die der Vergnügungssteuer unterliegt, generell mit dem städtebaulichen Begriff „Vergnügungsstätte“ belegt werden. Bei der bauplanungsrechtlichen Einstufung steht nicht der Sachverhalt der kommerziellen Unterhaltung im Vordergrund, sondern die Frage, in welcher Weise sich die Nutzungsart „Vergnügungsstätte“ innerhalb der jeweiligen Baugebiete auswirken kann. Da Billardtische in der Regel in Schank- und Speisewirtschaften aufgestellt werden, ist die Einstufung, ob es sich nun um ein Billardcafé oder Gaststättenbetrieb handelt, in Abhängigkeit davon zu betrachten, ob der Spiel- oder der Gaststättenbetrieb vorherrschend ist. Werden weiterhin erlaubnispflichtige Spielgeräte nach § 33i GewO aufgestellt, ist zu prüfen, ob der Spielcharakter gegenüber dem des sportlichen überwiegt.“²³

Die Charakteristik der Billard- und Dart-Cafés ist umstritten, insbesondere die städtebaulichen Auswirkungen. Einerseits ist das zusätzliche Angebot, insbesondere für Jugendliche, positiv zu bewerten, da es zu einer Belebung der Innenstadt führt, andererseits bestehen Probleme bei einer Konzentration solcher Anlagen.

In der Regel sind Billard- und Dart-Cafés in den Randbereichen der Innenstädte, bzw. den Ausgehvierteln in Nachbarschaft zu Gastronomiebetrieben angesiedelt. Das sportlich orientierte Billard- und Dart-Spiel findet sich dagegen eher im Zusammenhang zu Bowling-Centern bzw. anderen Indoor-Sportanlagen in Gewerbegebieten. Entsprechend variieren die Standortfaktoren je nach betrieblicher Ausrichtung.

Standortfaktoren

3.8.5 Bowling-Center und weitere Anlagen für sportliche Zwecke

..im Sinne des städtebaulichen Nutzungsbegriffs sind Anlagen, die sportlichen Zwecken dienen, keine Vergnügungsstätten. Demnach zählen Bowling-Center als selbständige Anlagen nicht zu den Vergnügungsstätten. Entsprechendes gilt für vergleichbare sportliche Angebote wie Fitness, Tischtennis, Indoor-Soccer, Badminton, Squash etc. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass ein Gastronomiebetrieb integriert ist, in dem Speisen und Getränke gereicht werden. Anders verhält es sich, wenn in einem Bowling-Center oder

²³ vgl. BayObLG, Beschl. v. 24.2.92 - 3 ObOWi 7/92-, GewArch. 92, 231 = NVwZ-RR 92, 553 f. m. w. N.

einer Indoor-Sportanlage die für Vergnügungsstätten typischen Angebote zusätzlich unterbreitet werden, wie z. B. Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit, Internet-Terminals, Großbildleinwand oder Unterhaltungsspielautomaten in einer Größenordnung, die über die in einer Gastronomie regelmäßig mögliche Anzahl hinausgeht (max. drei Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Gaststätten). In diesem Fall ist ein Bowling-Center durchaus als Vergnügungsstätte zu werten. Gleichwohl hat ein Bowling-Center als Vergnügungsstätte eine deutlich andere städtebauliche Wirkung als eine konventionelle Spielhalle mit Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit.

3.8.6 Spielhallenähnliche Betriebe

Spielhallenähnliche Betriebe oder auch sekundäre Vergnügungsstätten sind gesondert zu thematisieren. Es handelt sich hierbei um Betriebe, die primär als Gaststätten genehmigt sind, deren faktische Nutzung aber jeweils als Vergnügungsstätte zu werten ist. Die städtebaulichen Auswirkungen dieser Betriebe (z. B. Internet-Café) sind mit denen konventioneller Spielhallen vergleichbar.

Gaststätten bzw. Schank- und Speisewirtschaften sind nach planungsrechtlicher Definition „Gewerbebetriebe, in denen Getränke aller Art und/oder Speisen zum Verzehr verabreicht werden.“²⁴

Die gastronomische Nutzung muss demnach zwingend im Vordergrund des Betriebs stehen. Wenn allerdings drei Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit sowie weitere Unterhaltungen, wie z. B. Billard, Dart, Flipper, Großbildleinwand für Sportübertragungen etc. und darüber hinaus Wetten (i. d. R. illegale Sportwetten) angeboten werden, ist davon auszugehen, dass die originäre Nutzung „Schank- und Speisewirtschaft“ in Richtung Vergnügungsstätte „kippt“. Dies ist darüber hinausgehend insbesondere dann der Fall, wenn Getränke nur über Automaten bezogen werden können und/oder keine selbst zubereiteten Speisen angeboten werden. Unter diesen Voraussetzungen kann die gastronomische Nutzung kein Übergewicht im Betriebskonzept innehaben. Der Betrieb wäre dann planungsrechtlich nicht mehr nach den Zulässigkeitskriterien für Schank- und Speisewirtschaften, sondern vielmehr als Vergnügungsstätte zu genehmigen. Darüber hinaus wäre eine besondere Genehmigung nach Gewerbeordnung erforderlich. Insgesamt ist zur Bewertung demnach das jeweils offensichtlich erkennbare Betriebskonzept in den Blick zu nehmen.

Allerdings ist die planungsrechtliche Einschätzung, welche Nutzung im Vordergrund des jeweiligen Betriebs steht, oft mit Unsicherheiten behaftet. Insoweit sollte, wenn nicht genehmigte Geldspielgeräte aufgestellt sind oder illegal Wetten angenommen werden, eine

²⁴ vgl. Fickert/Fieseler, 10. Aufl., § 2 BauNVO, Rdnr. 13

Reglementierung dieser Nutzungen in erster Linie ordnungsbehördlich erfolgen. Erst wenn offensichtlich ist, dass ein vorgegeblicher Gastronomiebetrieb den Nutzungsschwerpunkt einer Vergnügungsstätte hat, kann und soll eine planungsrechtlich basierte Nutzungsuntersagung erfolgen.

3.9 Umgang mit dem Begriff „Vergnügungsstätte“

Aufgabenstellung des vorliegenden Gutachtens ist es, die zunehmende Flut an Anträgen nach Spielhallen im Stadtgebiet von Braunschweig in geordnete Bahnen zu lenken. Weiterhin ist mit dem zu erwartenden liberalisierten Wettmarkt davon auszugehen, dass eine Flut von Anträgen für Wettbüros bzw. Wettannahmestellen in der näheren Zukunft zu erwarten sein wird (vgl. auch Kap. 2.2). Auch für diese Nutzungsart gilt es, frühzeitig bestimmte Bereiche zu definieren. Die städtebaulichen Auswirkungen beider Nutzungsarten sind aufgrund ihrer Orientierung in Richtung gewinnorientiertes Spielen/Wetten, ihrer Öffnungszeiten und ihrer Frequentierung vergleichbar.

Die Auflistung und Beschreibung der Vergnügungsstätten zeigt, dass jenseits von Spielhallen und Wettbüros eine große Bandbreite an Nutzungsoptionen und Mischformen möglich ist, die sich in ihren Standortfaktoren und in ihren städtebaulichen Auswirkungen grundlegend von Spielhallen und Wettbüros unterscheiden. Der Betreiber eines Swinger-Clubs sucht eher die Diskretion, derjenige eines Multiplex-Kinos die zentrale Lage mit guter Verkehrsanbindung, Betreiber von (Hochzeits-)Festhallen sind auf viele Stellplätze und, aufgrund der von ihrer Einrichtung ausgehenden Emissionen, auf ein konfliktarmes Umfeld angewiesen.

Die unterschiedliche Prägung schlägt sich auch in den städtebaulichen Auswirkungen nieder: Ein Swinger-Club ist meist nicht wahrnehmbar und hat abgesehen von nächtlichen Verkehren praktisch keine städtebaulich relevanten Auswirkungen. Eine (Hochzeits-)Festhalle löst durch ein erhöhtes Verkehrsaufkommen regelmäßig Immissionskonflikte aus; eine Nachtbar kann Trading-Down-Prozesse verursachen/verstärken; ein Multiplex-Kino löst andere Konflikte aus.

Damit wird eine grundlegende Problematik in der Herangehensweise deutlich. Es ist auf der einen Seite zwingend erforderlich, bestimmte Bereiche im Stadtgebiet zu definieren, in denen Zulässigkeiten für Spielhallen und Wettbüros eröffnet werden können. Im Umkehrschluss ist zu erreichen, dass in allen anderen Bereichen des Stadtgebiets diese Nutzungsarten definitiv nicht zulässig sind. Sie können über die Bauleitplanung (soweit planungsrechtlich erforderlich) ausgeschlossen werden. Diese Systematik lässt sich im Rahmen des vorliegenden Gutachtens ausschließlich für Spielhallen und

Wettbüros durchhalten. Es ist wenig sinnvoll und auch nicht zielführend, Entwicklungsbereiche für Multiplex-Kinos, Nachtbars, Diskotheken oder Swinger-Clubs herzuleiten, um daraus eine ähnliche Systematik wie für Spielhallen/Wettbüros zu generieren. D. h. die positive Betrachtung im Hinblick auf die Entwicklungsmöglichkeiten beschränkt sich im vorliegenden Gutachten auf Spielhallen und Wettbüros. Dabei ist für die Wettbüros eine Relativierung zu beachten: Aktuell sucht diese Nutzungsart (noch) nicht das gewerbliche Umfeld. Vielmehr sind die hoch frequentierten Innenstadt- und Stadtteilzentren-Lagen nachgefragt. Insoweit ist die Herleitung von Zulässigkeitsbereichen im gewerblichen Umfeld für Wettbüros eher hypothetischer Natur, kann aber aufgrund der vergleichbaren Prägung von Spielhallen und Wettbüros gleichwohl vorgenommen werden. Es kann bei einem liberalisierten Wettmarkt durchaus davon ausgegangen werden, dass Wettbüros mit großen Einheiten in die Gewerbegebiete drängen.

Die Fokussierung von Spielhallen und Wettbüros ist auch aus anderen Gründen gerechtfertigt: In der Standortauswahl der weiteren Vergnügungsstätten greifen der Immissionsschutz und die Flächenverfügbarkeit sehr viel restriktiver als die sonstigen städtebaulichen Kriterien. Insoweit können diese Nutzungsunterarten in den planerischen Aussagen ausgeklammert bleiben, da die Zulässigkeit im Einzelfall über den Immissionsschutz bzw. den Stellplatznachweis gesteuert werden kann und soll. Es wird demnach nicht die Notwendigkeit gesehen, für Nutzungsunterarten Multiplex-Kino, Swinger-Club oder (Hochzeit-)Festhalle dezidiert Entwicklungsbereiche zu definieren. Die Sonderform der Swinger-Clubs spielt im Übrigen aktuell in der städtebaulichen Realität von Braunschweig keine Rolle. Es wird empfohlen, bei Antragstellung eine Einzelfallprüfung vorzunehmen.

Im vorliegenden Konzept beziehen sich demnach die Aussagen im Schwerpunkt auf Spiel- und Automatenhallen mit Geldspielautomaten und auf die Wettbüros. Die städtebaulichen Auswirkungen beider Nutzungsarten sind vergleichbar, genauso wie die aktuell erkennbaren Expansionsbestrebungen. Spezifischer Handlungsbedarf in der Stadt Braunschweig wird genau für diese beiden Nutzungsarten gesehen.

Hinsichtlich der Begriffsverwendung wird im vorliegenden Gutachten demnach jeweils der Begriff Spielhalle/Wettbüro verwandt. Entwicklungsbereiche für die weiteren Vergnügungsstätten werden nicht definiert. Dagegen werden im Rahmen der Prüfung der einzelnen Bebauungspläne Empfehlungen zur Zulässigkeit aller Vergnügungsstätten und der städtebauliche Begründungshintergrund benannt.

4 Städtebauliche Auswirkungen

4.1 Rechtliche Einordnung

Grundsätzlich sind die Aufgaben der Bauleitplanung im Rahmen der sittlichen Neutralität ausschließlich auf städtebauliche Belange beschränkt. Das bedeutet, dass ethisch-moralische Kriterien wie z. B. der „Spielerschutz“ keine Rolle in der städtebaulichen Bewertung spielen dürfen.²⁵

*sittliche Neutralität
der Bauleitplanung*

Auch ist z. B. der Ausschluss von Vergnügungsstätten oder Bordellbetrieben z. B. innerhalb eines Gewerbegebiets auf Grund eines reinen Imageverlustes ohne bodenrelevante Auswirkungen nicht gerechtfertigt.

Weiterhin können Nutzungen aus einem Gemeindegebiet nicht generell ferngehalten, also grundsätzlich ausgeschlossen werden. Es würde dem Grundsatz der Wahrung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung widersprechen, eine reine Negativplanung durchzuführen, d. h. eine Planung mit dem alleinigen Ziel, eine bestimmte Nutzung auszuschließen. Demnach sind Bereiche im Stadtgebiet zu definieren, in denen Vergnügungsstätten sich ansiedeln können, ohne negative städtebauliche Strukturveränderungen von ausreichendem Gewicht nach sich zu ziehen.

*kein vollständiger Ausschluss
möglich*

4.2 Die städtebaulichen Auswirkungen im Einzelnen

In der Rechtssprechung sind regelmäßig die folgenden städtebaulichen Gründe zur Bewertung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen anerkannt worden:

*zwingende und
unmittelbare Kriterien*

Verschiebung im Bodenpreisgefüge und Verdrängungseffekt in den zentralen Einkaufslagen

Die in den Kerngebieten gemäß § 7 Abs. 2 BauNVO i. d. R. allgemein zulässigen Vergnügungsstätten können dazu führen, dass durch Spielhallen (Spiel- und Automatenhallen) und Wettbüros, die oftmals - auch dank längerer Öffnungszeiten - höhere Mieten zahlen können, der traditionelle Einzelhandel, der diese Mieten nicht mehr aufbringen kann, verdrängt wird.

Auslösen oder Verstärken von Trading-Down-Prozessen

Darüber hinaus muss mit einer Niveauabsenkung und einem Verlust der Lagequalität des Gebiets gerechnet werden. Eine Niveauabsenkung kann durch Spielhallen und Wettbüros auch in Verbindung

²⁵ vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91. "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 Abs. 5 BauNVO maßgebend waren, überhaupt nicht städtebaulicher Natur sind."

mit anderen Vergnügungsstätten und/oder Erotikfachmärkten, Ein-Euro-Shops oder Telefon-/Internetläden hervorgerufen oder verstärkt werden. Als Folge solcher Niveauabsenkungen kann es zur Abwanderung von Kunden und Besuchern kommen. Dies kann zu Leerständen oder aber zur Neuansiedlung weiterer entsprechender Vorhaben bis hin zu einer massiven Konzentration solcher Nutzungen führen. Das Zusammenwirken dieser Effekte mündet in den sogenannten Trading-Down-Effekt.

Beeinträchtigung des Straßenbilds

Die Beeinträchtigung des Straßenbilds durch Spielhallen oder Wettbüros wird zusätzlich zu den verhangenen bzw. verklebten Schau-seiten regelmäßig durch aufdringliche Reklame und Werbeanlagen ausgelöst. Insbesondere in der Häufung von Spielhallen und Wettbüros kann damit der Charakter eines ganzen Straßenzugs beeinträchtigt werden.

Immissionskonflikte

Immissionskonflikte zwischen Wohnnutzungen und Spielhallen sind zu erwarten. Da die Öffnungszeiten von Spielhallen und Wettbüros regelmäßig auch die Nachtzeit betreffen, können An- und Abfahrtsgeräusche oder der Aufenthalt im Freien regelmäßig zur Störung der Nachtruhe führen.

Trading-Down-Prozesse in Gewerbegebieten

Die Profilbildung eines Gewerbegebiets beinhaltet im Wesentlichen die standortspezifische Typisierung für gleichwertige Unternehmen, die damit von gegenseitigen Synergieeffekten profitieren können. Mit der Ansiedlung einer Spielhalle auf einer qualitativ hochwertigen Gewerbefläche kann der Standort negativ geprägt werden. Hochwertige Dienstleistungs- oder technologieorientierte Unternehmen werden sich hier nur noch schwer ansiedeln lassen. Gewerbliche Trading-Down-Prozesse können die Folge sein.

Bodenrechtliche Spannungen in gewerblich genutzten Gebieten

Die Wirtschaftskraft einer Kommune hängt maßgeblich von der Qualität und Attraktivität der gewerblichen Lagen ab. Im Standortwettbewerb um Unternehmen sind die städtebauliche Prägung und das Bodenpreisgefüge der Gewerbeflächen von entscheidender Bedeutung. Spielhallen erzielen deutlich höhere Bodenrenditen als die „klassischen“ Gewerbebetriebe und sind geeignet, diese zu verdrängen, wenn erhöhte Renditeerwartungen seitens der Grundstückseigentümer den Bodenmarkt beeinflussen. Bodenrechtliche Spannungen mit den sich daraus ergebenden negativen Effekten für die arbeitsplatzintensiven Gewerbebetriebe sind die Folge.

Konflikte mit sensiblen Nutzungen

Nutzungsempfindliche Bereiche, wie z. B. kirchliche Einrichtungen, Schulen und sonstige soziale Infrastruktureinrichtungen können durch die negative Strahlkraft von Spielhallen oder Wettbüros in ihrer Nutzung eingeschränkt werden. Dies kann sich beispielsweise dadurch äußern, dass in Kinderbetreuungseinrichtungen oder Schulen die Anmeldezahlen aufgrund des negativ geprägten städtebaulichen Umfelds zurückgehen.

ergänzende Kriterien

Unterbrechung von Lauflagen in zentralen Einkaufsbereichen

Spielhallen für Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit und Wettbüros haben in der Regel keine Orientierung hin zum öffentlichen Raum und unterbrechen die Lauflagen über geschlossene Fassaden bzw. verhangene oder zugelebte Schauseiten. Sie stellen regelmäßig Fremdkörper dar und bilden tote Zonen in der Reihung innerstadttypischer Auslagen und Angebote.

Fehlende Einbindung in das Nutzungsgefüge

Die Klientel von Spielhallen und Wettbüros unterscheidet sich regelmäßig von den sonstigen Innenstadtbesuchern. Im Schwerpunkt werden Spielhallen in den Abendstunden aufgesucht; Kopplungen sowie Synergien mit angrenzendem Geschäftsbesatz entstehen nicht. Die Spielhallen sind demnach Fremdkörper im innerstädtischen Nutzungsgefüge, insbesondere in den Bereichen, in denen der Einzelhandel dominiert. Dieses Kriterium kann aber auch in gewerblich genutzten Gebieten greifen, wenn z. B. die Prägung einer bestimmten Nutzung mit entsprechenden Synergien vorliegt (z. B. Speditionen und Logistikbetriebe). Eine Spielhalle würde hier als Fremdkörper wahrgenommen werden. Entsprechendes kann für Handelsnutzungen in Gewerbegebieten z. B. bei Möbelfachmärkten („Möbelmeile“) oder Autohäusern gelten.

Imagefaktoren, die sich negativ auf die Wohnqualität auswirken

Die Wohnnutzung ist eine wichtige innerstädtische Funktion, die sich in der Vergangenheit zunehmend aus den zentralen Bereichen zurückgezogen hat. Die Nähe zur Versorgung- und sozialen Infrastruktureinrichtungen ist ein wichtiger Faktor, auch einer älter werdenden Bevölkerung attraktive integrierte Wohnlagen anbieten zu können. Spielhallen und Wettbüros stehen dieser Lagequalität entgegen, insbesondere wenn sie sich in Stadtbereichen massieren, in denen in den Obergeschossen eine durchgehende Wohnfunktion vorherrscht.

4.3 Städtebauliche Prüfmatrix

Um den genannten Tendenzen entgegenzutreten und die städtebauliche Ordnung zu wahren, sollen durch die Bauleitplanung Festsetzungen getroffen werden, die das Ziel haben, die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros umfassend zu regeln. Die Festsetzungen sollen Nutzungen verhindern, wenn städtebauliche Gründe gegen die Ansiedlung sprechen. Für die Bestimmung der Zulässigkeit in der Bauleitplanung kann die folgende Matrix als Hilfestellung dienen. Dabei ist insbesondere zu differenzieren zwischen dem Schutz der bestehenden (Nutzungs-) Struktur und den städtebaulichen Zielen, die für den jeweiligen Bereich vorgesehen sind. Die Ziele sollten sich nicht allein auf eine allgemeine Absichtserklärung zur künftigen Entwicklung stützen, sondern müssen konzeptionell vorbereitet und durch politischen Beschluss manifestiert sein.

Hilfestellung für die Bauleitplanung

In die Bauleitplanung ist in den Abwägungsprozess die Frage nach der Verträglichkeit von Vergnügungsstätten einzustellen. Die folgende Matrix kann für den Bearbeiter der Bauleitplanung als Übersicht herangezogen werden. Dabei ersetzt die Tabelle selbst nicht die Begründung. Vielmehr hilft sie, die Begründung zum Ausschluss oder zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten zu gliedern.

Im Grundsatz kann nur für den Fall, dass keines der dargestellten dunkelblau hinterlegten Felder zutrifft, die allgemeine oder ausnahmsweise Zulässigkeit in den Bebauungsplan übernommen werden. Die hellblau hinterlegten Felder können weiterhin zur Unterstützung der Argumentation herangezogen werden.



Tabelle 1 Städtebauliche Prüfmatrix

negative städtebauliche Auswirkungen bei Einzelsiedlung		... Häufung von Vergnügungsstätten		... Agglomeration mit anderen (minderwertigen) Nutzungen		Gewichtung
negative Auswirkungen sind zu erwarten aufgrund:		Bestand	Zielsetzung	Bestand	Zielsetzung	Bestand	Zielsetzung	
1	Verschiebung im Bodenpreisgefüge und Verdrängungseffekte in den zentralen Einkaufslagen							Zwingende und unmittelbare Kriterien
2	Auslösen oder Verstärken von Trading-Down-Prozessen							
3	Beeinträchtigung des Straßen- und Ortsbildes							
4	Immissionskonflikte (Verkehrslärm wg. Öffnungszeiten auch nachts)							
5	Trading-Down-Prozesse in Gewerbegebieten							
6	Bodenrechtliche Spannungen in gewerblich genutzten Gebieten							
7	Konflikte mit sensiblen Nutzungen in der Nachbarschaft							Ergänzende, mittelbare und zur Unterstützung der Argumentation heranzuziehende Kriterien
8	Unterbrechung von Lauflagen in zentralen Einkaufsbereichen							
9	Fehlende Einbindung in das Nutzungsgefüge							
10	Imagefaktoren, die sich negativ auf die Wohnqualität auswirken							

Quelle: Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH ²⁶

Die dargestellte Matrix ist primär als Hilfestellung für die Arbeit in der Bauleitplanung zu verstehen, kann aber gleichermaßen zur Beurteilung von Bauvoranfragen oder Bauanträgen im Rahmen der ausnahmsweisen Zulässigkeit von Vergnügungsstätten (z. B. in Gewerbegebieten) herangezogen werden. Für die Bauordnung ist hierbei nur die jeweils linke Spalte relevant, während in der Stadtplanung auch die jeweiligen Ziele in der städtebaulichen Bewertung heranzuziehen sind.

²⁶ Die unmittelbaren Kriterien sind in der Rechtsprechung als primäre Argumente anerkannt, den Ausschluss von Vergnügungsstätten zu begründen. Die weiteren Kriterien können verwandt werden, sollten aber nicht als alleiniger Grund für den Ausschluss herangezogen werden.

5 Bestand an Vergnügungsstätten in Braunschweig

5.1 Bestand an Spielhallen

Die Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH hat im März 2011 eine Erhebung des Bestands an Vergnügungsstätten in der Stadt Braunschweig durchgeführt.

Im Stadtgebiet bestehen gegenwärtig 46 Spielhallen.²⁷ Dort wurden insgesamt knapp 750 Automaten mit Geldspielgewinnmöglichkeit erhoben. Weiterhin befanden sich zum Erhebungszeitpunkt 18 Anfragen für die Nutzungsgenehmigung einer Spielhalle in Bearbeitung.²⁸

Der durchschnittliche Besatz liegt derzeit bei rund 16 Spielgeräten mit Geldgewinnmöglichkeit je Spielhalle. Dieser Wert liegt knapp über dem Durchschnittsbesatz im Bundesland Niedersachsen von etwa 15 Geldspielgeräten je Spielhalle.

In Braunschweig liegt die Zahl der Geldspielgeräte in Spielhallen je 10.000 Einwohner bei ca. 30. Im Vergleich zum Durchschnitt im Land Niedersachsen (ca. 25,7) hat die Stadt Braunschweig einen überdurchschnittlichen Besatz an Geldspielgeräten je 10.000 Einwohner. Auch bezüglich der Anzahl der Spielhallen zeigt sich im Vergleich zum Land Niedersachsen ein leicht überdurchschnittlicher Besatz. In Braunschweig sind ca. 1,9 Spielhallen je 10.000 Einwohner ermittelt, während der Vergleichswert für das Land Niedersachsen bei etwa 1,7 liegt. Im Vergleich zu den kreisfreien Städten des Landes Niedersachsen mit mehr als 100.000 Einwohnern ist der Besatz mit Geldspielgeräten in Spielhallen dagegen eher unterdurchschnittlich. Die Referenzstädte beherbergen durchschnittlich etwa 32 Geldspielgeräte je 10.000 Einwohner.

46 Spielhallen in Braunschweig

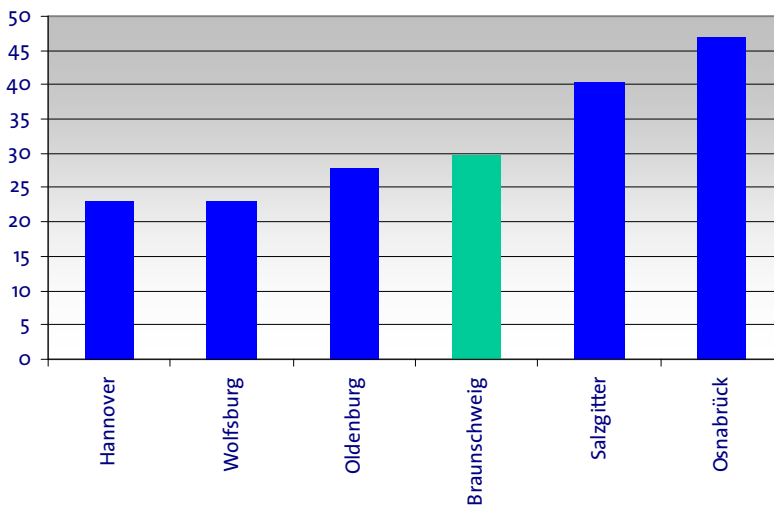
überdurchschnittlicher Besatz an Spielhallen und Geldspielgeräten in Braunschweig im Vergleich zum Bundesland

unterdurchschnittlicher Besatz an Geldspielgeräten in Braunschweig im Vergleich zu den Referenzstädten über 100.000 EW

²⁷ Planungsrechtlich und gewerberechtlich wird der Begriff „Spielhalle“ jeweils unterschiedlich verwandt: Während im Planungsrecht die Spielhalle den Spielhallenstandort meint, wird im Gewerberecht darunter die Spielhallenkonzession verstanden. Nachdem das vorliegende Steuerungskonzept planungsrechtlich ausgerichtet ist, wird im Folgenden der Begriff Spielhalle grundsätzlich als Spielhallenstandort (z. T. mit mehreren Konzessionen) verwandt.

²⁸ Die Anträge und Voranfragen werden im Rahmen dieser Untersuchung nur bedingt berücksichtigt, zum einen da sowohl die Zulässigkeit, als auch die Zahl der Geldspielgeräte nicht absehbar ist, zum anderen, da die Fristigkeit der Anfragen sehr begrenzt ist, d. h. regelmäßig werden Anfragen zurückgezogen und neue kommen hinzu. Die Anfragen dienen insoweit lediglich als Indiz für städtische Bereiche, auf denen ein gewisser Handlungsdruck besteht.

Abbildung 3 Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen je 10.000 Einwohner im Vergleich mit den kreisfreien Städten in Niedersachsen mit mehr als 100.000 Einwohnern.

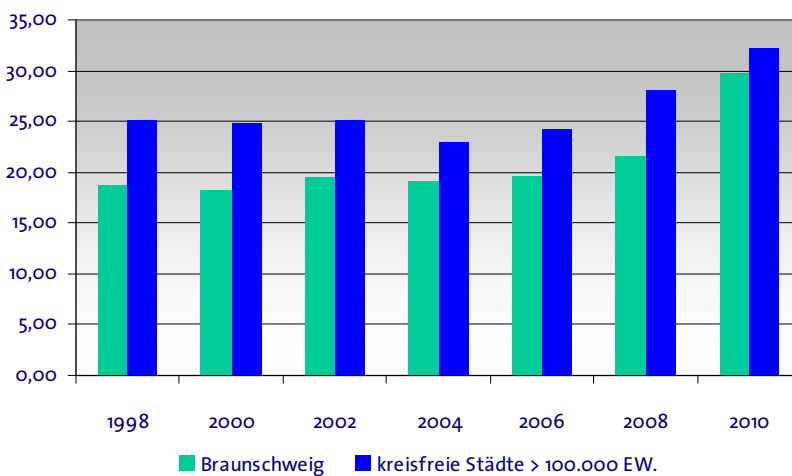


Quelle: Arbeitskreis gegen Spielsucht 2010, Stadt Braunschweig sowie eigene Erhebungen 2011

Die Entwicklung der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen stellt sich entsprechend der folgenden Grafik dar. Im Vergleich zu den kreisfreien Städten Niedersachsens mit mehr als 100.000 Einwohnern weist die Entwicklung in der Stadt Braunschweig eine überdurchschnittliche Dynamik auf. Seit 1998 ist die Anzahl der Geldspielgeräte je 10.000 Einwohner um fast 60 % angestiegen, während die Steigerungsrate in den weiteren kreisfreien Städten bei ca. 28% lag.

Entwicklung der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit

Abbildung 4 Entwicklung der Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen je 10.000 Einwohner im Vergleich zum Durchschnitt der kreisfreien Städte in Niedersachsen mit mehr als 100.000 Einwohnern.

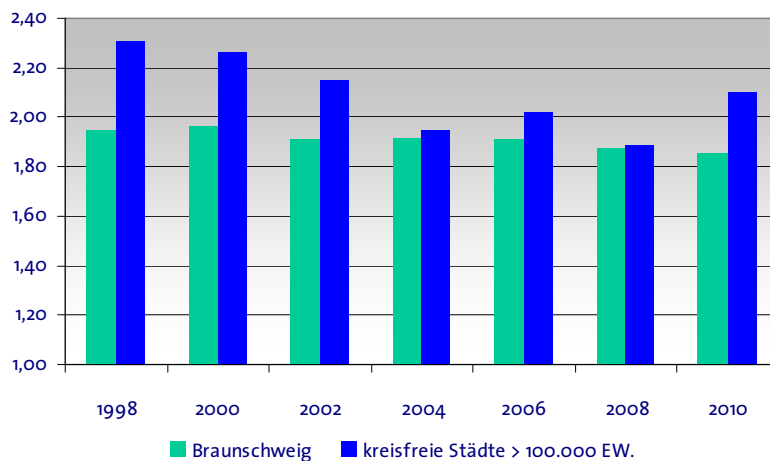


Quelle: Arbeitskreis gegen Spielsucht 2010, Stadt Braunschweig sowie eigene Erhebungen 2011

Der Vergleich mit den Referenzstädten bezüglich der Anzahl der Spielhallen je 10.000 Einwohner zeigt, dass auch hier die Ausstattung der Stadt Braunschweig leicht unterdurchschnittlich ist. Allerdings muss hier betont werden, dass der Durchschnittswert der Referenzstädte stark durch die weit überdurchschnittlichen Werte der Stadt Salzgitter (2010: etwa 3,2 Spielhallen je 10.000 Einwohner) beeinflusst wird.

Entwicklung der Anzahl der Spielhallen

Abbildung 5 Entwicklung der Anzahl der Spielhallen je 10.000 Einwohner im Vergleich zum Durchschnitt der kreisfreien Städte in Niedersachsen mit mehr als 100.000 Einwohnern.



Quelle: Daten Arbeitskreis Spielsucht e.V., Darstellung Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH

Von den 46 Spielhallenstandorten im Stadtgebiet sind 16 in der Innenstadt von Braunschweig angesiedelt. Von allen Spielhallen sind 25 aufgrund ihrer Größe (über 100 qm) und ihres Automatenbesatzes als kerngebietstypisch einzustufen.

In folgenden Standortbereichen liegen zum Erhebungszeitpunkt März 2011 Bauvoranfragen beziehungsweise Bauanträge für Spielhallen vor:

Bauvoranfragen beziehungsweise Bauanträge für Spielhallen

- Berliner Platz 1
- Bohlweg 28
- Bohlweg 55-57
- Celler Straße 8
- Fabrikstraße 4
- Friedrich-Wilhelm-Straße 25
- Gieseler 3
- Güldenstraße 16
- Hamburger Straße 50
- Hamburger Straße 72
- Helmstedter Straße 4
- Langedammstraße 9
- Lange Straße 36
- Münzstraße 2

- Münzstraße 9
- Südstraße 31
- Südstraße 14
- Wilhelmstraße 85.

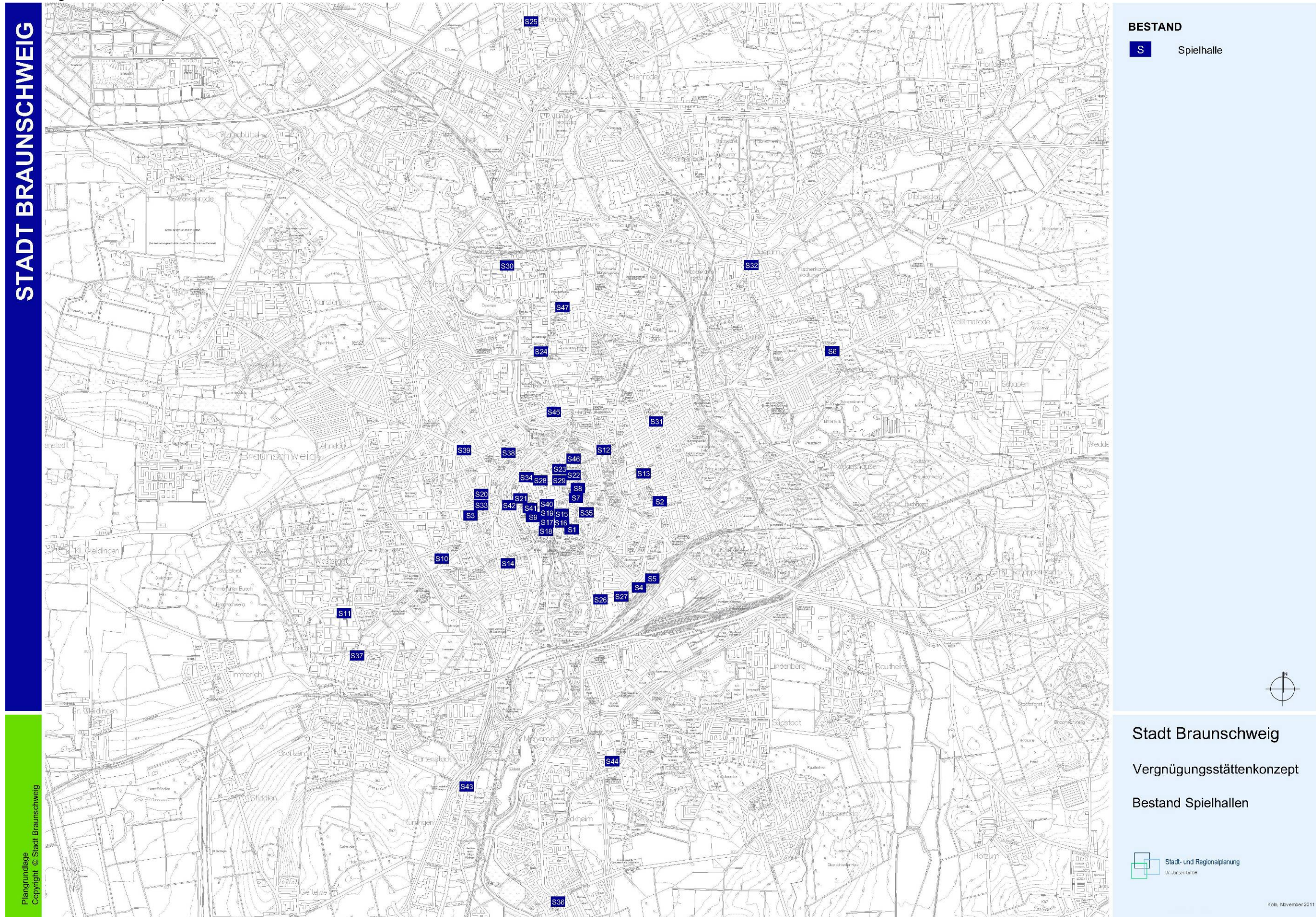
Den Angebotsschwerpunkt in Braunschweig bilden die kerngebiets-typischen Betriebe, in denen insgesamt ca. 450 (von ca. 750) Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit aufgestellt sind.

In Gaststätten wurden insgesamt ca. 270 Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit erhoben. Die Geräte verteilen sich auf knapp 160 Lokale.

Insgesamt gibt es in Braunschweig demnach ca. 1.020 Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit (Spielhallen und Gastronomie).



Abbildung 6 Übersicht Spielhallen



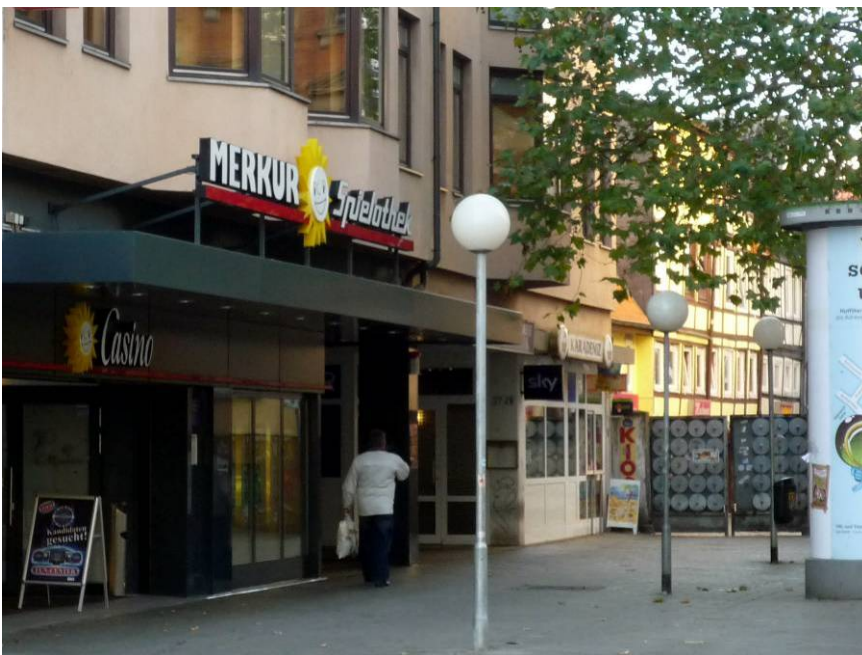
5.2 Spielhallen in der Innenstadt

Der Schwerpunkt des Spielbetriebs liegt in Braunschweig eindeutig in der Innenstadt. Rund ein Drittel sämtlicher Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen sind in der Innenstadt angesiedelt. Dabei gibt es hier nur sehr eingeschränkt die räumlichen Möglichkeiten für Mehrfachspielhallen, wie sie in den Gewerbegebieten umfassend vorliegen. Diese Konzentration zeigt sich auch dadurch, dass sich von den 18 zum Erhebungszeitpunkt vorliegenden Bauanträgen/Bauvoranfragen zur Errichtung oder Erweiterung einer Spielhalle alleine zwölf Anträge auf die Innenstadt bezogen.

Städtebaulich erkennbare Probleme bereitet aktuell der dichte Besatz an Spielhallen mit jeweils mehreren Konzessionen im Friedrich-Wilhelm-Viertel. Auch das Niveau des Gastronomie und des Geschäftsbesatzes zeigt alle Anzeichen eines massiven Trading-Down-Prozesses. Bemerkenswert ist, dass zum Erhebungszeitpunkt von den insgesamt 18 vorliegenden Bauanträgen Bauvoranfragen für gesamt Braunschweig sich alleine sechs auf das Friedrich-Wilhelm-Viertel bzw. die direkte Nachbarschaft beziehen. Dies macht deutlich wie groß der Bedarf seitens der Standortnachfrager ist, in diesem Bereich weiter zu expandieren.

Hauptgeschäftsbereiche

Abbildung 7 Merkur Spielothek (S 17) und Eingang in die Bruchstraße



Quelle: Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH

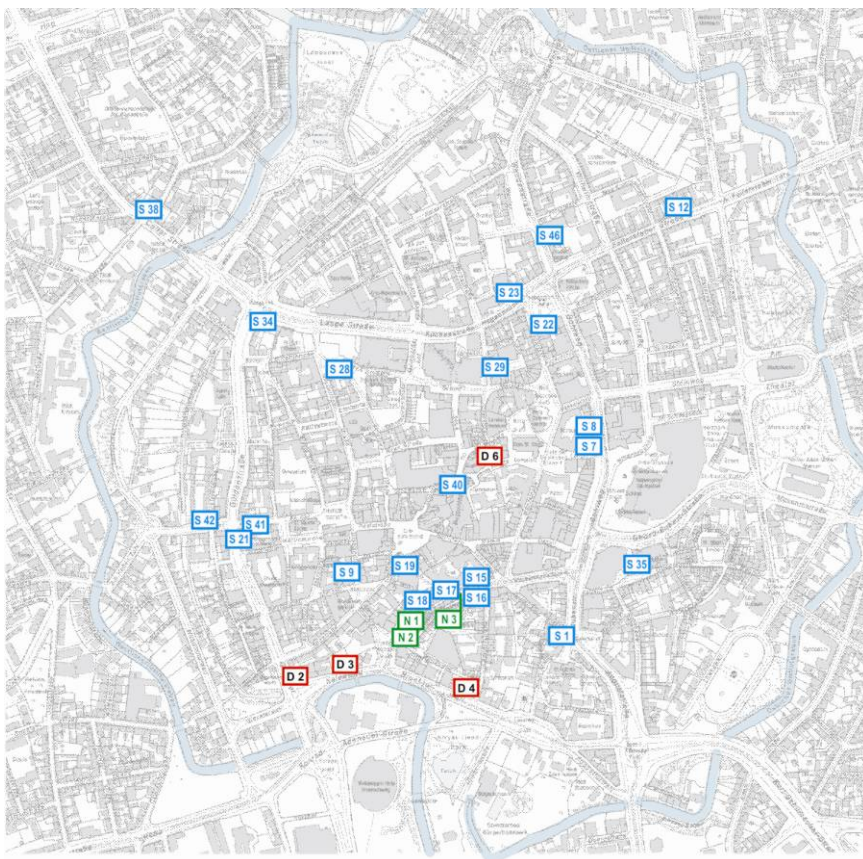
Auslöser für die Situation sind allerdings nicht allein die Spielhallen. Auch die Lage der Bruchstraße bedingt, dass das Standortumfeld insgesamt eine einschlägige Prägung erhält. Gleichwohl zeigt sich, dass mit den Spielhallen und der Expansionsdynamik dieser Nutzungsart die Trading-Down-Prozesse nachhaltig verstärkt werden.

Gerade aufgrund der vielen Bauanträge/Bauvoranfragen ist dem Themenfeld „Spielhallen“ im Standortumfeld der Friedrich-Wilhelm-Straße höchste Priorität einzuräumen.

Ein kleinerer Agglomerationsbereich liegt noch im Bereich Guldensstraße/Sonnenstraße vor. Allerdings war die Spielhalle „Money Games“ (S 21) bei einer erneuten Begehung im November 2011 geschlossen. Die hier vorhandenen Spielhallen sind in ihrer Prägung nicht so massiv, als dass sie ursächlich für Trading-Down-Prozesse heranzuziehen sind.

Die weiteren Spielhallen sind weitgehend dispers auf die Innenstadt verteilt und lösen zunächst keine gravierenden städtebaulichen Problemlagen aus. Allerdings ist auf die beiden Spielhallen am Bohlweg (S7, S8) hinzuweisen, da sie an sehr prominenter Stelle, direkt an einem der wichtigsten ÖV-Haltepunkte, neben dem Rathaus und schräg gegenüber zum Schloss mit aggressiver Werbung den öffentlichen Raum negativ prägen.

Abbildung 8 Vergnügungsstätten in der Braunschweiger Innenstadt



Quelle: DGK 5 Stadt Braunschweig, Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH



**Tabelle 2 Übersicht Vergnügungsstätten in Braunschweig
Stand: März 2011**

Spielhalle	Konzessionen	Standort	Karten- nummer	Fläche in qm ca.	Geldspiel- geräte mit Geldgewinn- möglichkeit	Nutzungsart	Standort	Karten- nummer	
Casino Royal	Casino Royal	Ägidienmarkt 15		50	8	Diskotheke	Jolly Joker	Broitzerner Str. 220	D 1
	Casino Royal	Ägidienmarkt 15	1	60	9	Diskotheke	Schwanensee	Gieseler 3 - 4	D 2
Happy World	Happy World	Altweiekrieg 52	2	80	8	Diskotheke	Fieber/	Kalenwall 3	D 3
Casino Club	Casino Club	Altstadtring 30	3	80	8	Diskotheke	Brain Club	Bruchtorwall 21	D 4
Casino Novolino	Novolino 1 und 2	Berliner Platz 1 (im HBF)	4	240	20	Diskotheke	Club 11	Böckler Straße 30/ 31	D 5
Maximum	Maximum I	Berliner Platz 1d	5	140	12	Diskotheke	Tanzpalast	Kleine Burg 15	D 6
Löwen Play	Halle I Las Vegas	Berliner Straße 52k		100	8	Diskotheke	Atlantis	Hamburger Straße 273 C	D 7
	Halle III Black & White	Berliner Straße 52k		100	6	Diskotheke	& Rock Café	Schmalbachstraße 2	D 8
	Halle IV Las Vegas	Berliner Straße 52k		100	0	Diskotheke	Burundi Black	Am Markt 6	D 9
	Halle V Space	Berliner Straße 52k		100	6	Nachtlokal	Treff Punkt	Friedrich-Wilhelm-Straße 37	N 1
	Halle II Casino	Berliner Straße 52k		200	10	Nachtlokal	City-Schänke	Friedrich-Wilhelm-Straße 37	N 2
	Halle VI Casino	Berliner Straße 52k		300	10	Nachtlokal	Déja Vu	Friedrich-Wilhelm-Straße 29	N 3
	Halle VII Sport	Berliner Straße 52k		300	10				
	Halle VIII Black & White	Berliner Straße 52k		300	10				
Tivoli	Tivoli	Bohlweg 25a	7	80	12				
Play House	Play House	Bohlweg 27	8	100	12				
	Play House	Bohlweg 27		110	9				
Casino Live	Players	Brabandstraße 8	9	80	12				
Casino Lounge	Casino Lounge	Broitzerner Straße 202		250	10				
	Casino Lounge	Broitzerner Straße 202	10	250	11				
	Casino Lounge	Broitzerner Straße 202		300	11				
Magic	Magic	Elbestraße 27	11	80	9				
Am Wall	Am Wall	Fallersleber Straße 24	12	100	12				
Manhattan	Manhattan	Fasanenstraße 18	13	55	8				
Manhattan	Manhattan	Frankfurter Straße 7-10	14	170	12				
Merkur Spielothek	Fortuna	Friedr.-Wilhelm Straße 27-29		50	6				
	Multi	Friedr.-Wilhelm Straße 27-29		50	5				
	Cosmos	Friedr.-Wilhelm Straße 27-29	16	50	0				
	Casino	Friedr.-Wilhelm Straße 27-29		100	10				
	Prater	Friedr.-Wilhelm Straße 27-29		100	10				
Casino Vegas	Casino Play	Friedr.-Wilhelm Straße 32		30	5				
	Casino Royal	Friedr.-Wilhelm Straße 32	17	50	10				
Spielpunkt	Spielpunkt	Friedr.-Wilhelm Straße 34	18	100	12				
	Spielpunkt	Friedr.-Wilhelm Straße 34		100	12				
Tivoli	Tivoli	Friedr.-Wilhelm Straße 51	19	90	12				
Spielparadies	Spielparadies I	Friedr.-Wilhelm Straße 6		40	6				
	Spielparadies II	Friedr.-Wilhelm Straße 6	15	40	5				
	Spiel-Treff	Friedrich-Wilhelm-Straße 7		110	11				
Spieltreff Las Vegas	Spieltreff Las Vegas	Goslarsche Straße 20	20	60	8				
Money Games	Money Games	Güldenstraße 63	21	40	7				
Spielcasino Stern	Spielcasino Stern	Hagenmarkt 12	23	80	10				
Casino Royal	Casino Royal	Hagenmarkt 4	22	85	12				
Strike	Strike	Hamburger Straße 50		200	10				
	Strike	Hamburger Straße 50	24	200	12				
	Strike	Hamburger Straße 50		350	10				
Manhattan	Manhattan	Hauptstraße 65	25	150	8				
Merkur Spielothek	Prater	Heinrich-Büssing Ring 31		200	12				
	Cosmos	Heinrich-Büssing Ring 31		250	12				
	Fortuna	Heinrich-Büssing Ring 31	27	250	12				
	Merkur	Heinrich-Büssing Ring 31		250	0				
	Multi	Heinrich-Büssing Ring 31		250	12				
Play-House	Play-House 1	Heinrich-Büssing Ring 40		250	12				
	Play-House 2	Heinrich-Büssing Ring 40		250	12				
	Play-House 3	Heinrich-Büssing Ring 40	26	250	12				
	Play-House 4	Heinrich-Büssing Ring 40		250	12				
Spielothek Maximum	Spielothek Maximum	Hinter Brüdern 27	28	55	12				
Casino 24	Casino 24	Höhe 27	29	80	12				
Money Games	Blue Box	Holunderweg 15	30	120	12				
New York	New York	Karlstraße 28	31	40	7				
Tivoli	Tivoli	Köterei 1	32	200	8				
Fun City	Fun City	Kreuzstraße 117	33	120	8				
Spielo 7	Spielo 7	Lange Straße 36	34	50	11				
Casino Royal	Casino Royal	Langedammstraße 16	35	110	17				
Spielothek Stöckheim	Spielothek Stöckheim	Leipziger Straße 207	36	110	10				
Casino Royal	Casino Spielothek	Lichtenberger Straße 47	37	200	12				
	Merkur Spielothek	Lichtenberger Straße 47		250	12				
Celler Eck	Celler Eck	Maschstraße 1	38	98	11				
Casino Club 2	Casino Club	Rheingoldstraße 24	47	100	9				
Tivoli	Tivoli	Rudolfplatz 4	39	80	7				
Playhouse	Playhouse 2	Schuhstraße 8	40	50	6				
	Playhouse 1	Schuhstraße 8		60	6				
Good Luck	Good Luck	Sonnenstraße 11	42	40	8				
Löwen Play	Löwen Play 1	Sonnenstraße 5	41	70	5				
	Löwen Play 2	Sonnenstraße 5		70	5				
Manhattan	Manhattan	Thiedestraße 2	43	80	8				
Spielothek 2000	Spielothek 2000	Weimarstraße 2	44	150	12				
Casino	Casino 2	Wendenring 5a	45	100	10				
	Casino 3	Wendenring 5a		100	8				
	Casino 1	Wendenring 5a		160	10				
Spiel-Treff	Spiel-Treff	Wendenstraße 62	46	130	12				

Quelle: Erhebung Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH, März 2011

5.3 Wettbüros in Braunschweig

Die Disposition der Wettbüros in der Stadt Braunschweig ist unübersichtlich. Auf Grundlage eines vom Bundesverfassungsgericht bestätigten, aktuell noch umstrittenen Urteils aus dem Jahr 2006 gelten Wettbüros als illegal. Daraufhin wurden sämtliche Wettbüros im gesamten Bundesland Niedersachsen geschlossen. Faktisch ist jedoch nicht erkennbar, ob in der jeweiligen Gastronomie (z. B. Sports Bar) Wetten angenommen werden. Ein Totalisator wurde im Rahmen der Erhebung nicht ermittelt.

Es ist in diesem Zusammenhang darauf zu verweisen, dass nach neuester Rechtsprechung (Sept. 2011) Untersagungsverfügungen, mit denen die Ordnungsbehörden allein unter Berufung auf das staatliche Sportwettenmonopol gegen privaten Sportwettenbüros vorgegangen sind, rechtswidrig sind²⁹ (vgl. auch Kap. 5.2).

5.4 Bordelle und bordellartige Betriebe

Der relevante Prostitutionsbetrieb in der Stadt Braunschweig findet sich in der Bruchstraße im Friedrich-Wilhelm-Viertel, in historischen Fachwerkhäusern mit sogenannten Koberfenstern. Die Geschichte der Bruchstraße als Ort von Prostitution reicht bis ins Mittelalter zurück. Der Straßenzug prägt mit seinen 33 Fachwerkhäusern (trotz der beiden Tore) den gesamten Standortbereich des Friedrich-Wilhelm-Viertels. Es ist davon auszugehen, dass die Gesamtprägung des Umfelds als „Vergnügungsmeile“ mit den entsprechenden Nutzungen wie Gastronomie, Nacht-Bars, Spielhallen etc. auch von der Bruchstraße und ihrer Prostitutionsnutzung ausgeht. Entsprechende Erfahrungen wurden in Köln gemacht, als die Prostitution konsequent aus dem Friesenviertel verbannt und in ein innenstadtnahes Gewerbegebiet (Hornstraße) verlagert wurde. Das Friesenviertel ist nach wie vor Ausgeh- und Gastronomieviertel aber inzwischen auf gehobenem Niveau, auch für ein internationales (Messe-) Publikum.

*Prostitution mit Prägung
in Braunschweig*

²⁹ OVG NRW, Urteil vom 29. September 2011 - AZ.: 4 A 17/o8 -

Abbildung 9 Bruchstraße



Quelle: Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH

Weitere Bordelle oder bordellartige Betriebe konnten in der Stadt Braunschweig durch Auswertung von Anzeigen in der lokalen Tagespresse sowie im Internet nicht erfasst werden. Recherchierte Anzeigen in den genannten Medien bezogen sich nicht auf Bordellbetriebe, sondern auf Wohnungsprostitution mit ausschließlicher Angabe einer Mobilfunknummer. Eine weitergehende Recherche von einzelnen Adressen wurde nicht vorgenommen. Gleichwohl kann für die Stadt Braunschweig festgehalten werden, dass, abgesehen von der Bruchstraße, zum Erhebungszeitpunkt keine maßgeblichen städtebaulichen Konfliktlagen durch Prostitutionsausübung erkennbar waren.

5.5 Tanzlokale und Diskotheken

In der Stadt Braunschweig sind zurzeit 13 Diskotheken/Clubs ansässig, die als Vergnügungsstätten zu werten sind. Eine gewisse räumliche Bündelung im Zusammenhang mit Spielhallen liegt im Friedrich-Wilhelm-Viertel vor. An der Straße Gieseler sowie am Kalenwall liegen die wichtigen Tanzlokale, Clubs und Diskotheken, die das nächtliche Leben in der Braunschweiger Innenstadt prägen. Zu nennen sind insbesondere die Diskotheken Merz, Schwanensee, 42° Fieber, Cave Noir, The Lindbergh Palace, Eight Monkeys und Der Salon sowie der Brain Klub am Bruchtorwall.

*Synergien zwischen Diskotheken
und Spielhallen*

Abbildung 10 Clubs und Diskotheken am Kalenwall



Quelle: Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH

In den außerhalb des Zentrums liegenden Gewerbegebieten sind zu nennen: Jolly Joker an der Broitzemer Straße, die Diskothek im Kennel-Bad am Kennelweg sowie die Meier Music Hall GmbH an der Schmalbachstraße 2.

Die zentral in der Innenstadt gelegenen Lokalitäten prägen die „Vergnügungsmeile“ Friedrich-Wilhelm-Viertel und sind insoweit als städtebaulicher Belang in die Bewertung des Standortumfeldes mit einzubeziehen.

Von den drei Diskotheken in den Gewerbegebieten gehen aktuell keine städtebaulichen Konfliktlagen aus. Ein Regelungserfordernis wird diesbezüglich nicht gesehen.

5.6 Kurzes Resümee

Die Erhebung zeigt, dass mögliche städtebauliche Konflikte mit Vergnügungsstätten in der Stadt Braunschweig vorwiegend durch Spielhallen im Zusammenspiel mit dem Prostitutionsbetrieb in der Bruchstraße und den Clubs und Diskotheken im Umfeld des Kalenwalls verursacht werden.

Der größte Regelungsbedarf bezieht sich allerdings auf die (kerngebietstypischen) Spielhallen, da deren Expansionsbestrebungen inzwischen jeden städtebaulich verträglichen Rahmen sprengen. Dies ergibt sich nicht allein aufgrund der bereits bestehenden Situation, sondern insbesondere wegen der großen Zahl an vorliegenden Anträgen auf Neuansiedlungen und Erweiterungen.

Gleichwohl ist darauf zu achten, dass bei einer weiteren Ansiedlung aller genannten Einrichtungen negative städtebauliche Auswirkungen entstehen können, insbesondere wenn sie gehäuft in räumlicher Nähe zueinander auftreten.

6 Grundlagen für das Entwicklungskonzept

6.1 Schwerpunkt „Spielhallen“

Die derzeitige Ausstattung mit Spielhallen und den dort aufgestellten Geldspielgeräten verdeutlicht, dass in Braunschweig ein überdurchschnittlicher Besatz vorliegt. Darüber hinaus lagen zum Erhebungszeitpunkt regelmäßig neue Anfragen nach Spielhalleneröffnungen in der Innenstadt und außerhalb des Kernbereichs vor.

Nachfrage nach Spielhallen in der Stadt Braunschweig wird voraussichtlich anhalten

Es kann davon ausgegangen werden, dass eine weiterhin große Nachfrage nach Spielhallenstandorten in der Stadt Braunschweig gegeben ist und aufgrund der genannten städtebaulichen Auswirkungen (vgl. Kap. 4) Handlungsbedarf insbesondere hinsichtlich der Steuerung von Spielhallen besteht. Für alle weiteren Vergnügungstätten sowie weiteren Betriebsformen, die negative städtebauliche Auswirkungen haben können, sind die Probleme wenig virulent.

6.2 Steuerungs- und Festsetzungsmöglichkeiten

Zur Steuerung der Zulässigkeit von Vergnügungstätten bieten das Baugesetzbuch (BauGB) und die Baunutzungsverordnung (BauNVO) flexible Instrumentarien, die kurz dargestellt werden, bevor auf die einzelnen Stadtbereiche eingegangen wird. Das BauGB bietet folgende Steuerungsinstrumente:

- Neuaufstellung oder Änderung eines qualifizierten Bebauungsplanes nach § 30 Abs. 1 BauGB mit planungsrechtlichen Regelungen gemäß § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO
- Textlicher (einfacher) Bebauungsplan (auch Vergnügungstätensatzung) zur Änderung eines oder mehrerer rechtsverbindlicher Pläne
- Sicherungsinstrumente der Bauleitplanung zur Regelung von Nutzungsänderungen gemäß § 14 BauGB (Veränderungssperre) und § 15 BauGB (Zurückstellen von Baugesuchen)
- Textlicher (einfacher) Bebauungsplan für Gebiete nach § 34 BauGB auf Basis des § 30 Abs. 3 BauGB bzw. zusätzlich auf Grundlage des § 9 Abs. 2 a BauGB. Dies bedeutet, dass durch das vorliegende Steuerungskonzept in seiner Funktion als städtebauliches Entwicklungskonzept über einen einfachen Bebauungs-

plan die Zulässigkeit reglementiert werden kann. Grundbedingung ist der Schutz zentraler Versorgungsbereiche.³⁰

Innerhalb der Bauleitplanung sind gemäß BauNVO folgende Festsetzungen möglich:

- Die Gliederung oder Zonierung der Baugebiete in bestimmte Teilbereiche gemäß § 1 Abs. 4 BauNVO
- Der Ausschluss oder die ausnahmsweise Zulässigkeit für bestimmte Teilbereiche der Baugebiete gemäß § 1 Abs. 5 und 6 Nr. 1 BauNVO
- Der Ausschluss oder die ausnahmsweise Zulässigkeit in bestimmten Geschossen, Ebenen oder sonstigen Teilen baulicher Anlagen gemäß § 1 Abs. 7 BauNVO
- Der Ausschluss oder die Einschränkung von Nutzungsunterarten, wie z. B. Spielhallen als Unterart von Vergnügungsstätten, gemäß § 1 Abs. 5 in Verbindung mit Abs. 9 BauNVO als bauplanungsrechtliches Feinsteuerungsinstrument. Die Festsetzung kann beispielsweise lauten: Spielhallen mit einem Angebot an Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit sind nicht/ausnahmsweise zulässig.

Festsetzungen erfordern besondere städtebauliche Gründe; die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets muss gewahrt bleiben.

Weiterhin ist die Feinsteuerung nach § 15 BauNVO zu thematisieren. Demnach sind Nutzungen im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen oder wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die im spezifischen Baugebiet oder dessen Umgebung unzumutbar sind. Treten also Konzentrationen von Vergnügungsstätten auf, die die Eigenart eines Baugebiets negativ prägen, ist diese planungsrechtliche „Notbremse“ durchaus geeignet, ein unverträgliches Überhandnehmen von Vergnügungsstätten und weiteren unverträglichen Betriebsformen zu verhindern.

„Feinsteuerung“ nach § 15 BauNVO

³⁰ Die Anwendung von § 9 Abs. 2a BauGB zielt in erster Linie auf Einzelhandelsnutzungen ab und ist im Themenfeld „Vergnügungsstätten“ noch mit Unsicherheiten behaftet.

Da Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen, meist in bestehenden Gebäuden eingerichtet werden, kommt der Nutzungsänderung eine besondere Bedeutung zu. Sie erfordert in der Regel eine Baugenehmigung, bei der auch ein Stellplatznachweis zu führen ist. Dabei kann die Stadt bei nicht erfüllter Stellplatzverpflichtung, insbesondere bei Nutzungsänderungen, die Annahme des gebotenen Stellplatzablösebetrags verweigern. Diese Verweigerungshaltung ist u. a. durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts bestätigt worden, wonach die Schaffung von Stellplätzen ein Instrument zur Sicherung bzw. Erreichung einer angestrebten Nutzungsstruktur sein kann, die mit der Anwendung des Baurechts alleine nicht durchsetzbar ist.³¹

Steuerung über Stellplatznachweise

6.3 Leitsätze

Bevor auf die einzelnen Bereiche eingegangen wird, in denen ein Regelungsbedarf erforderlich ist, wird im Folgenden über allgemeine Leitsätze deutlich gemacht, wie im Grundsatz mit dem Thema „Vergnügungsstätten“ im Stadtgebiet umgegangen werden soll. Damit bleiben auch Einzelfallentscheidungen je nach Beurteilung der Lagesituation möglich. Mit den Vergnügungsstätten werden jeweils auch Swinger-Clubs, Erotikfachgeschäfte/-fachmärkte sowie die Wettbüros behandelt. Tanzlokale und Diskotheken bleiben in den folgenden Grundsätzen zunächst ausgeklammert, da die Zulässigkeit im Einzelfall über den Immissionsschutz bzw. den Stellplatznachweis gesteuert werden sollte. Entsprechendes gilt für Multiplex-Kinos.

Planungsgrundsätze

Bordelle und bordellähnliche Betriebe sind nicht in den Leitsätzen verankert, da deren planungsrechtlicher Hintergrund deutlich abweicht. Weiterhin wird aufgrund des Besatzes und der aktuell erkennbaren Ansiedlungswünsche kein gesamtstädtischer Regelungsbedarf gesehen.

Aufgrund des bereits heute vorliegenden hohen Besatzes an Vergnügungsstätten in der Stadt Braunschweig wird eine relativ strenge Reglementierung insbesondere für Spielhallen empfohlen. Folgende Leitsätze gelten:

Im gesamten Stadtgebiet sollen Spielhallen/Vergnügungsstätten nur ausnahmsweise zulässig sein! Die negativen städtebaulichen Prägungen und die Gefahr von Funktionsverlusten bei allgemeiner Zulässigkeit durch die massiven Expansionsbestrebungen seitens der Spielhallenbranche machen diese restriktive Haltung zwingend erforderlich. Mit der allgemeinen Zulässigkeit besteht die Gefahr, dass die betroffenen Gebiete massiven Trading-Down-Prozessen bis hin zu Funktionsverlusten ausgesetzt sind. Die negativen Agglome-

keine allgemeine Zulässigkeit, nur ausnahmsweise Zulässigkeit für Spielhallen/Vergnügungsstätten

³¹ Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 04. September 1986 -4 B 186/187.86-, NVwZ 87, 410

rationswirkungen eines Konvoluts vielfacher Mindernutzungen können nur über die ausnahmsweise Zulässigkeit verhindert werden.

In der Braunschweiger Innenstadt sollen künftig nur noch Vergnügungsstätten zugelassen werden, wenn negative städtebauliche Auswirkungen aufgrund der Häufung und Konzentrationswirkung ausgeschlossen sind. Vergnügungsstätten sind grundsätzlich nur in den dafür vorgesehenen Bereichen zulässig. Die „Ballung“ von Vergnügungsstätten, vor allem Spielhallen und Wettbüros, ggf. zusätzlich im Zusammenspiel mit Einzelhandel aus dem Niedrigpreis-Segment, kann dazu führen, dass ein Gebiet weiter negativ in Bewegung gebracht wird. Dies ist grundsätzlich zu verhindern.

Innenstadt

In den weiteren zentralen Versorgungsbereichen der Stadtteil-A-Zentren³² der Stadt Braunschweig sollen Spielhallen/Wettbüros ausschließlich in den im Kap.19 ff. dargestellten Bereichen ausnahmsweise zulässig sein. Für die weiteren Vergnügungsstätten gilt es eine Einzelfallprüfung vorzunehmen.

*sonstige zentrale
Versorgungsbereiche*

In den weiteren zentralen Versorgungsbereichen (Stadtteil-B-Zentren und Nahversorgungszentren) sollen Vergnügungsstätten insgesamt über die Bauleitplanung nach Möglichkeit ausgeschlossen werden. Hier ist der Einzelhandelsbestand noch sensibler als in der umsatzstärkeren Innenstadt und in den Stadtteil-A-Zentren einzuschätzen; auch dominiert die Wohnfunktion deutlicher. Gleichwohl ist auch an dieser Stelle im Einzelfall zu prüfen, ob bei einer Ansiedlung negative städtebauliche Auswirkungen zu erwarten sind.

In Wohn- und Mischgebieten (nach alter BauNVO), in denen die Wohnnutzung vorherrscht, würden Vergnügungsstätten Nutzungskonflikte auslösen und sollten daher konsequent ausgeschlossen werden.

durch Wohnen geprägte Gebiete

In Mischgebieten mit vorwiegend gewerblicher Nutzung bzw. gemäß § 34 Abs. 2 BauGB gewerblich geprägten mischgebietsähnlichen Gebieten kann eine ausnahmsweise Zulässigkeit von nicht-kerngebietstypischen Vergnügungsstätten im Einzelfall möglich sein, wenn negative städtebauliche Auswirkungen nicht zu erwarten sind.

Mischgebiete mit vorwiegend gewerblicher Nutzung

³² vgl. Stadt Braunschweig; Standortkonzept zentrale Versorgungsbereiche, Ergänzung 2010

Die Wirtschaftskraft einer Kommune hängt maßgeblich von der Qualität und Attraktivität der gewerblichen Lagen ab. Im Standortwettbewerb um Unternehmen sind die städtebauliche Prägung und das Bodenpreisgefüge der Gewerbeflächen von entscheidender Bedeutung. Wie bereits erwähnt erzielen Vergnügungsstätten deutlich höhere Bodenrenditen als die klassischen Gewerbebetriebe und sind geeignet diese zu verdrängen, wenn erhöhte Renditeerwartungen seitens der Grundstückseigentümer den Bodenmarkt beeinflussen. Bodenrechtliche Spannungen mit den sich daraus ergebenden negativen Effekten für die arbeitsplatzintensiven Gewerbebetriebe sind zwingend zu vermeiden. Eine klare Reglementierung über die Bauleitplanung ist hierfür unerlässlich. In Gewerbegebieten sollten kerngebietstypische Spielhallen/Wettbüros nur in den dafür explizit vorgesehenen Bereichen (dokumentiert in den Kap. 9 ff.) zulässig sein.

Gewerbegebiet

In Industriegebieten (nach BauNVO 1977 oder älter) sind Vergnügungsstätten grundsätzlich auszuschließen.

Industriegebiete

In Gebieten, in denen eine allgemeine planungsrechtliche Zulässigkeit vorliegt, soll eine restriktive Genehmigungspraxis verfolgt werden. Die Untersagung der entsprechenden Genehmigung kann auf zwei Wegen erfolgen:

Gebiete mit allgemeiner planungsrechtlicher Zulässigkeit

- Erstens auf herkömmlichem Wege über Aufstellungsbeschluss/Zurückstellung von Baugesuchen/Veränderungssperre und den Bebauungsplan
- Zweitens auf Grundlage des § 15 BauNVO. Eine genaue Prüfung, ob die Kriterien des § 15 BauNVO greifen, ist jeweils zwingend erforderlich, da davon auszugehen ist, dass der Antragsteller den Klageweg beschreiten wird. Dabei ist darauf zu verweisen, dass der in § 15 BauNVO genannte städtebauliche Begriff „Störungen“ gemäß Absatz 3 über eine immissionschutzrechtliche Bedeutung erheblich hinausgeht. Dies kann auch die Außenwirkung von Vergnügungsstätten beinhalten.³³

³³ vgl. Fickert/Fieseler, 11. Aufl., § 15 BauNVO, Rn. 12.2

7 Zulässigkeiten in Braunschweig

7.1 Vorbemerkung

Auf Basis der Bestandsanalyse, der hohen Ausstattung sowie aufgrund der teilweise massiven städtebaulichen Auswirkungen wird dringend empfohlen, für die Innenstadt einerseits ein „Ventil“ für die Spielaktionen zu schaffen, andererseits aber eine restriktive Haltung hinsichtlich der Ansiedlungsbereiche insgesamt einzunehmen. Das heißt, Ansiedlungsbereiche müssen zwar definiert werden, aber eine Überformung dieser Bereiche durch Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen/Wettbüros, ist zwingend zu verhindern. Die Steuerung soll über verschiedene Formen von Zulässigkeiten erfolgen. Diese Zulässigkeiten lassen sich gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO differenzieren in allgemeine und ausnahmsweise Zulässigkeit; weiterhin erlaubt § 1 Abs. 9 BauNVO eine Unterscheidung nach Betriebstypen.

7.2 Allgemeine Zulässigkeit

Bei der allgemeinen Zulässigkeit ist zu beachten, dass damit die grundsätzliche Möglichkeit von Ansiedlungen von Vergnügungsstätten bestehen wird. Eine planerische Reglementierung kann bei dieser Zulässigkeit nur noch dann vorgenommen werden, wenn erkennbar ist, dass bei einem bereits vorliegenden hohen Bestand an Vergnügungsstätten eine weitere Ansiedlung dazu führt, dass die ursprüngliche Baugebietskategorie (z. B. Kerngebiet oder Gewerbegebiet) nicht mehr gegeben und der Bereich eher als Vergnügungsviertel zu werten wäre. Die Messlatte einer derartigen Reglementierung nach § 15 BauNVO liegt also relativ hoch. Nachdem aber städtebaulichen Verwerfungen bereits sehr deutlich erkennbar sind und der Expansionsdrang der Spielhallenbranche so weitgehend ist, dass eine allgemeine Zulässigkeit in einem Standortbereich unweigerlich zu Überformung führen würde, kann eine allgemeine Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in der Stadt Braunschweig nicht empfohlen werden.

7.3 Ausnahmsweise Zulässigkeit

Insgesamt wird empfohlen, ausschließlich die ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros, in die Bauleitplanung zu übernehmen. Diese Vorgehensweise ist aufgrund der vorliegenden Ausstattungsichte, der Expansionsbestrebungen seitens der Betreiber und aufgrund der zu erwartenden negativen Auswirkungen der Häufung von Vergnügungsstätten gerechtfertigt und geboten. In die Begründung zum Bebauungsplan sind darauf aufbauend die Kriterien zu übernehmen, wann eine ausnahmsweise Zulässigkeit greifen kann und wann nicht.

Diese Kriterien werden sich insbesondere auf das Zusammenwirken von Vergnügungsstätten beziehen. Eine einzelne Vergnügungsstätte (insbes. Spielhalle) muss noch keine städtebaulich negativen Auswirkungen von ausreichendem Gewicht zwingend nach sich ziehen. In der Regel sind es erst die Agglomeration und Konzentration von Vergnügungsstätten, die in ihrem Zusammenwirken die bereits beschriebenen Trading-Down-Prozesse auslösen können.

Zielrichtung der Kriterien

Die Zulassung einer Ausnahme bindet die Baugenehmigungsbehörde an Ausnahmetatbestände, d. h. an sachlich gerechtfertigte Gründe, die ein Abweichen von der Regelvorschrift erfordern. Insoweit sind die Voraussetzungen zu definieren, an die ein Ausnahmetatbestand zu knüpfen ist.

Verhindern von Agglomerationen

Wenn in mittel- oder unmittelbarer Nachbarschaft bereits eine Vergnügungsstätte vorhanden ist, muss davon ausgegangen werden, dass eine weitere Ansiedlung das Gebiet negativ in Bewegung bringt. Dies ist auch dann der Fall, wenn das Ziel eine attraktive und hochwertige Lage beinhaltet, aber das Nutzungsspektrum (noch) eher stark durchmischt ist. Auch hier führt die Ansiedlung von weiteren Vergnügungsstätten dazu, die Situation zu verfestigen und das Ziel zu verhindern. Gleichmaßen muss allerdings deutlich gemacht werden, dass seitens der öffentlichen Planung und Verwaltung Maßnahmen eingeleitet sind, die zur Aufwertung des städtebaulichen Umfelds maßgeblich beitragen werden.

negatives Zusammenwirken verhindern

Konkret bedeutet dies als Formulierungsvorschlag für die Begründung in der Bauleitplanung:

- An die ausnahmsweise Zulässigkeit ist die Bedingung geknüpft, dass Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und deren Erweiterungen sowie Wettbüros, nur dann ausnahmsweise zulässig sind, wenn sich im selben Gebäude, im gleichen Straßenzug in mittelbarer und unmittelbarer Nachbarschaft des Vorhabens keine Vergnügungsstätte befindet und damit zu erwarten ist, dass über die Häufung von Angeboten an Vergnügungsstätten oder Nutzungen minderer Qualität der Bereich negativ in Bewegung gebracht oder das städtebauliche Ziel für diesen Bereich erschwert wird.
- Es ist sicherzustellen, dass Störungen (auch im Sinne des § 15 Abs. 1 BauNVO in Verbindung mit § 15 Abs. 3 BauNVO) nicht auftreten werden. Es wird, vorbehaltlich einer Überprüfung der konkreten räumlichen und städtebaulichen Situation, zunächst davon ausgegangen, dass ein neues Vorhaben im selben Straßenzug oder innerhalb eines Radius von 100 m um eine bestehende Vergnügungsstätte negative städtebauliche Auswirkungen über das Zusammenwirken der Angebote auslösen wird. Dieser 100 m-Radius hat keine bindende Wirkung; er dient als Orientierungswert und Anlass für eine Prüfung der konkreten Situation vor Ort.

Formulierungsvorschlag für die Bauleitplanung:

- Wettbüros haben dann nicht den Charakter einer bloßen Wettannahmestelle und werden als Vergnügungsstätten gewertet, wenn die Kundschaft durch die konkrete Ausgestaltung der Räumlichkeiten angeregt wird, sich dort länger aufzuhalten und in geselligem Beisammensein (gemeinschaftliches Verfolgen der Sportübertragungen) Wetten abzuschließen. Die Gelegenheit zu Aufenthalt und Spiel stellt dabei einen wesentlichen Teil der Geschäftsnutzung dar. Sie sind insoweit an dieselben Kriterien der ausnahmsweisen Zulässigkeit geknüpft wie Spielhallen.

Im Fall der ausnahmsweisen Zulässigkeit muss nicht die Genehmigungsbehörde, sondern der Antragsteller glaubhaft vermitteln, dass die vorgesehene Vergnügungsstätte nicht stört, in funktioneller Hinsicht Struktur und Angebot des Gebiets ergänzen kann und hierdurch die städtebaulichen Ziele nicht beeinträchtigt werden. Kriterien, die anzusetzen sind, beziehen sich auf die Punkte, wie sie in Kap. 4 und der städtebaulichen Prüfmatrix bereits dargelegt wurden. Der Antragsteller muss für seine ausnahmsweise Zulässigkeit glaubhaft darlegen, dass keine negativen städtebaulichen Auswirkungen zu erwarten sind.

Vorgehensweise in der Prüfung

Die Prüfung der Argumente seitens des Antragstellers erfolgt anhand des in Kap 4.3 dokumentierten Kriterienprüfrasters. Die oben genannten räumlichen Angaben

- „mittelbare und unmittelbare Nachbarschaft“
- „100 m Radius“
- sowie die Angabe „innerhalb desselben Straßenzuges“

sind dabei als Anhaltspunkte zu werten, die ein Verdachtsmoment für negative Agglomerationswirkungen auslösen. Abschließend relevant ist allerdings die konkrete Situation vor Ort und die möglichst objektive Einschätzung der zu erwartenden negativen städtebaulichen Auswirkungen.

7.4 Ausnahmsweise Zulässigkeit mit Ausnahme des Erdgeschosses

Gerade für die zentralen Innenstadtlagen ist zu bedenken, dass Vergnügungsstätten, die nicht im Erdgeschoss, sondern in den Ober- oder Untergeschossen liegen, nicht die relevanten Auflagen für den Einzelhandel unterbrechen. Mit dieser Begründung sind sie aus städtebaulicher Sicht in bestimmten Bereichen nicht generell unverträglich.

*keine generelle Unverträglichkeit
in den Obergeschossen*

Ein wichtiges Kriterium für kerngebietstypische Vergnügungsstätten ist die Möglichkeit, entlang der zentralen Auflagen ein Angebot zu positionieren. Entsprechend wird vorgeschlagen, eine ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den Ober- bzw. Untergeschossen vorzusehen.

Folgender Formulierungsvorschlag für die Festsetzung und Begründung in der Bauleitplanung wird (für ein MK) empfohlen:

Festsetzungsvorschlag:

- Gemäß § 1 Abs. 7 BauNVO sind kerngebietstypische Spielhallen/ Wettbüros nicht im Erdgeschoss und nicht oberhalb des ersten Obergeschosses zulässig.

Formulierungsvorschlag für die Bauleitplanung

Begründungsvorschlag:

- Spielhallen mit Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten sowie Wettbüros orientieren sich weg vom öffentlichen Raum und unterbrechen regelmäßig die wichtigen Lauflagen in den zentralen Geschäftsbereichen des Kerngebiets. Diese „Störung“ eines ansonsten durchgehenden Geschäftsbesatzes wird dann vermieden, wenn die Nutzung nicht in den Erdgeschosslagen, sondern vielmehr ausschließlich im Ober- bzw. im Untergeschoss stattfindet.
- Weiterhin kann eine Zulässigkeit oberhalb des ersten Obergeschosses nicht ermöglicht werden, da ab diesem Geschoss vorwiegend das Wohnen, freie Berufe, sowie Büro- und Dienstleistungsnutzungen vorherrschen. Städtebauliche Konflikte sind bei der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in diesem Nutzungskontext nicht auszuschließen.

7.5 Ausnahmsweise Zulässigkeit von Freizeit-Centern

Im Hinblick auf die Nutzungsart Freizeit-Center ist darauf zu verweisen, dass diese auch vitalisierende Elemente und Frequenzbringer in der Innenstadt sein können. Zur Abgrenzung von attraktiven Freizeit-Centern³⁴ zu konventionellen und nach innen orientierten Spielhallen ist eine eindeutige Abstufung nach Anlagetyp erforderlich.

Freizeit-Center

³⁴ Freizeit-Center sind auch dann als Spielhallen zu werten, wenn sie keine Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit, sondern ausschließlich Geschicklichkeitsspiele anbieten. Dies ergibt sich aus § 33i Gewerbeordnung, die besagt, dass „Wer gewerbsmäßig eine Spielhalle oder ein ähnliches Unternehmen betreiben will, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33c Abs. 1 Satz 1 oder des § 33d Abs. 1 Satz 1 oder der gewerbsmäßigen Aufstellung von Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit dient, bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde.(...)“

Je nach Gestaltung können positive Wirkungen für Freizeit-Center (ohne Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit) vorausgesetzt werden. Zur Abgrenzung von konventionellen Spielhallen gegenüber Freizeit-Centern können rein städtebauliche Gründe herangezogen werden: Spielhallen mit einem ausschließlichen Angebot an Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit haben in der Regel keine Orientierung hin zum öffentlichen Raum und unterbrechen die Auflagen über geschlossene Fassaden bzw. verhangene oder zugeklebte Schauseiten. Sie stellen regelmäßig Fremdkörper in der Vielfalt der straßenraumbezogenen Nutzungsangebote des Stadtzentrums dar und bilden tote Zonen in der Reihung city-typischer Auslagen und Angebote. Spielhallen mit einem Schwerpunkt auf Unterhaltungsspielautomaten (Freizeit-Center) öffnen sich dagegen regelmäßig zum öffentlichen Raum und binden, ggf. mit Außengastronomie, das städtebauliche Umfeld ein.

*städtebauliche Gründe für
Freizeit-Center*

In der Beschreibung soll demnach eine deutliche Unterscheidung zwischen Glücks-/Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit und Geschicklichkeitsspielautomaten vorgenommen werden.

Folgender Formulierungsvorschlag für die Festsetzung und Begründung in der Bauleitplanung wird empfohlen:

Festsetzungsvorschlag:

- Gemäß § 1 Abs. 5 resp. 6 BauNVO („je nach Gebietskategorie“) in Verbindung mit § 1 Abs. 9 BauNVO sind Spielhallen mit einem ausschließlichen oder überwiegenden Angebot an Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit im Sinne der §§ 33c und/oder 33d GewO nicht zulässig.
- Spielhallen in Form von Freizeit-Centern mit einem ausschließlichen oder überwiegenden Angebot an Unterhaltungsspielgeräten ohne Gewinnmöglichkeit, Internetplätze, Großleinwand, Billard und Dart sowie einem ergänzenden gastronomischen Angebot sind ausnahmsweise zulässig.

*Formulierungsvorschlag für die
Bauleitplanung*

Begründungsvorschlag:

- Spielhallen mit Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten orientieren sich weg vom öffentlichen Raum und unterbrechen regelmäßig wichtige Auflagen in den zentralen Geschäftsbereichen. Aus rein städtebaulichen Gründen soll insoweit keine Zulässigkeit gewährt werden. Die Maßgabe „überwiegend“ orientiert sich daran, dass aufgrund des Betriebskonzepts offensichtlich ist, dass der Betrieb in erster Linie der Aufstellung von Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit im Sinne des §§ 33c und/oder 33d GewO dient.
- Vergnügungsstätten in Form von Spielhallen sind als Freizeit-Center ausnahmsweise zulässig. Freizeit-Center definieren sich darüber, dass manuelle Geschicklichkeitsspiele und -automaten angeboten werden; Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit

sind nicht vorhanden. Ein Bezug zum Straßenraum ist über die Öffnung der Schauseiten zu gewährleisten. Den Hauptseiten zugewandte, verhangene oder zugeklebte Fensteröffnungen sind nicht zulässig, denn sie sind geeignet, das städtebauliche Umfeld negativ zu prägen. Das Betriebskonzept muss zwingend erkennen lassen, dass die Freizeitunterhaltung ohne Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit im Vordergrund steht.

Es wird empfohlen, Freizeit-Center ebenfalls nur ausnahmsweise zuzulassen, um auch hier eine städtebauliche Steuerungsmöglichkeit nicht aus der Hand zu geben. Mit dieser Zulässigkeit ist sichergestellt, dass über einen generellen Ausschluss keine Überreglementierung erfolgt und erwünschte Vorhaben nicht über Gebühr verhindert werden.

7.6 Nicht-kerngebietstypische Vergnügungsstätten

Eine Unterscheidung in der Zulässigkeit zwischen kerngebiets- und nicht-kerngebietstypischen Spielhallen wird darüber hinaus vorgenommen. Dabei ist folgender Sachverhalt zu beachten: Mit der Zulässigkeit von nicht-kerngebietstypischen Spielhallen besteht für die Standortentwickler die Möglichkeit, über mehrere Spielhallen nebeneinander und mit separaten Eingängen im planungsrechtlichen Sinne die 100-qm-Regelung zu umgehen, faktisch aber den Agglomerationseffekt einer großen Spielhalle zu erreichen. Vorhabenträger argumentieren in diesem Kontext, dass jede einzelne dieser Konzessionen separat zu werten ist und demnach eben nicht kerngebietstypisch sei. Dieser „Strategie“ soll kein Vorschub geleistet werden. Insoweit ist auch für nicht-kerngebietsypische Spielhallen ausschließlich die ausnahmsweise Zulässigkeit anzuwenden, damit ausreichend Ermessensspielraum bei der Verhinderung der genannten Strategie verbleibt.

Allerdings schöpfen nicht-kerngebietstypische Spielhallen aufgrund ihrer Größe von max. 100 qm Nutzfläche nicht die Möglichkeiten einer vollständigen gewerberechtlichen Lizenz aus (mind. 144 qm). Sie sind durch diese geringe Größe hinsichtlich von Neuansiedlungen kaum noch marktrelevant. Im Übrigen sind nicht-kerngebiets-typische Spielhallen grundsätzlich auch in Bereichen für kerngebiets-typische Spielhallen zulässig.

Festsetzungsvorschlag:

- Gemäß § 1 Abs. 5 resp. 6 BauNVO („je nach Gebietskategorie“) sind ausschließlich Vergnügungsstätten im Sinne des § 4 a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO ausnahmsweise zulässig.

Begründungsvorschlag:

- Aufgrund der städtebaulichen Funktion des Gebiets („z. B. als Quartierszentrum“) sollen zentrale Dienstleistungsbetriebe des

Unterhaltungssektors (kerngebietstypische Vergnügungsstätten), die einen größeren Einzugsbereich haben und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen, hier nicht zulässig sein. Diese Funktion soll im Stadtgebiet den Kerngebieten und teilweise den Gewerbegebieten vorbehalten bleiben. Insofern sind hier aufgrund der kleinräumigen und quartiersbezogenen Funktionszuordnung des Standorts ausschließlich Vergnügungsstätten zulässig, die einer üblichen Freizeitbetätigung in einem räumlich begrenzten Stadtviertel dienen.

7.7 Gestaffelter Festsetzungskatalog

Im Ergebnis dieser abgestuften Verträglichkeiten wird empfohlen, in der Bauleitplanung zusammenfassend folgende gestaffelte Vorgehensweise vorzunehmen:

- Ausnahmsweise Zulässigkeit von kerngebiets- und nicht-kerngebietstypischen Vergnügungsstätten
- Ausnahmsweise Zulässigkeit von kerngebietstypischen Vergnügungsstätten mit Ausnahme des Erdgeschosses
- Ausnahmsweise Zulässigkeit von kerngebietstypischen Freizeit-Centern mit Unterhaltungsspielgeräten, Billard, Dart und sonstigen manuellen Spielgeräten in der Innenstadt
- Ausschluss von Vergnügungsstätten.