

Gutachten zur Entwicklung einer Vergnügungsstättenkonzeption für die Stadt Jülich



Dr. rer. pol. Donato Acocella Dipl.-Ing. Daniel Altemeyer-Bartscher, M.A. Dipl.-Geogr. Elisabeth Eichmann

Dortmund/Lörrach, 27.04.2012

Dr. Donato Acocella - Stadt- und Regionalentwicklung
Teichstraße 14 = 79539 Lörrach = T 07621 91550-0 = F 07621 91550-29
Arndtstraße 10 = 44135 Dortmund = T 0231 534555-0 = F 0231 534555-29
Breslauer Straße 406 = 90471 Nürnberg = T 0911 817676-42 = F 0911 817676-43
info@dr-acocella.de = www.dr-acocella.de

I NHALTSVERZEI CHNI S:

1.	AUS	GANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG	1
2.	DEF	INITION UND RECHT LICHER RAHMEN	4
	2.1	DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSSTÄTTE"	
		2.1.1 Unterschiedliche Nutzungsprofile und städtebaulichen Störpotenziale von Vergnügungsstätten und Potlichtangeboten	
		2.1.2 Die städtebaulichen Störpotenziale von Spielhallen und Wettbüros	9
	2.2	BAURECHTLI CHE ZULÄSSI GKEIT VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN	13
		2.2.1 Baurechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten	13
		2.2.1.1 Abgrenzung der nicht kerngebietstypischen gegenüber den nur im Kerngebiet zulässigen Vergnügungsstätten	
		2.2.1.2 Zulässigkeit als Ausnahme	
		2.2.1.3 Städtebauliche Gründe	18
	2.3	STRATEGIEN ZUR STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN	19
3.	FUN	KTIONS- UND STANDORTSANALYSE	22
	3.1	RÄUMLI CHE VERTEI LUNG DER VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT	
	3.2	FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER I NNENSTADT VON JÜLICH	23
		3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungsstätten in der Innenstadt	23
		3.2.2 Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Jülich.	25
		3.2.3 Lagebezogene Verteilung der Vergnügungsstätten und städtebaulich- funktionale Analyse des Umfelds der Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Jülich	27
		3.2.4 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Jülich	
	3.3	FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGEBIETEN VON JÜLICH	34
		3.3.1 Gewerbe- und Industriegebiet Königskamp	34
		3.3.2 Gewerbegebiet Margaretenstraße/ Eisabethstraße	37
		3.3.3 Gewerbegebiet Bahnhofstraße/ Karthäuserstraße	39
		3.3.4 Gewerbegebiet Wiesenstraße/Römerstraße	.41
		3.3.5 Aachener Straße	42
		3.3.6 Gewerbegebiet Von-Schöfer-Ring	44
		3.3.7 Gewerbegebiet Welldorf/ Güsten	
		3.3.8 Gewerbegebiet Steffensrott	46
		3.3.9 Gewerbegebiet Wymarstraße	
		3.3.10 Gewerbegebiet Teichstraße	
		3.3.11 Gewerbegebiet Im Reinfeld/ Schophover Straße	
		3.3.12 Gewerbegebiet Im Rott	
		3.3.13 Gewerbegebiet L253	52
		3.3.14 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen zur Ansiedlung von Vergnügungsstätten in gewerblichen Gebieten	. 53
	3.4	STANDORT- UND FUNKTI ONSANALYSE DER GEMI SCHTEN BAUFLÄCHEN VON JÜLI CH	54
		3.4.1 Steuerung von Vergnügungsstätten in den Stadtteilen	. 54
		3.4.2 Steuerung von Vergnügungsstätten in den Mischgebieten der Kernstadt	55



<u>4.</u>	ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG	
<u>5.</u>	EMPFEHLUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE VERGNÜGUNGSSTÄTTENSTEUEF	RUNG 59
	5.1 VERTIKALE STEUERUNG	62
	5.2 HORI ZONTALE STEUERUNG (ABLEI TUNG VON MINDESTABSTÄNDEN)	62
	5.3 FESTSTELLUNG	64
6.	ZUM UMGANG MIT DEN STÄDTEBAULI CH RELEVANTEN I NHALTEN DES	
	GLÜCKSPI ELSTAATSVERT RAGES	65
<u>7.</u>	EMPFEHLUNGEN ZU MAß NAHMEN UND VORGEHENSWEI SE ZUR UMSETZUN DES KONZEPTES	<u>IG</u> 69



TABELLENVERZEI CHNI S:

BauNVOBauNVO	
KARTENVERZEI CHNI S:	
Karte 1: Vergnügungsstätten in Jülich	22
Karte 2: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten in der Kernstadt von	on Jülich26
Karte 3: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten in der Innenstadt v	von Jülich.28
Karte 4: Zulässigkeitsbereich für Spielhallen und Wettbüros in Jülich (gel	b) 61
FOTOVERZEI CHNI S:	
Foto 1: negatives Beispiel, andere Stadt	24
Foto 2: negatives Beispiel, andere Stadt	24
Foto 3: positives Beispiel, andere Stadt	25
Foto 4: positives Beispiel, andere Stadt	25
Foto 5: Kleine Ruhrstraße 18	
Foto 6: Eingangsbereich	30
Foto 7: Bocksgasse 6	
Foto 8: Wohnnutzungen im Umfeld	
Foto 9: Wohnnutzungen im Umfeld	
Foto 10: Leerstände im Erdgeschoss	
Foto 11: Baierstraße 5	
Foto 12: Eingangsbereich	
Foto 13: Marktstraße 1	
Foto 14: Eingangsbereich	
Foto 15: Große Ruhrstraße 21	
Foto 16: Eingangsbereich	
Foto 17: Große Rurstraße 83	
Foto 18: Große Rurstraße 83	
Foto 19: Dürener Straße 37 a-c	
Foto 20: Dürener Straße 37 a-c	
Foto 20: Eleonorenstraße Umfeld	
. V. V. & V L. GUILUI GII GII GII GIU	



1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG

In Jülich, wie mittlerweile in vielen anderen Städten unterschiedlicher Größen, häufen sich seit einiger Zeit die Anträge auf die Errichtung von (Mehrfach-)Spielhallen sowie Wettbüros¹. Zudem bestehen in Jülich bereits Spielhallen und sonstige Vergnügungsstätten. Diese Entwicklung kann sowohl funktionsbezogen städtebaulich negativ wirken, als auch zu einer stadtsoziologischen Problematik führen, die sich im Herausbilden entsprechend negativ geprägter Stadträume ausdrückt.

Die Ansiedlungsmöglichkeiten für Vergnügungsstätten sind planungsrechtlich geregelt und beispielweise im Hinblick auf Misch- und Gewerbegebiete nur unter bestimmten Bedingungen möglich.²

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

Hinsichtlich einer langfristigen Steuerungsperspektive stellt sich jedoch die Frage, ob eine restriktive Haltung planungsrechtlich dauerhaft tragfähig sein kann: Die räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten, also auch der Ausschluss, ist grundsätzlich zulässig. Allerdings ist es planungsrechtlich notwendig, Gebiete/ Stadtbereiche/ Räume auszuweisen, wo Vergnügungsstätten zulässig sind - ein Totalaus-

Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum staatlichen Glückspielmonopol werden auch die nun legalisierten Wettbüros verstärkt entsprechende Nutzungsanträge stellen. Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, Az.: G409/06.

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



schluss im gesamten Stadtgebiet ist rechtlich grundsätzlich nicht möglich. Eine Stadt darf somit keine eigene Spielhallenpolitik³ betreiben.

Wesentliche Voraussetzung für eine gesamtstädtische Steuerung ist die hinreichend detaillierte städtebauliche Begründung.⁴ Jedoch kann u.U. eine städtebauliche Begründung als nur vorgeschoben und damit als nicht hinreichend betrachtet werden, wenn andere Motive als die räumliche Steuerung von zulässigen Nutzungen ausschlaggebend waren.⁵ Untersuchungen z.B. hinsichtlich einer (Spiel-)Suchtprävention können somit nicht Teil einer Vergnügungsstättenkonzeption i.S.d. § 1 (6) Nr. 11 BauCB sein.

Eine häufig formulierte (politische) Zielsetzung zur Steuerung von Vergnügungsstätten, ist der Nutzungsausschluss und Schutz der Innenstadt. Eine Konsequenz dieser Zielsetzung ist die Ausweisung von Zulässigkeitsbereichen in einem/ mehreren Gewerbegebiet (en) oder sonstigen Gebieten.

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

.

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

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

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." Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91

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



renden und artverwandten Nutzungen vorbehalten.⁷ Eine dieser Begründungen kann der Schutz von Gewerbegebieten sein. In diesem Zusammenhang könnten zwei Fragen eine besondere Bedeutung gewinnen:

- 1. Welche Gewerbegebiete sind im juristischen Sinne (noch) schützenswert bzw. schutzfähig⁸?
- 2. Ist eine Spielhallen-/ Vergnügungsstättennutzung in den Gewerbegebieten insbesondere vor dem Hintergrund der vorhandenen Gewerbegebietsqualitäten/ quantitäten in Jülich tatsächlich sinnvoll? (Der Ausschluss von Einzelhandel zur "Aufwertung" eines Gewerbegebiets (GE) ist bei gleichzeitiger Zulassung von Vergnügungsstätten grundsätzlich bedenklich).

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

Eine **gesamt städt i sche Ver gnügungsstättenkonzepti on** stellt ein städtebauliches Konzept i.S.d. § 1 (6) Nr. 11 BauGB dar. Durch diese Konzepti on werden transparente und einheitliche Entscheidungsregeln für die Einzelfallbewertung geschaffen sowie eine hohe (bau) rechtliche Planungssicherheit erreicht.

.

⁷ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.12.2005, Az. 4 B 71.05

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



2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN

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

2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSSTÄTTE"

Bauplanungsrechtlich findet der Begriff "Vergnügungsstätte" vor allem in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) von 1990 Verwendung (§§ 4a (3) Nr.2; 5 (3); 6 (2) Nr. 8; 7 (2) Nr. 2; 8 (3) Nr. 3 BauNVO). Nach den BauNVO 1962, 1968 und 1977 sind Vergnügungsstätten begrifflich im § 7 BauNVO aufgeführt. Daraus ergibt sich, dass nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ansonsten als Gewerbebetriebe behandelt wurden. Erst die BauNVO 1990 differenziert hier und nimmt Vergnügungsstätten auch in anderen Baugebieten als eigenständigen Begriff auf und schränkt die Zulässigkeiten in den jeweiligen Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO im Verhältnis stärker ein⁹.

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

Nach herrschender Meinung lassen sich Vergnügungsstätten als Sammelbegriff für Gewerbebetriebe verstehen, die auf verschiedenste Weise unter Ansprache des Sexual-, Spiel oder Geselligkeitstriebs bestimmte Freizeitangebote vorhalten. 10

Dazu zählen:

- Spiel- und Automatenhallen, Spielcasinos und Spielbanken
- Wettbüros

⁹ In Bebauungsplänen, die auf den Baunutzungsverordnungen vor der Änderung von 1990 basieren, sind Vergnügungsstätten daher in Ihrer Zulässigkeit weitaus geringer beschränkt, insofern diese nicht explizit ausgeschlossen wurden.

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



- Diskotheken und Nachtlokale jeglicher Art sowie Festhallen¹¹
- Varietees, Nacht- und Tanzbars, alle Tanzlokale und Tanzcafés, Stripteaselokale, Swinger- Oubs und Sexkinos einschließlich der Lokale mit Videokabinen (Filmund Videovorführungen sexuellen Charakters).

Nicht dazu zählen:

- Gaststätten (Betriebe bei denen das Essen und Trinken bzw. Bewirten im Vordergrund der geschäftlichen Tätigkeit steht)
- (klei ne) Tanz-Cafés
- Anlagen für kulturelle Zwecke (Theater, Oper, Kino im herkömmlichen Sinn¹² etc.), mit Ausnahme von Einrichtungen mit Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters, die wiederum unstrittig zu den Vergnügungsstätten gehören. ¹³
- Einrichtungen und Anlagen die vornehmlich sportlichen Zwecken dienen (Sport-/ Fitness-Center).

"Grauber ei che":

- Billardcafé, Bowling-Center, Kinocenter¹⁴ (Multiplex-Kino) (Einzelfallbetrachtung notwendig je nach Ausstattung und Ausrichtung der Betriebsform kann es sich um eine Vergnügungsstätte handeln)
- Bordelle/ bordellartige Betriebe (i.d.R. Gewerbebetrieb, in Verbindung mit Animierbetrieb ggf. eine Vergnügungsstätte)
- Sex-/Erotik-Shops (mit oder ohne Videokabinen).

Wirtschafts- und gewerberechtlich sind Vergnügungsstätten Gewerbebetriebe, bei denen die kommerzielle Unterhaltung der Besucher und Kunden im Vordergrund

¹¹ Sind die Auswirkungen einer Festhalle, die der Betreiber nur für geschlossene Veranstaltungen zur Verfügung stellt, denen einer Vergnügungsstätte im Sinne der BauNVO, die der Allgemeinheit offen steht, vergleichbar, ist es für die Erreichung des städtebaulichen Ziels, die Wohnbevölkerung und andere sensible Nutzungen vor den von Vergnügungsstätten ausgehenden nachteiligen Wirkungen zu schützen, ohne Belang, ob die einzelnen Besucher oder Teilnehmer einer Veranstaltung einem geschlossenen Kreis angehören und einer persönlichen Einladung Folge leisten oder ob es sich um einen offenen Personenkreis handelt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.11.2008, Az.: 4 B 56/06).

¹² vgl. Fickert/Fieseler 2002.

¹³ vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg BauGB, Kommentar, Stand Oktober 2008.

¹⁴ Vgl. OVG Brandenburg, Beschluss vom 21.03.2003, Az.: 3 A 57/00.Z.



steht.¹⁵ Eine steuerrechtliche/gewerberechtliche Begriffsdefinition ist jedoch nicht mit einer städtebaulich/baurechtlichen Definition gleichzusetzen, da hier andere Kriterien zur Einordnung herangezogen werden (müssen).

Zur Abgrenzung des Begriffs gegenüber anderen Nutzungen, Anlagen und Betrieben ist grundsätzlich die Eigenständigkeit des Begriffs zu berücksichtigen. Die Bezeichnung "Vergnügungsstätte" ist in der BauNVO 1990 als ein eigenständiger Begriff zu betrachten, ansonsten hätte der Verordnungsgeber (§ 9a BauCB) hier nicht differenziert. Die Abgrenzung von Vergnügungsstätten zur scheinbar verwandten Nutzung "Caststätten" erfolgt über die hauptsächliche, im Vordergrund stehende Nutzungsart. So handelt es sich bei einer Versammlungsstätte dann um eine Caststätte, wenn das Essen und Trinken bzw. das Bewirten im Vordergrund der geschäftlichen Tätigkeit steht. Steht aber die gewerbliche Freizeit-Unterhaltung im Vordergrund, so handelt es sich um eine Vergnügungsstätte. 16

2.1.1 Unter schiedliche Nutzungsprofile und städtebaulichen Störpotenziale von Vergnügungsstätten und Rotlichtangeboten

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

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

-

¹⁵ vgl. Er nst / Zi nkahn/ Bi el enber g: 2008.

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



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

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

Wettbüros¹⁷, d.h. Ladengeschäfte, in denen der Abschluss von Sportwetten bei einem (im EU-Ausland ansässigen) Buchmacher ermöglicht wird, haben eine ähnlich städtebauliche Wirkung wie Spielhallen. Neben der Platzierung von Wetten dienen Wettbüros vor allem als Treffpunkt sowie der Unterhaltung durch das (gemeinschaftliche) Verfolgen der Sportveranstaltungen als Wettgegenstand und der dynamischen Entwicklung der Wettquoten. Auf Grund des in Deutschland geltenden Wettmonopols¹⁸, das an dem Gemeinwohlziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht ausgerichtet ist, ging man zunächst davon aus, dass der Betrieb von Wettbüros untersagt werden kann. ¹⁹ Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum staatlichen Glückspielmonopol ²⁰ wurde dieser Ansicht widersprochen, sodass man zumindest bis zu einer Änderung der Rechtsnormen von einer Legalisierung der Wettbüros ausgehen muss.

Spielhallen²¹ stellen sich mittlerweile ebenfalls in ihrer Ausprägung unterschiedlich dar und haben ein sehr vielfältiges Störpotenzial. Insbesondere auf Grund der

¹⁷ Auf Grund der differenzierten Spielhallentypen und der ebenso differenzierten planungsrechtlichen Zulässigkeiten wird auf diesen Anlagentyp der Vergnügungsstätten im nachfolgenden Kapitel 2.1.2 gesondert eingegangen.

¹⁸ Der Begriff "Monopol" ist dabei jedoch staatsrechtlich irreführend, da die Gesetzgebungskompetenz im Gücksspielrecht in Deutschland durch die Länder ausgeübt wird.

¹⁹ Vgl. Urteil Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 6. Senat vom 10.12.2009, Az 6 S 1110/07 sowie Urteile des Gerichtshof der Europäischen Union vom 03.06.2010, Az C - 258/08 sowie Az G 203/08.

 $^{^{20}}$ Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, Az.: G 409/06 $\,$

²¹ Val. Fn 17.



langen Öffnungszeiten, meist täglich von 6 bis 24 Uhr, sind grundsätzlich Unverträglichkeiten mit Wohnnutzungen anzunehmen.

Internetcafés sind dann als Vergnügungsstätten einzuordnen, wenn dort spielhallenähnliche Angebote vorgehalten werden; grundsätzlich stellen diese Nutzungen dann Spielhallen im Sinne der Gewerbeordnung (GewO) dar. ²² Internetcafés und Callshops, die sich auf (Tele-)Kommunikationsdienstleistungen beschränken, sind grundsätzlich keine Vergnügungsstätten sondern allgemeine Gewerbebetriebe.

Rotlichtangebote sind grundsätzlich auf Grund ihrer heterogenen Ausprägung keiner einheitlichen Einstufung zugänglich²³.

Die Frage, ob ein Rotlichtangebot auch eine Vergnügungsstätte sein kann, ist vor dem Hintergrund der kennzeichnenden Merkmale von Vergnügungsstätten zu beurteilen. Somit liegt es nahe, als Vergnügungsstätte nur solche Betriebe/ Vorhaben zu fassen, in dem die Besucher gemeinsam unterhalten werden²⁴.

Während Varietees kulturell und gesellschaftlich akzeptiert sind und nur bedingt als Vergnügungsstätten betrachtet werden können, sind Betriebsformen zur Darstellung sexueller Handlung (z.B. Porno-Kino, Sex-Shops mit Videokabinen, Sex-Shows, Striptease, Table-Dance, Wellness-Bereich mit Sauna) unstrittig dem baurechtlichen Begriff der Vergnügungsstätten unterzuordnen²⁵. Nahezu einheitlich werden auch Swinger-Gubs als Vergnügungsstätte angesehen²⁶, da das Gemeinschaftserlebnis einen wesentlichen Aspekt des Angebotes ausmacht.

Prostitutive Enrichtungen wie Bordelle, bordellartige Betriebe, Terminwohnungen sowie Enrichtungen der Wohnungsprostitution werden hingegen nicht als Vergnügungsstätten sondern als Gewerbebetriebe eigener Art eingestuft²⁷.

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

²³ Vgl. auch Weidemann 2009: Die städtebauliche Steuerung von Vergnügungsstätten, Reader zum vhw Seminar vom 05.11.2009, S. 19 - 34.

²⁴ Val. VG Karlsruhe, 30.07.2009 - 5 K 1631/09)

²⁵ Vgl. Fickert/ Fieseler, BauNVO, 11. Auflage, § 4a Pdnr. 22.21.

²⁶ Val. VGH Baden-Württemberg, 28.11.2006 - 3 S 2377/06.

²⁷ Vgl. BVerwG-Urteil vom 28.06.1995 - 4 B 137/95. <u>Aktuell:</u> VGH Mannheim, Beschluss vom 05.03.2012 - 5 S 3239/11.



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

Prostitutive Einrichtungen sind nicht Steuerungsgegenstand einer Vergnügungsstättenkonzeption.

2.1.2 Die städtebaulichen Störpotenziale von Spielhallen und Wettbüros

Spielhallen gehören unstrittig zu den Vergnügungsstätten, da die Zweckbestimmung von Spielhallen sich ausschließlich an dem Spieltrieb des Menschen orientiert: "Spiel ist jede Tätigkeit, die aus Vergnügen an der Ausübung als solche bzw. am Gelingen vollzogen wird."²⁸

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

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

-

²⁸ Der Brockhaus (1992) Band 3, Mannheim



lichkeitsspiele) aufgestellt sind, an denen sich die Gäste nach Belieben betätigen bzw. beteiligen können."²⁹

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

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

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

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

10

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



Die Gestaltungsmerkmale von Spielhallen treffen grundsätzlich auch für Wettbüros zu. Auch hier führt die Exklusion der Nutzung zu einer mangelhaften Integrationsfähigkeit, insbesondere bezogen auf die Erdgeschosslagen.

Spielhallen und Wettbüros unterscheiden sich zwar in der Ertragsstärke (Spielhallen sind i.d.R. ertragsstärker), jedoch gehen von Spielhallen und Wettbüros Verdrängungswirkungen gegen die traditionellen Erdgeschossnutzungen (Einzelhandel und einzelhandelsnahe Dienstleistung) gleichermaßen aus. Dies ist zum einen dadurch begründet, dass Wettbüros, wie auch Spielhallen oftmals ertragsstärker als die traditionellen Erdgeschossnutzungen sind. Eine Verdrängungswirkung tritt immer dann auf, wenn eine Konkurrenzsituation zwischen Betrieben mit typischerweise geringem Investitionsbedarf und vergleichsweise hoher Ertragsstärke (Spielhallen/ Wettbüros) sowie Nutzungen mit deutlich höherem Investitionsbedarf und geringerer Ertragsstärke (Einzelhandel, einzelhandelsnahe Dienstleistung) besteht. "Dies führt tendenziell zu einer Erhöhung der Grundstücks- und Mietpreise und damit zu einer Verdrängung von Gewerbebranchen mit schwächerer Finanzkraft."

Die Gefahr einer Verdrängung ertragsschwächerer Betriebe durch Spielhallen und Wettbüros ist grundsätzlich in Nebenlagen und/oder vorgeschädigten Bereichen besonders groß, da das Boden- und Mietpreisgefüge hier i.d.R. niedriger ist.

Neben di eser wirtschaftlichen Verdrängung durch Überbietung der gebietstypischen Bodenpreise nehmen insbesondere Spielhallen und Wettbüros auch Einfluss auf sog. Trading-Down-Effekte (Abwertung durch Funktions- und Qualitätsverlust). Dieser Einfluss ist erstens verstärkend, da durch die Ansiedlung von (weiteren) Spielhallen und/oder Wettbüros u.U. Einzelhandelsbetriebe verdrängt werden und sich somit der funktions- und Qualitätsverlust verstärkt. Zweitens bewirkt die gebietstypische Ertragsstärke von Spielhallen und Wettbüros u.U. in dem Gebiet eine langfristige Verzerrung des Miet- und Bodenpreisniveaus. Die vormaligen Mieterwartungen der Immobilieneigentümer werden durch die Ertragsstärke der Spielhallen und Wettbüros weiterhin erfüllt. Somit stellt sich innerhalb des Gebiets kein "Selbstheilungsprozess" ein, der nach einer Phase der Abwertung durch neue Investitionen und Nivellierung des Missverhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage wieder eine Aufwertung bedingt. Spielhallen und Wettbüros wirken sich somit auch langfristig auf die Entwicklungsfähigkeit des Gebietes aus.

_

 $^{^{30}}$ Val. VGH Mannheim, Urteil vom 22.02.2011, Az. 3 S 445/09.



Drittens bestehen gegenüber Spielhallen und Wettbüros deutliche gesellschaftliche Vorbehalte, die mitunter auch städtebaulich Wirksam werden. Dies ist immer dann der Fall, wenn abgesehen von der wirtschaftlichen Verdrängung, eine Verschlechterung des Images eines Gebietes und somit die Verschlechterung der Standortfaktoren entstehen. Insbesondere Wettbüros, die i.d.R. nicht die Ertragsstärke von Spielhallen haben, weisen dieses Störpotenzial auf. Wettbüros können somit durch einen Imageverlust Trading-Down-Effekte ggf. erzeugen und bestehende Abwärtsspiralen grundsätzlich verstärken. Damit wirken sich Wettbüros als Nutzungen mit grundsätzlich geringerer Ertragsstärke als Spielhallen hauptsächlich abwertend auf das Boden- und Mietpreisgefüge aus.

Die genannten Störpotenziale treten häufig auch in Kombination auf und wirken in der Summe i.d.R verstärkend auf bestehende oder einsetzende Trading-Down-Effekte. Dies ist insbesondere bei gehäuftem Auftreten von Spielhallen und Wettbüros in einem Bereich der Fall.

Aus diesen spezifischen Störpotenzialen von Spielhallen und Wettbüros und deren Zusammenspiel und verstärkende Wirkung insbesondere in Bereichen mit Funktionsund Qualitätsrückgängen leitet sich die Notwendigkeit ab, Spielhallen und Wettbüros als Steuerungsgegenstand gemeinsam zu erfassen, um die angestrebte Nutzungsverträglichkeit erzeugen zu können.



2.2 BAURECHTLI CHE ZULÄSSI GKEIT VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

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

2.2.1 Baur echt liche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten

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

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

Baugebiet nach BauNVO	nicht kerngebietstypisch	ker ngebi et st ypi sch
§ 2 Klei nsi edlung	-	-
§ 3 rei nes Wohngebi et	-	-
§ 4 all gemei nes Wohngebi et	-	-
§ 4a besonder es Wohngebi et	ausnahmswei se zulässi g	-
§ 5 Dorfgebi et	ausnahmswei se zulässi g	-
§ 6 Mi schgebi et (Wohnumfeld)	ausnahmswei se zulässi g	-
§ 6 Mischgebiet (gewerbl. geprägt)	zul ässi g	-
§ 7 Kerngebi et	zul ässi g	zul ässi g
§ 8 Gewer begebi et	ausnahmswei se zulässi g	ausnahmswei se zulässi g
§ 9 Industri egebi et	-	-

Quelle: eigene Darstellung

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



ferenziert, zum anderen bestehen Beschränkungen danach, ob Vergnügungsstätten "wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind" oder nicht (Kerngebietstypik nach § 4a (3) Nr. 2 BauNVO).

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

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

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

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

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

- "(1) Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur.
- (2) Zulässig sind
- 1. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,
- 2. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes und Vergnügungsstätten,
- 3. sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe,
- 4. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke,
- 5. Tankstellen im Zusammenhang mit Parkhäusern und Großgaragen,
- 6. Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter,
- 7.sonstige Wohnungen nach Maßgabe von Festsetzungen des Bebauungsplans.

. . . "



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

Die Differenzierung in kerngebietstypische beziehungsweise nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten wird nach § 4a (3) Nr. 2 BauNVO anhand der "Zweckbestimmung" (Art) und "Umfang" (Maß) der baulichen Nutzung ermittelt. Als kerngebietstypische Vergnügungsstätten gelten diejenigen Betriebe, die als zentrale Dienstleistungsbetriebe auf dem Unterhaltungssektor einen größeren Einzugsbereich haben und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen³³ und damit "attraktiver" für potenzielle Nutzer sind. Daher geht von kerngebietstypischen Vergnügungsstätten im Vergleich zu den nicht kerngebietstypischen ein erheblich höheres Störungspotenzial aus, was zu den Beschränkungen nach Kerngebietstypik in den Baugebieten nach §§ 4a, 5 und 6 BauNVO führt.

Spiel- und Automatenhallen werden nach Kerngebietstypik hauptsächlich über den Umfang/ das Maß der baulichen Nutzung eingestuft. Die Rechtsprechung hat hier über zahlreiche Urteile einen Schwellenwert von rd. 100 qm Nutzfläche festgelegt. 34 Die starke Orientierung an dem Maß der baulichen Nutzung zur Einstufung von Spielhallen hängt vor allem damit zusammen, dass die SpielV neben einer maximalen Anzahl von Spielgeräten eine Mindestfläche pro Spielgerät festlegt. Nach der 2006 novellierten SpielV dürfen maximal 12 Spielgeräte pro Spielhalle und pro 12 qm ma-

-

³¹ vgl. Wank, Erwin (1994) Die Steuerungskraft des Bauplanungsrechts am Beispiel der Spielhallenansiedlung, S. 69

³² ebenda

³³ BVerwG, Urteil vom 25.11.1983, Az. 4 C 64/79

³⁴ vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.08.1991, Az. 5 S 2881/90



ximal ein Gerät aufgestellt werden. Für den Schwellenwert von 100 qm ergibt sich so eine maximale Anzahl von 8 (8,33) Spielgeräten. Das Maß der baulichen Nutzung bedingt somit in Verbindung mit den Beschränkungen der SpielV auch den Grad der Attraktivität für potenzielle Nutzer. In Einzelfällen z.B. bei betrieblichen Einheiten mit Gaststätten kann auch eine gesteigerte Attraktivität durch diese Betriebseinheit zur Einordnung der Spielhallennutzung als kerngebietstypisch führen, unabhängig davon ob die geplante Fläche für die Vergnügungsstättennutzung unter dem Schwellenwert liegt. Der Schwellenwert ist somit nur ein Richtwert; maßgeblich ist die auf der Einschätzung der tatsächlichen örtlichen Situation berühende Beurteilung 16. Eine Mehrfachspielhalle kann unter bestimmten Bedingungen ebenfalls eine kerngebietstypische Anlage darstellen, unabhängig davon, wie groß die Fläche einer einzelnen hierin enthaltenen Spielstätte ist. 37

Diskotheken sind als Enrichtungen mit einem größeren Enzugsbereich über das direkte Umfeld hinaus somit grundsätzlich als kerngebietstypisch einzuordnen. Bezüglich der Enordnung von Wettbüros hat die Rechtsprechung bis jetzt den Spielhallen-Schwellenwert von 100 qm analog angewendet. Im Enzelfall ist jedoch der Bewertungsmaßstab hinsichtlich einer gesteigerten Attraktivität, bzw. eines größeren Enzugsbereichs anzuwenden.

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

2.2.1.2 Zulässigkeit als Ausnahme

In den Baugebi et en nach §§ 4a und 5 BauNVO sind nicht kerngebi et stypi sche Vergnügungsstätten ausnahmswei se zulässi g. Währ end in di esen Baugebi et en kerngebi et s-

16

³⁵ vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az: 4 B 103/92

³⁶ vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.09.2002, Az.: 8 S 1571/02

³⁷ vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 7.

³⁸ vgl. BVer wG, Beschluss vom 29.10.1992, Az.:4 B 103.92; VGH Mannhei m, Urtei I vom 02.11.2006, Az.:8 S 1891/05

³⁹ vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 12.08.2010, Az.: 4 K 272/10.NW



typische Vergnügungsstätten somit grundsätzlich unzulässig sind und die Vergnügungsstättennutzung stark eingeschränkt wird, treffen diese Einschränkungen für Gewerbegebiete nach § 8 BauNVO nicht zu. Eine Einstufung nach Kerngebietstypikist in Gewerbegebieten vom Verordnungsgeber nicht vorgesehen⁴⁰, daher sind die Beschränkungen für Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten weniger rigide, als in den Baugebieten nach §§ 4a und 5 BauNVO. Sind die Kriterien für eine ausnahmsweise Zulässigkeit gegeben, tritt für die bearbeitende Behörde der Ermessensfall (§ 40 WVfG) ein.

Ausnahmen stellen grundsätzlich eine Abweichung von einer Regel dar, wie das in der BauNVO verwendete Regel-Ausnahme-Verhältnis der zulässigen Nutzungen verdeutlicht. Für den Umfang der Ausnahme sind die jeweiligen Zweckbestimmungen des Gebiets maßgeblich. Grundsätzlich gilt, dass die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen sich nach Funktion und Umfang der Eigenart des Gebiets unterordnen müssen. Daher gilt eine ähnliche Systematik wie nach dem Einfügegebot des § 34 BauGB. In der Rechtsprechung hat sich, insofern nicht andere städtebaulichen Gründe dagegensprechen, herausgestellt, dass die Ausnahme auch über die Anteiligkeit der fraglichen Nutzung im Gebiet definiert wird. Allerdings kann auch ein einzelnes Vorhaben bereits als im Sinne der Ausnahmeregelung nicht zulässig bewertet werden⁴¹.

Dies bedeutet bei spielsweise, dass für ein Gewerbegebiet, in dem sich noch keine Vergnügungsstätte befindet, die Ausnahmezulässigkeit nicht versagt werden kann, wenn nicht andere städtebaulichen Gründe angeführt werden. ⁴² In diesem Fall liegt ein Ermessensfehler der Behörde nach §114 WWGO vor. Auch andere Beispiele aus der Rechtsprechung definieren die "Ausnahme" über die im Gebiet vorhandenen weiteren oder nicht vorhandenen Vergnügungsstätten. ⁴³

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

⁴⁰ vgl. VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710

⁴¹ VCH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 8ff.

⁴² VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710.

⁴³ vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.11.2006, Az.: 8 S 1891/05



2.2.1.3 Städtebauliche Gründe

Die Rechtsprechung hat deutlich gemacht, dass für eine Entscheidungsfindung nur städtebauliche Gründe und nicht etwa moralisch-ideologische Aspekte für eine Versagung herangeführt werden können. Eine "Spielhallenpolitik" mit Mitteln der Bauleitplanung kann somit nicht betrieben werden, grundsätzlich gilt die Gewerbefreiheit nach § 1 (1) GewO.⁴⁴

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

Zusätzlich können Verdrängungswirkungen von Vergnügungsstätten herangeführt werden, wenn bei spielwei se in einem Kerngebi et (§ 7 BauNVO) ein vielfältiger Branchenmix mit einer Verdrängung von Einzelhandels- und Gastronomiebetrieben durch Vergnügungsstätten zu einer Verringerung des Dienstleistungs- und Einzelhandelbesatzes und damit einer Abwertung des Gebi ets kommt. (Eine Verdrängungsgefahr ist grundsätzlich gegeben, da Vergnügungsstättenbetreiber u. a. aufgrund längerer Öffnungszeiten häufig in der Lage sind höhere Mieten zu zahlen.) Im Falle eines Gewerbegebi etes (§ 8 BauNVO) können ähnliche Verdrängungsproblematiken, wie der Verbrauch (Zweckentfremdung) von Gewerbeflächen aufgezeigt werden.

Wie bereits erwähnt, sollten sich die städtebaulichen Gründe, die für oder gegen eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten sprechen, nicht nur auf das Baugebiet selbst, sondern sich auch auf die umliegenden Baugebiete beziehen (vgl. Rücksichtnahmegebot § 15 BauNVO)⁴⁵.

18

⁴⁴ vgl. BayVGH, Beschluss vom 9.10.2003, Az: 1 ZB 01.1513

⁴⁵ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 10.



Städtebauliche Gründe zur Versagung des Ausnahmetatbestandes können sein:

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

Morali sch-i deologi sche Aspekte rei chen ni cht aus!

2.3 STRATEGIEN ZUR STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

Grundsätzlich kann für Vergnügungsstättenkonzeptionen grob zwischen drei Steuerungsrichtungen unterschieden werden:

- Einzelfallbewertung im Sinne räumlicher Ausnahmen
- Ausschluss in Gebieten mit allgemeiner Zulässigkeit (z.B. in gewerblich geprägten MI, in MK gemäß BauNVO 1990) und Definition von Standorten außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit,
- Beschränkung der Spielstätten auf die Gebiete mit allgemeiner Zulässigkeit (nur in gewerblich geprägten MI, in MK gemäß BauNVO 1990) mit entsprechender Feinsteuerung.

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

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

Die **Definition von Standorten außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit** wirkt für die zunächst schützenswerten Standorttypen (z.B. MK) entlastend. Eine derartige Konzeption erfüllt somit anscheinend nicht nur das in Diskussionen oft vernehmbare Ziel der Kommunalpolitik und Verwaltung, insbesondere die Innenstadt zu schützen,



sondern befriedigt auch die wirtschaftlichen Interessen der Grundstückseigentümer, Immobilienentwickler und Spielhallenbetreiber.

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

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

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

Die andere Strategie einer Spielhallenkonzeption sieht vor, Spielhallen **nur dort** zuzulassen, wo sie ohnehin schon allgemein zulässig sind und in den Gebieten, in denen sie nur ausnahmsweise und/oder mit Beschränkungen zulassungsfähig sind (Gewerbe-, wohngeprägte Misch-, Dorf- und besondere Wohngebiete), explizit ausschließen.

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

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



Verdrängungswirkung der Spielhallen resistenter sind (vgl. Schramer 1988, S. 15 ff.).

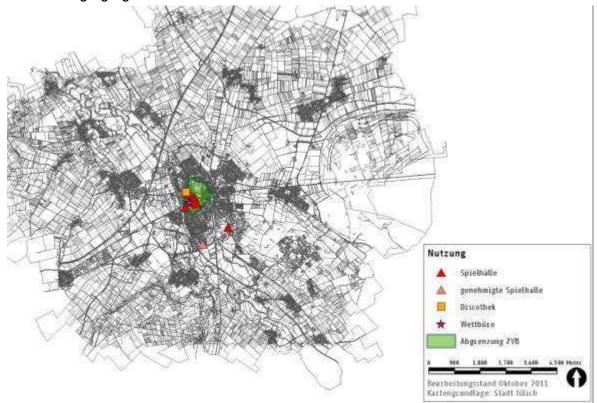
Für die Entwicklung der Innenstädte und Aufwertung der Haupteinkaufsbereiche scheinen jedoch auch einzelne Spielhallen abträgliche Wirkung zu haben und stehen einem Stadtmarketingkonzept zunächst entgegen. Grundsätzlich gilt jedoch die These, dass etwa nicht die Existenz der Nutzung von Bedeutung ist, sondern lediglich ihre Präsenz im öffentlichen Paum die abträgliche Wirkung entfaltet. Durch eine entsprechend ausgerichtete Gestaltungs- und Sondernutzungssatzung können die branchenüblichen Gestaltungsdefizite behoben oder zumindest deutlich minimiert werden. In Kombination mit einer vertikalen Nutzungsgliederung und z.B. Festsetzung von Mindestabständen zu anderen Spielhallen und schützenswerten Nutzungen mit den Mitteln der Bauleitplanung kann sich so eine Spielhalle in eine Hauptgeschäftslage einfügen. Somit wird das Stadt- und Straßenbild nicht beeinträchtigt und zum anderen eine städtebauliche und gestalterische Integration erreicht.

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



3. FUNKTIONS- UND STANDORTSANALYSE

In Jülich wurden im Oktober/ November 2011 auf der Basis einer intensiven Begehung die Qualität und räumliche Verteilung der vorhandenen Vergnügungsstätten in der Gesamtstadt erfasst. Das Untersuchungsgebiet umfasste dabei alle Gebiete i. S. von § 1 (2) BauNVO, in denen je nach Gebietstypik formal Baurecht für eine Vergnügungsstättennutzung besteht (vgl. Kap. 2.2.1).



Karte 1: Vergnügungsstätten in Jülich

Quelle: ei gene Darstellung auf Basis ei gener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung, Kartengrundlage Stadt Jülich

3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT

Die Bestandssituation in Jülich zeigt hinsichtlich der räumlichen Verteilung von Vergnügungsstätten eine starke Orientierung auf die Kernstadt und die Innenstadt mit dem zentralen Versorgungsbereich (vgl. Karte 1). In den Ortsteilen, auch in den räumlich eng mit der Kernstadt verbundenen Stadtteilen, bestehen keine Vergnügungsstätten.



Der Betriebstypenwandel insbesondere von Spielhallen zu Mehrfachspielhallen und sog. Entertainmentcentern, sowie der beobachtete Ansiedlungsdruck in Jülich weisen jedoch auf eine deutliche Nachfrage nach gewerblichen Standorten hin. Insbesondere diese Entwicklung erfordert es, auch die Gewerbegebiete und gewerblich geprägten Mischgebiete im Stadtgebiet von Jülich hinsichtlich einer möglichen Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu analysieren.

3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER INNENSTADT VON JÜLICH

Die Innenstadt von Jülich und insbesondere deren Pandbereiche weisen die meisten Vergnügungsstättennutzungen auf. Die Bewertung der untersuchten Vergnügungsstättenstandorte in der Innenstadt erfolgte u.a. hinsichtlich deren (Aus)Wirkungen auf das direkte und nähere Umfeld (vgl. Kap. 3.2.1).

3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungsstätten in der Innenstadt

Als Untersuchungskriterien zur Analyse der Konfliktpotenziale und möglicher Auswirkungen sind

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

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

Dies bezieht sich u.a. auf die Gestaltung der Einrichtung, die sich schlechtestenfalls durch auffällige, sich nicht einfügende Außenwerbung (grelle/ aggressive Lichtwerbeanlagen, Neonlicht, Blinklicht etc.) sowie eine geschlossen wirkende Erdgeschosszone (verklebte, verdunkelte Schaufenster oft in Kombination mit aggressiver Werbung) auszeichnet. So kann eine verklebte Schaufensterfront (vgl. Fotos) dazu füh-



ren, dass der funktionale Bruch, z.B. hervorgehoben durch eine Spielhalle in einer durchgehenden Ladenzeile, durch diese negative Gestaltung deutlich verstärkt wird. Weiterhin fällt die Umfeldsituation negativ ins Gewicht, wenn es sich um eine Häufung von Spielhallen, Wettbüros und anderen Vergnügungsstätten handelt und gleichzeitig sich die Nutzung in einer städtebaulich/ gestalterisch vernachlässigten räumlichen Situation befindet oder insgesamt Hinweise auf einen Trading-Down-Prozess (Rückgang der Angebotsvielfalt, Leerstände, Investitionsstau etc.) bestehen.

Foto 1: negatives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Foto 2: negatives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

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



Foto 3: positives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Foto 4: positives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

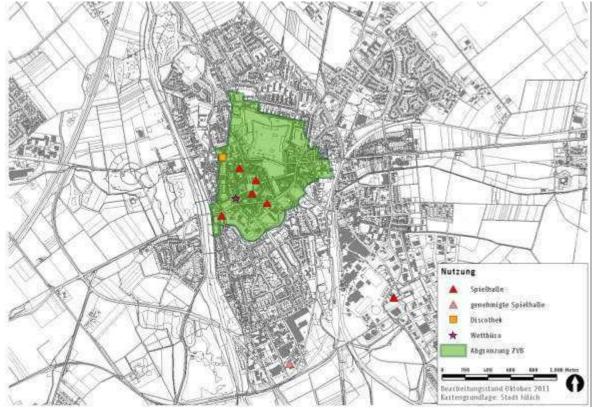
Im Grundsatz gilt, dass nicht die Existenz einer Spielhalle, sondern vorrangig ihre Präsenz im öffentlichen Paum entscheidend für den städtebaulich-gestalterischen Integrationsgrad ist. Da Spielhallen auf Grund ihrer Nutzungseigenschaften (begrenzte Klientel, fehlende gesellschaftliche Akzeptanz) sich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

3.2.2 Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Jülich

Die Karte 2 stellt die räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Jülich dar.

Innerhalb der Kernstadt konzentrieren sich die bestehenden Vergnügungsstätten insbesondere auf die Abgrenzung des Zentralen Versorgungsbereichs und der Innenstadt. Innerhalb der Innenstadt befinden sich Vergnügungsstätten (hier: Spielhallen und Wettbüros) an Neben- und Pandlagen.





Karte 2: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Jülich

Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung, Kartengrundlage Stadt Jülich

In den an die Kernstadt direkt angrenzenden Gewerbegebieten befindet sich eine Spielhalle (neuer Standort) sowie ein Standort für den nach Gerichtsbeschluss eine Genehmigung erteilt werden musste.

Diese in Jülich bestehenden Unterarten von Vergnügungsstätten (Spielhallen und Wettbüros) lassen vielfältige Störpotenziale auf Grund ihres Nutzungsprofils vermuten.

Die Prüfung erkennbarer Auswirkungen auf das direkte und nähere Umfeld gilt insbesondere den Spielhallen und Wettbüros, die ein weitaus höheres Störpotenzial als beispielsweise Diskotheken und Tanzlokale vermuten lassen (vgl. Kap. 2.1.1). Diskotheken und Tanzlokale, bei denen die gewerbliche Freizeit-Unterhaltung (z.B. regelmäßig stattfindende Veranstaltungen wie Konzerte, Partys) im Vordergrund steht, haben meist nur in den Nachtstunden, an Wochenenden und Feiertagen geöffnet und produzieren daher hauptsächlich zu Puhezeiten Lärm. Somit sind diese Nut-



zungen mit Wohnnutzungen grundsätzlich nicht verträglich und somit im Sinne der BauNVO typische Kerngebietsnutzungen - als flächenintensive Nutzungen sind Diskotheken und Tanzlokale jedoch nicht immer in Kerngebieten zu integrieren. Im Gegensatz zu **Spielhallen und Wettbüros** (begrenzte Klientel, fehlende gesellschaftliche Akzeptanz) handelt es sich bei Diskotheken und Tanzlokalen um kulturell und gesellschaftlich akzeptiere Nutzungen, bei denen keine dementsprechenden sozio-kulturellen Barrieren bestehen, zudem haben Diskotheken und Tanzlokale auf Grund einer deutlich geringeren Flächenproduktivität kaum Auswirkungen auf das Bodenpreisniveau, bzw. sind nicht in der Lage hohe Bodenpreise zu bezahlen - ganz im Gegensatz zu Spielhallen und Wettbüros.

3.2.3 Lagebezogene Verteilungder Vergnügungsstätten und städtebaulichfunktionale Analyse des Umfelds der Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Jülich

Die Innenstadt von Jülich wird funktional im Wesentlichen durch die Hauptachse der Kölnstraße geprägt, welche sich in verschiedene städtebauliche Teilräume gliedert.

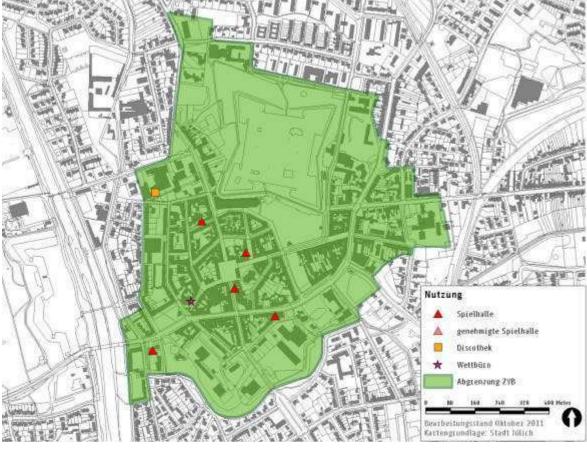
Dieser Bereich mit der höchsten funktionalen Dichte beschränkt sich jedoch auf den Straßenzug Kölnstraße. Im westlichen Verlauf bis zum Marktplatz und in den Seitenstraßen nimmt der Besatz an Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben allgemein deutlich ab. Im östlichen Teilbereich ist die funktionale Dichte deutlich höher. Die passagenartige Kleine Kölnstraße verläuft hier in nordsüdlicher Richtung und verbindet die Kölnstraße mit der Großen Rurstraße.

Der Hauptgeschäftsbereich wird somit hauptsächlich durch die Kölnstraße und kleine Kölnstraße, mit Schwerpunkt auf den östlichen Teilbereich, geprägt.

_

⁴⁶ Diskotheken oder Tanzlokale können grundsätzlich jedoch im Umfeld von Spielhallen und Wettbüros negativ ins Gewicht fallen, wenn eine fortschreitende Entwicklung des Gebietes hin zu einem "Vergnügungszentrum" erkennbar ist und insgesamt Hinweise auf einen Trading-Down-Prozess (Rückgang der Angebotsvielfalt, Leerstände, Investitionsstau etc.) bestehen.





Karte 3: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Jülich

Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung, Kartengrundlage Stadt Jülich

Die bestehenden Vergnügungsstätten sind vor allem außerhalb der Hauptgeschäftslage in den sog. Nebenlagen zu finden, in denen vermehrt funktionale und strukturelle Defizite zu verzeichnen sind, bzw. die strukturellen Bedingungen (z.B. Angebot, Frequenz, Bodenwerte) nicht mehr so robust sind wie in den Hauptlagen. Der hier festgestellte qualitative Angebotsrückgang ist Anzeichen für einen einsetzenden Trading-Down-Prozess, der durch Spielhallen und Wettbürosi.d.R. deutlich verstärkt wird. Der Hauptgeschäftsbereich im Bereich Kölnstraße/ Kleine Kölnstraße ist im Vergleich dazu um einiges stabiler und robuster bezogen auf die städtebaulichfunktionale Struktur. Vergnügungsstätten sind in diesen sehr starken Lagen nicht zu finden.

Diese Situation ist vergleichbar mit der Situation in vielen anderen deutschen Städten, wonach Häufungen von Spielhallen oftmals in schwächeren Gebieten, wie den Innenstadt-Randlagen auftreten. Die Gründe hierfür sind oftmals auch Auswir-



kungen einer praktizierten Verdrängungspolitik von Spielhallen, wonach die Protektion einzelner Gebiete wie die zumeist ohnehin schon starken 1a-Lagen der Innenstädte zu einem Ausweichen der Spielhallen in ungeschützte Bereiche (Innenstadt-Pandbereiche und/oder Gewerbegebiete) führt. Aber auch die Tatsache, dass Spielhallen und Wettbüros zwar hinsichtlich der hohen branchenüblichen Flächenproduktivität die hohen Bodenpreise in den "1a-Lagen" (Hauptgeschäftsbereiche) bedienen können, jedoch nicht wie etwa hochwertiger Einzelhandel auf die Frequenz (Laufkundschaft) und andere Gunstfaktoren der "1a-Lage" angewiesen sind. Spielhallen und Wettbüros befinden sich grundsätzlich eher in Nebenlagen, weil sie die Gunstfaktoren der Hauptgeschäftslage nicht in dem Maße wie der Einzelhandel nutzen können - bzw. nicht auf diese angewiesen sind und daher die Kerngebiete der Hauptlagen eher meiden.

Kerngebiete haben nach einem Urteil des BVerwG zentrale Funktionen: "Sie bieten vielfältige Nutzungen und ein urbanes Angebot an Gütern und Dienstleistungen für die Bewohner der Stadt und für die Wohnbevölkerung eines größeren Einzugsbereichs, gerade auch im Bereich von Kultur und Freizeit" 17. In Kerngebieten sind Vergnügungsstätten daher i.S.d. BauNVO regelmäßig zulässig.

Grundsätzlich ist der Ausschluss von Vergnügungsstätten in Kerngebieten möglich⁴⁸, allerdings bestehen nach Auffassung des BVerwG⁴⁹ bedenken, wenn der Ausschluss von bestimmten Nutzungsarten in für sie an sich in Frage kommenden Gebieten (also z.B. der Ausschluss von Vergnügungsstätten in Kerngebieten), zu einer Verdrängung in schützenswerte Gebiete (z.B. Gewerbegebiete) führt. Ein Ausschluss von Vergnügungsstätten in allen Kerngebieten erscheint nach Maßgabe des BVerwG somit bedenklich.

-

⁴⁷ Vgl. BVerwG-Urteil vom 24.02.2002, Az. 4 C 23.98.

⁴⁸ §1(5)BauNVO: "Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, dass bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2, 4 bis 9 und 13 allgemein zulässig sind, nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt."

⁴⁹ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91; Fickert/ Fieseler Kommentar zur BauNVO, 2008, § 1 (5) Rn 101.



3.2.4 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Jülich

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

Standort Kleine Rurstraße 18

- Wettbüro in Nutzungskombination mit gastronomischer Nutzung (entspricht einer Vergnügungsstätte, vgl. Kap. 2.1)
- deutlicher Angebotsrückgang, beginnende Trading-Down-Tendenzen (Investitionsstau)
- Leer stände im Umfeld
- Nutzungskonflikte: Einzelhandel und einzelhandelsnahe Dienstleistungen
- negative Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge
- Nutzungsanfragen für weitere Vergnügungsstätten im Standortbereich
- Nutzungskonflikte: Einzelhandel und einzelhandelsnahe Dienstleistungen

Foto 5: Kleine Rurstraße 18



Quelle: eigenes Foto November 2011

Foto 6: Eingangsbereich



Quelle: eigenes Foto November 2011

Standort Bocksgasse 6

- Spielhalle im faktischen Mischgebiet
- Lage im Erdgeschoss, Abschottung durch verklebte Fenster
- Innenstadt-Randlage
- Umfeld: sehr hoher Wohnanteil, ggf. Nutzungskonflikte



- Trading-Down-Prozess im Umfeld erkennbar
- vermehrt Leerstände im Bereich Bocksgasse/ Düsseldorfer Straße/ Schlossstraße
- Verschlechterung der Wohnumfeldbedingungen

Foto 7: Bocksgasse 6



Quelle: eigenes Foto November 2011

Foto 9: Wohnnutzungen im Umfeld



Quelle: eigenes Foto November 2011

Foto 8: Wohnnutzungen im Umfeld



Quelle: eigenes Foto November 2011

Foto 10: Leerstände im Erdgeschoss



Quelle: eigenes Foto November 2011

Standort Baierstraße 5

- Spielhalle in Nebenlage
- Erdgeschosslage, verklebte Fenster
- funktionaler Bruch wird durch die Gestaltungsdefizite verstärkt
- Image-Schaden
- deutlicher Angebotsrückgang zur Kölnstraße, Trading-Down-Tendenzen zu erkennen (Gefahr)
- angrenzende Nutzungen überwiegend Einzelhandel und Dienstleistung
- Verzerrung des Boden- und Mietpreisgefüges in der Nebenlage



• Nutzungskonflikte: Einzelhandel und einzelhandelsnahe Dienstleistungen

Foto 11: Baierstraße 5



Quelle: eigenes Foto November 2011

Foto 12: Eingangsbereich



Quelle: eigenes Foto November 2011

Standort Marktstraße 1

- er gänzende Geschäft slage mit dur chgehendem Einzelhandels- und Di enst lei st ungsbesat z (1b-Lage)
- Spielhalle im Erdgeschoss
- verklebte Fenster im Eingangsbereich
- angrenzende Nutzungen Einzelhandel, Dienstleistungen, Wohnen (Obergeschoss)
- Nutzungskonflikte: Einzelhandel und einzelhandelsnahe Dienstleistungen
- Auswirkungen auf das Boden- und Mietpreisgefüge
- ggf. Imageschaden für den Standort

Foto 13: Marktstraße 1



Quelle: eigenes Foto November 2011

Foto 14: Eingangsbereich



Quelle: eigenes Foto November 2011



Standort Große Rurstraße 21

- Spielhalle in einer Nebenlage
- Erdgeschoss, Abschottung durch verklebte Fenster
- Angebotsrückgang
- Trading-Down-Tendenzen zu erkennen
- Nutzungskonflikte: Einzelhandel und einzelhandelsnahe Dienstleistungen

Foto 15: Große Ruhrstraße 21



Quelle: eigenes Foto November 2011

Foto 16: Eingangsbereich



Quelle: eigenes Foto November 2011

Standort Große Rurstraße 83

- Spielhalle
- Innenstadtrandlage
- Erdgeschoss, Abschottung durch verklebte Schaufenster, Sanierungsbedarf
- auffällige Außenwerbung
- Nutzungskonflikte: Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge, weiterhin: gewerbliche Nutzungen im Umfeld, sowie Wohnen als schützenswerte Nutzungen



Foto 17: Große Rurstraße 83



Quelle: eigenes Foto November 2011

Foto 18: Große Rurstraße 83



Quelle: eigenes Foto November 2011

3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGEBLETEN VON JÜLLCH

Im vorangegangen Kapitel wurde die räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Jülich aufgezeigt sowie ihre städtebaulich-funktionale Außenwirkung analysiert. Um die beste Lösung für Ansiedlungen von Vergnügungsstätten im Stadtgebiet zu finden, werden in diesem Kapitel die Gewerbegebiete untersucht.

Bei einem völligen Ausschluss von Vergnügungsstätten bzw. von Unterarten dieser Art der Nutzung ist es planungsrechtlich notwendig, Gebiete/ Stadtbereiche/ Räume auszuweisen, wo diese ausgeschlossenen Vergnügungsstätten allgemein oder ausnahmsweise zulässig sein sollen. Ein Totalausschluss ist verfassungsrechtlich nicht möglich.

Im gewerblich geprägten Mischgebiet sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten nach § 6 (1) Nr. 8 BauNVO allgemein zulässig. Nach § 8 (3) Nr. 3 BauNVO sind (auch kerngebietstypische) Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten als Ausnahme dann grundsätzlich zulässig, wenn - zu benennende - städtebauliche Gründe dem nicht entgegenstehen. Im Hinblick auf die räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten bzw. mögliche Ausschlüsse sind hierbei die Nutzungsstrukturen der gewerblich geprägten Bereiche und des näheren Umfeldes zu beschreiben und vergnügungsstättenbezogene Nutzungsverträglichkeiten abzuleiten.

3.3.1 Gewerbe- und Industriegebiet Königskamp

Das größte Gewerbe- und Industriegebiet der Stadt befindet sich südöstlich der Kernstadt, wo es unmittelbar an den Wohnsiedlungsbereich angrenzt. Das Gebiet er-



streckt sich unter anderem entlang der Dürener Straße, der Oststraße, der Rudolf-Diesel-Straße, der Helmholzstraße und des Königskampes. Im Norden bilden die Alte Dürener Straße und die Lohfeldstraße die Grenze zum Wohngebiet. Im Westen reicht das Gewerbegebiet bis an die Bahnlinie. Im Süden und Osten wird das Gebiet durch landwirtschaftliche bzw. Waldflächen begrenzt.

Über die Landesstraße 253 ist das Gebiet an den überregionalen Verkehr angeschlossen - der Anschluss an die A44 befindet sich westlich in acht Kilometern Entfernung.

Das Gewerbe- und Industriegebiet gliedert sich in drei Teilbereiche: Der älteste und überwiegend durch Industriebetriebe geprägte Teil befindet sich im Westen entlang der Dürener Straße. Im Osten (Oststraße bis zur Rudolf-Diesel-Straße) schließt sich ein Gewerbebereich an, der sich in der Nutzungsstruktur und Architektur deutlich unterscheidet. Dieser Bereich wurde nach Osten und Süden hin erweitert, was sich vor allem in der hohen Bauaktivität und dem hohen Anteil an Freiflächen darstellt.

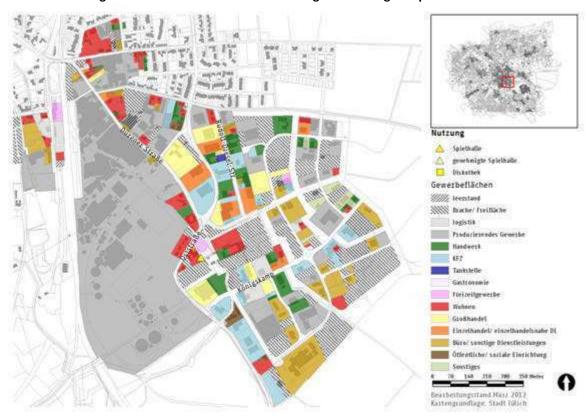
Der Bereich westlich der Dürener Straße wird fast ausschließlich durch weitläufige Betriebe des produzierenden Gewerbes (Wellpappe und Zucker) geprägt. Östlich der Dürener Straße ist die Nutzung eher heterogen, wobei der Schwerpunkt auch hier im produzierenden Gewerbe liegt - daneben sind Handwerker, Handelsbetriebe und Wohnnutzungen zu finden. Im südlichen Bereich der Dürener Straße ist der Anteil publikumsorientierter Nutzungen hoch: Neben einem Nahversorgungsbetrieb ist an der Dürener Straße 37 eine Spielhalle zu finden. Das Gebiet ist fast vollständig bebaut, Architektur sowie Flächen- und Gebäudestruktur sind dispers. Die Dürener Straße weist bedingt durch die Funktion als Verbindungsstraße zwischen Innenstadt und südlichen Stadtteilen ein hohes Verkehrsaufkommen auf.

Entlang der Oststraße und der Rudolf-Diesel-Straße überwiegen kleinteilige Handwerks-, KFZ- und größere Einzelhandelsbetriebe, letztere vor allem im Bereich der Nahversorgung und im mittelfristigen Bedarf, wodurch die Publikumsfrequenz hier sehr hoch ist. Die Bebauung ist zum überwiegenden Teil extensiv und von Zweck-



bauten geprägt. An der Nikolaus-Otto-Straße hebt sich ein Hofgut von der Umgebenden Bebauung ab.

Der jüngste Bereich des Gewerbegebietes ist durch modernere Gewerbebetriebe geprägt. Im Bereich der Straße Königskamp ist ein Schwerpunkt im KFZ-Gewerbe erkennbar, daneben sind eine Vielzahl an Büro- und Dienstleistungsbetrieben - vor allem entlang der Pudolf-Schulten-Straße- (u.a. Technologiezentrum) vorhanden. Im westlichen Bereich (Helmholzstraße, Werner-Bloss-Straße) überwiegt die kleinteiligere Unternehmensstruktur produzierender Betriebe und Handwerksunternehmen. Dieser Bereich hält durch relativ viele Freiflächen noch Entwicklungspotenzial frei. Die Bebauung ist funktional und überwiegend extensiv. Dieser Charakter wird durch angelegte Fußwege, die diesen Bereich rückwärtig zu den Gewerbegrundstücken durchqueren, hervorgehoben. Östlich an diesen Bereich angrenzend befindet sich eine große Photovoltaikanlage.



Karte 4: Nutzungsstruktur Gewerbe- und Industriegebiet Königskamp

Quelle: ei gene Darstellung auf Basis ei gener Erhebungen im Februar/März 2012, Kartengrundlage Stadt Jülich



Standort Dürener Straße 37 a-c

- Spielhalle im faktischen Gewerbegebiet
- (geplantes) Hotel und gastronomische Nutzung im Nutzungskontext
- Nutzungskonflikte: Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge, Verschlechterung der Standortbedingungen, gebotene Erhaltung der Gebietstypik: Gewerbegebiet

Foto 19: Dürener Straße 37 a-c



Quelle: eigenes Foto Januar 2011

Foto 20: Dürener Straße 37 a-c



Quelle: eigenes Foto Januar 2011

Auf Grund der teilweise publikumsorientierten Nutzungen und der insgesamt heterogenen Nutzungsstruktur ist das Gebiet hinsichtlich der bestehenden Gebietsstruktur zu festigen. Die zukünftige Entwicklung sollte sich jedoch grundsätzlich an der bisherigen gewerblichen Struktur orientieren, und insbesondere auch ein größeres Gewicht auf Betriebe des Handwerks und des produzierenden Gewerbes legen - Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe sind demgegenüber nachrangig zu berücksichtigen.

3.3.2 Gewerbegebiet Margaretenstraße/ Elisabethstraße

Das Gewerbegebiet Margaretenstraße/ Eisabethstraße liegt südlich des Siedlungsbereiches der Kernstadt von Jülich. Das Gebiet ist über die Bundesstraße 56 erschlossen wobei der Zufahrtsweg "An der Vogelstange" nur sehr schmal und für größeren Lastverkehr nicht ausgelegt ist. Nördlich des Gebietes grenzt unmittelbar ein Wohngebiet an.

Im Osten (Bisabethstraße) ist ein Speditionsbetrieb angesiedelt, der einen Großteil der Gebietsfläche einnimmt. Dieser Bereich wird außerdem durch eine An-



sammlung an Autohäusern geprägt. Im Bereich Margaretenstraße/ Eleonorenstraße ist, neben einem großflächigen Produktionsbetrieb, ebenfalls das KFZ-Gewerbe dominierend, kleinere Handwerks- und Produktionsbetriebe sind darüber hinaus vorhanden. Auffällig ist hier, dass sich die Gewerbebetriebe häufig im rückwärtigen Grundstücksbereich hinter Wohngebäuden, die zur Straße hin ausgerichtet sind, befinden. Auf der Fläche eines bestehenden Gebrauchtwagenhandels ist die Ansiedlung einer Spielhalle geplant. Die Amalienstraße wird durch Einzelhandelsbetriebe geprägt. Ansässig sind ein Baumarkt und zwei Lebensmittelbetriebe, die entsprechende Publikumsfrequenz erzeugen. An der Zufahrtsstraße zum Gewerbegebiet "An der Vogelstange" ist der Anteil der Wohnnutzungen, neben unter anderem KFZ-Betrieben und Leerständen, hoch. Westlich der Bundesstraße 56 sind in der Gereonstraße weitere Gewerbebetriebe im Bereich des produzierenden Gewerbes und der Logistik angesiedelt, im Kreuzungsbereich Gereonstraße/ B56 befindet sich ein Geschäftshaus mit Einzelhandelsbetrieben (Elektronik) und einzelhandelsnahen Dienstleistungen (unter anderem Ärzte, Versicherungen).



Karte 5: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Margaretenstraße/ Elisabethstraße

Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im Februar/März 2012, Kartengrundlage Stadt Jülich



Die Gestaltung des Gebietes ist - vor allem in Hinsicht auf die prägenden Logistik-, KFZ, Einzelhandels und Produktionsbetriebe - zweckmäßig. Ausnahmen bilden vereinzelte Wohnhäuser mit zugehörigen Grünflächen.

Innerhalb des Gewerbegebietes sind, mit Ausnahme kleinerer Flächen leerstehender Betriebe, keine Entwicklungsmöglichkeiten vorhanden. Im Osten bieten sich lediglich die ungenutzten Grünflächen - dem Anschein nach handelt es sich um ehemalige Bahnanlagen - als Flächenpotenzial an.

geplanter Standort Eleonorenstraße 9

- geplanter Standort Mehrfachspielhalle (genehmigt per Gerichtsentscheid)
- heterogenes Umfeld (großflächiger Einzelhandel, produzierendes Gewerbe)
- Nutzungskonflikte: Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge, Verschlechterung der Standortbedingungen, gebotene Erhaltung der Gebietstypik: Gewerbegebiet

Foto 21: Eleonorenstraße 9



Quelle: eigenes Foto Januar 2011

Foto 22: Eleonorenstraße Umfeld



Quelle: eigenes Foto Januar 2011

In dem Gewerbegebiet Margaretenstraße sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz der Gewerbebetriebe sowie zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten und der Gebietstypik auszuschließen.

3.3.3 Gewerbegebiet Bahnhofstraße/ Karthäuserstraße

Das Gewerbegebiet in der Bahnhofstraße befindet sich - durch die Bahngleise getrennt - westlich des Gewebegebietes an der Dürener Straße. Es ist südlich der



Kernstadt unmittelbar an ein Wohngebiet angrenzend im Bereich der ehemaligen Bahnanlagen gelegen und wird über die L253 und die Bahnhofstraße erschlossen.

Die in diesem Gebiet ansässigen Betriebe gehören der Logistikbranche und dem produzierenden Gewerbe (Bauunternehmen, Palettenproduktion) an. Daneben sind Dienstleistungsunternehmen zu finden. Im Norden (im ehemaligen Bahnhofsgebäude) befindet sich ein Veranstaltungslokal.



Karte 6: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Bahnhofstraße/ Karthäuserstraße

Quelle: ei gene Darstellung auf Basis ei gener Erhebungen im Februar/März 2012, Kartengrundlage Stadt

Westlich der Karthäuserstraße ist eine Freiflächen vorhanden. Bereits angelegte aber ungenutzte Zuwege lassen darauf schließen, dass hier eine Entwicklung in der Vergangenheit geplant war, jedoch nicht umgesetzt wurde.

Die Nutzungsstruktur in dem eigentlichen Gewerbegebiet ist nicht für den Publikumsverkehr ausgelegt. Im Kulturbahnhof finden jedoch regelmäßig Konzerte und ähnliche Veranstaltungen statt.



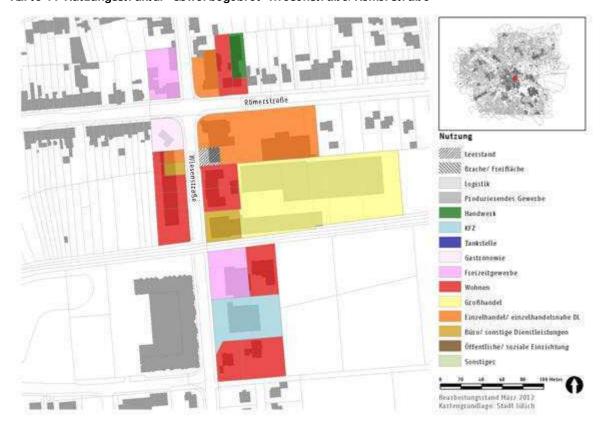
Die Bahnhofstraße ist im Bereich südlich der Adolf-Fischer-Straße nur für Anliegerverkehr zugelassen, dennoch ist die LKW-Frequenz durch das ansässige Speditionsunternehmen verhältnismäßig hoch. Passantenfrequenz ist in diesem Bereich nicht zu verzeichnen, entlang der Straße führen keine Gehwege. Durch die mangelnde Gestaltungsqualität und den stark beanspruchten Straßenbelag macht dieser Bereich einen ungepflegten Eindruck. Die heterogene Baustruktur verstärkt zudem diesen Charakter.

In dem Gewerbegebiet Bahnhofstraße/ Karthäuserstraße sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz der Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe sowie zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten und der Gebietstypik auszuschließen.

3.3.4 Gewerbegebiet Wiesenstraße/Römerstraße

Im Osten der Kernstadt befindet sich an der Kreuzung Wiesenstraße/ Pömerstraße ein kleines Gewerbegebiet, das im Norden, Westen und Süden von Wohnbebauung umgeben ist. Es handelt sich um einen publikumsorientierten Geschäftsbereich mit mehreren Einzelhandelsbetrieben des kurz- und mittelfristigen Bedarfsbereiches und Betrieben des Freizeitgewerbes (zwei Fitnessstudios). Ein Großhandelsbetrieb nimmt einen Großteil der Fläche in der Wiesenstraße ein. Zudem befindet sich ein KFZ-Betrieb im Süden des Gewerbegebietes.





Karte 7: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Wiesenstraße/Römerstraße

Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im Februar/März 2012, Kartengrundlage Stadt Jülich

Das Gebiet ist über die Landesstraße L136 von Osten und über die Brunnen- bzw. Wiesenstraße von Norden und Süden erschlossen. Entwicklungsmöglichkeiten entlang der Straßen bestehen nicht.

In dem Gewerbegebiet Wiesenstraße/ Römerstraße sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz der Betriebe sowie der angrenzenden Wohnnutzungen auszuschließen.

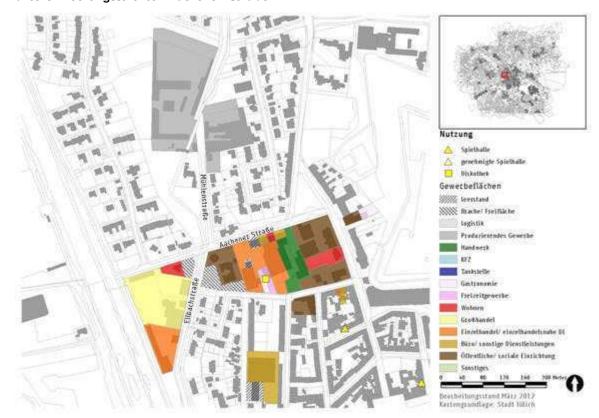
3.3.5 Aachener Straße

Innerhalb der Kernstadt befindet sich nordöstlich der Innenstadt im Bereich der Aachener Straße ein gewerblich geprägter Standort, der von Wohnnutzungen umgeben ist. Es handelt sich um einen Standort, der überwiegend durch großflächige Einzelhandelsbetriebe im kurz- und mittelfristigen Bedarf geprägt ist. Die Einzelhandelsbetriebe und ein Handwerksbetrieb befinden sich rückversetzt hinter einem mehrstöckigem Büro-/Geschäfts-/Wohngebäude. Von der Schirmerstraße aus zu-



gänglich befinden sich in rückwärtiger Lage zu den Handelsbetrieben eine Diskothek (Vergnügungsstätte) und ein Gastrobetrieb. Neben diesen Nutzungen sind mehrere öffentliche bzw. soziale Enrichtungen - darunter eine Schule und eine Kirche im Osten, eine Behindertenwohneinrichtung im Westen - an diesem Standort vorhanden. In der Elbachstraße befindet sich auf einer größeren Fläche ein Einzelund Großhandelsbetrieb. Die Mühlbachstraße führt unweit des Standortes zu einem Bauunternehmen in solitärer Lage. Entwicklungsmöglichkeiten in Form von Freiflächen sind nicht vorhanden.

Der Standort ist über die Landesstraße L253 zu erreichen. Durch die Durchfahrtsstraße und Einzelhandelsbetriebe ist an dieser Stelle eine hohe Publikumsfrequenz zu verzeichnen.



Karte 8: Nutzungsstruktur Aachener Straße

Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im Februar/März 2012, Kartengrundlage Stadt Jülich

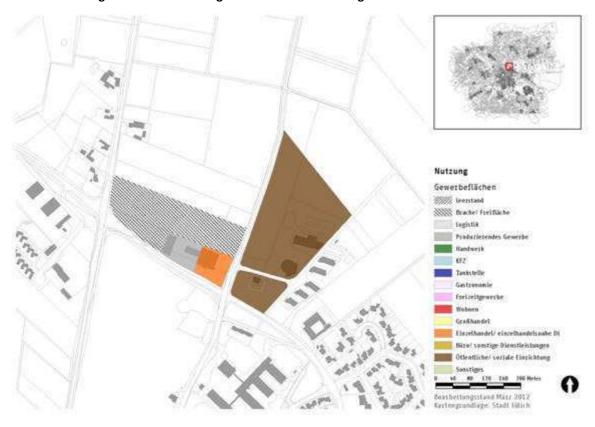
An der Aachener Straße sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz der angrenzenden Wohnnutzungen im Umfeld, der bestehenden gewerblichen Nutzungen



und zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten sowie Erhalt des Boden- und Mietpreisgefüges, Spielhallen und Wettbüros auszuschließen.

3.3.6 Gewerbegebiet Von-Schöfer-Ring

Am nördlichen Ortsausgang von Jülich befindet sich, westlich des Hochschulstandortes, ein Einzelhandels- und Produktionsbetrieb (Gärtnerei mit Gewächshäusern). Westlich der Gärtnerei schließt eine Grünfläche an. Durch die Hochschule und den Einzelhandelsbetrieb aber auch bedingt durch die Ringstraße, ist die Frequenz in diesem Bereich sehr hoch. Eine fußläufige Erreichbarkeit von den südlichen Wohngebieten aus ist durch die Barrierewirkung der Straße nur eingeschränkt gewährleistet.



Karte 9: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Von-Schöfer-Ring

Quelle: ei gene Darstellung auf Basis ei gener Erhebungen im Februar/März 2012, Kartengrundlage Stadt Jülich

In dem Gewerbegebiet Von-Schöfer-Ring sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz des Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebes sowie zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten und der Gebietstypik auszuschließen.



3.3.7 Gewerbegebiet Welldorf/ Güsten

Das Gewerbegebiet ist in der Verbindung der Stadtteile Welldorf und Güsten, direkt am Ortseingang von Süden kommend, gelegen. Es ist über die Landesstraße L213 an die Bundesstraße B55 angebunden. Im Norden und Westen des Gebietes grenzen Wohngebiete an, im Süden und Osten wird der Bereich durch landwirtschaftliche Flächen begrenzt.

Der Teilbereich Industrieweg/ Finkenbachweg wird durch produzierendes Gewerbe (Pappe und Stahlbau), Agrarhandel und Landmaschinenhandel geprägt. Lager- bzw. Produktionshallen und Silos prägen die Baustruktur in diesem Bereich. Sowohl Industrieweg als auch Finkenbachweg sind Sackgassen mit eher provisorischem Charakter, der Straßenraum wirkt unaufgeräumt. Im Allgemeinen weist der Bereich keine Gestaltungsqualität auf, Publikumsfrequenz ist nicht vorhanden.



Karte 10: Nutzungsstruktur Gewebegebiet Welldorf/ Güsten

Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im Februar/März 2012, Kartengrundlage Stadt Jülich



Die Struktur entlang der Güstener Straße ist hingegen eher heterogen: hier befinden sich neben einer Tankstelle, einem Einzelhandelsbetrieb (Lebensmittelhandel) und mehrerer Wohnhäuser ein Handwerksbetrieb, ein Maschinenbauunternehmen sowie zwei. Unternehmen im Bereich Messtechnik. Die nördliche Straßenseite wird (mit Ausnahme eines Sportvereinsheims) durch Wohnhäuser geprägt. Bei der Güstener Straße handelt es sich um die allgemeine Zufahrtstraße zum Ort, demnach ist die Frequenz in diesem Bereich relativ hoch, die ansässigen Betriebe erzeugen jedoch auch hier keine Publikumsfrequenz (der Einzelhandelsbetrieb hat lediglich stark eingeschränkte Öffnungszeiten).

Entwicklungsmöglichkeiten bestehen im Bereich der nicht bzw. untergenutzten angrenzenden Hächen östlich des Finkelbachweges.

In dem Gewerbegebi et Welldorf/ Güsten sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz der Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe sowie zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten und der Gebi etstypik auszuschließen.

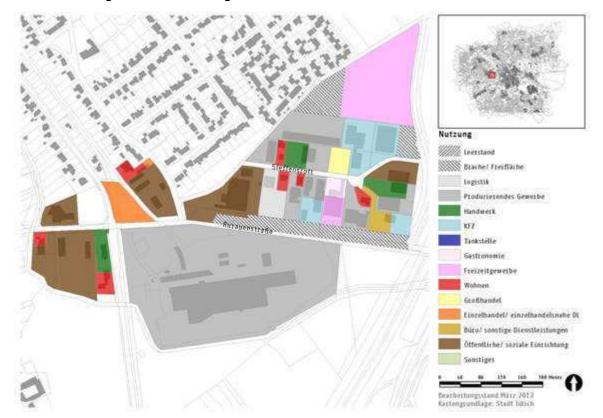
3.3.8 Gewerbegebiet Steffensrott

Im Ortsteil Koslar befindet sich zwischen der Autobahn A44 und der Kreisbahnstraße und somit südöstlich des Wohnsiedlungsbereiches ein Gewerbegebiet. Das Gebiet erstreckt sich über die Straßen Steffensrott, Rurauenstraße (die allerdings nur in einem Teilbereich unbegrenzt befahrbar ist und zur Erschließung der Betriebe dient) sowie einen Teilbereich der Rathausstraße. Über die Kreisbahnstraße und den Autobahnanschluss Jülich West ist das Gewerbegebiet an den überregionalen Verkehr angeschlossen. Eine zusätzliche Zufahrtsmöglichkeit besteht über die Rurauenstraße im Osten

Es handelt sich um ein heterogen genutztes Gebiet in dem jedoch produzierende Gewerbebetriebe überwiegen. Besonders dominant ist in diesem Zusammenhang der Produktionsbetrieb südlich der Purauenstraße. An der Zufahrt zum Gewerbegebiet in der Pathausstraße befindet sich ein Nahversorgungsbetrieb. Im Bereich Orombachstraße/ Steffensrott erstreckt sich über mehrere Grundstücke der städtische Bauhof. Im westlichen Bereich der Straße Steffensrott sind einige Betriebe des KFZ-Gewerbes zu verzeichnen. Westlich der Kreisbahnstraße (Pathausstraße) befinden



sich mit der Freiwilligen Feuerwehr und einem Stützpunkt des Technischen Hilfswerkes weitere öffentliche Einrichtungen.



Karte 11: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Steffensrott

Quelle: ei gene Darstellung auf Basis ei gener Erhebungen im Februar/März 2012, Kartengrundlage Stadt Jülich

Publikumsfrequenz wird an diesem Standort sowohl durch den Nahversorgungsbetrieb als auch durch die Tennishalle mit angeschlossenem Gastronomiebetrieb im Steffensrott erzeugt. Nördlich des Gewerbegebietes befinden sich zudem ein Sportplatz und ein Verkehrsübungsplatz.

Mit Ausnahme des Produktionsbetriebes im Süden überwiegt eine kleinteilige Betriebsstruktur. Die Fläche des Produktionsbetriebes ist stark bewachsen, die Gestalt der bereits älteren Betriebshallen nimmt demnach keinen Einfluss auf die Straßenraumgestaltung. Die Architektur und Gestalt der weiteren Betriebe sind funktional und teilweise relativ modern wobei der Bauhof den Straßenraum im Bereich Orombachstraße/ Steffensrott prägt.



Innerhalb des Gewerbegebietes sind keine Entwicklungsmöglichkeiten in Formintegrierter Freiflächen oder Leerstände vorhanden. Das Gewerbegebiet könnte lediglich in Richtung Norden im Bereich der Freifläche östlich des Sportplatzes erweitert werden.

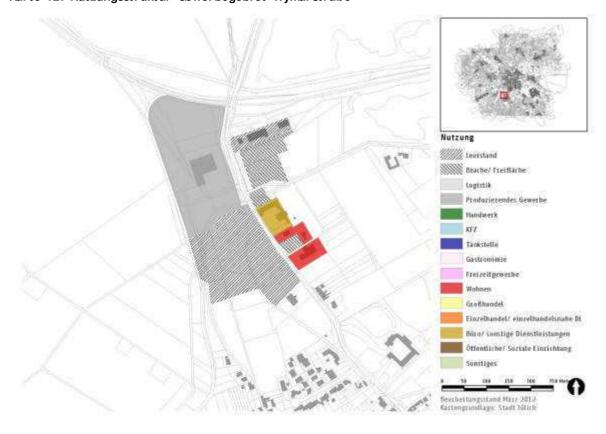
In dem Gewerbegebiet Steffensrott sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz der Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe sowie zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten und der Gebietstypik auszuschließen.

3.3.9 Gewerbegebiet Wymarstraße

Im Stadtteil Kirchberg befindet sich nördlich des Wohnsiedlungsbereiches ein kleines Gewerbegebiet. Dabei handelt es sich um den Standort eines Betriebs des produzierenden Gewerbes (Wellpappe). Das Verwaltungsgebäude befindet sich auf der gegenüberliegenden Straßenseite. Südlich des Produktionsgeländes schließt eine weitläufige, offensichtlich nicht mehr genutzte und zum Teil verfallene Fabrik an.

Die Anbindung an das überregionale Verkehrsnetz erfolgt über Wymarstraße, den Westring, die Aachener Landstraße und die Anschlussstelle Jülich-West der Autobahn A 44.





Karte 12: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Wymarstraße

Quelle: ei gene Darstellung auf Basis ei gener Erhebungen im Februar/März 2012, Kartengrundlage Stadt Jülich

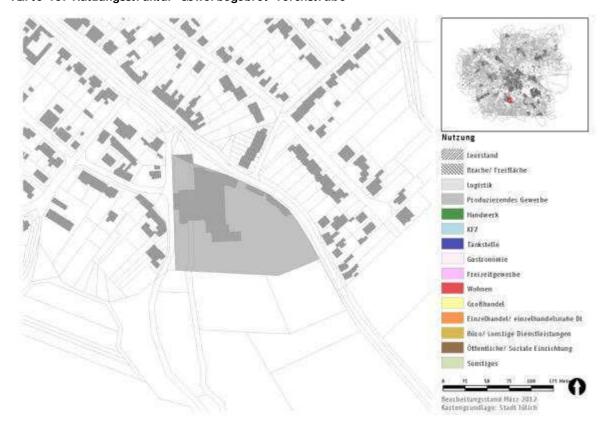
Entwicklungsmöglichkeiten am Standort stellen die Flächen der leer stehenden Fabrikhallen dar.

An dem Gewerbestandort in der Wymarstraße sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz des Gewerbebetriebes sowie zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten auszuschließen.

3.3.10 Gewerbegebiet Teichstraße

Im Süden des Stadtteils Kirchberg befindet sich ein kleines Gewerbegebiet. Die Flächen sind ausschließlich durch einen Produktionsbetrieb (Wellpappe) belegt. Wohngebiete schließen unmittelbar an den Betrieb an. Die Erschließung erfolgt über die Teichstraße und somit ausschließlich durch das Zentrum des Stadtteils.





Karte 13: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Teichstraße

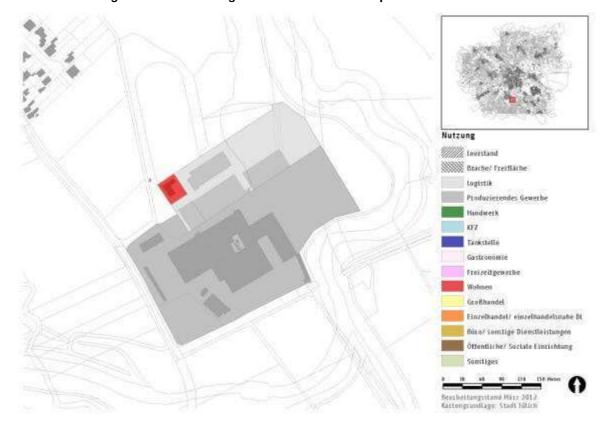
Quelle: ei gene Darstellung auf Basis ei gener Erhebungen im Februar/März 2012, Kartengrundlage Stadt Jülich

In dem Gewerbegebi et Tei chstraße sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz des Gewerbebetriebes sowi e zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten und der Gebi etstypik auszuschließen.

3.3.11 Gewerbegebiet Im Reinfeld/ Schophover Straße

Südlich des Stadtteils Kirchberg befindet sich fernab des Siedlungsbereiches ein weiteres Gewerbegebiet. In diesem Gebiet sind ein Logistikunternehmen und ein Betrieb des produzierenden Gewerbes angesiedelt. Im nördlichen Bereich befindet sich ein isoliertes Wohnhaus. Auch für diese Betriebe erfolgt die Erschließung über die Teichstraße und somit ausschließlich durch das Zentrum des Stadtteils, die nach Süden führende K43 ist (vor allem für LKW-Verkehr) nur eingeschränkt befahrbar.





Karte 14: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Im Reinfeld/ Schophover Straße

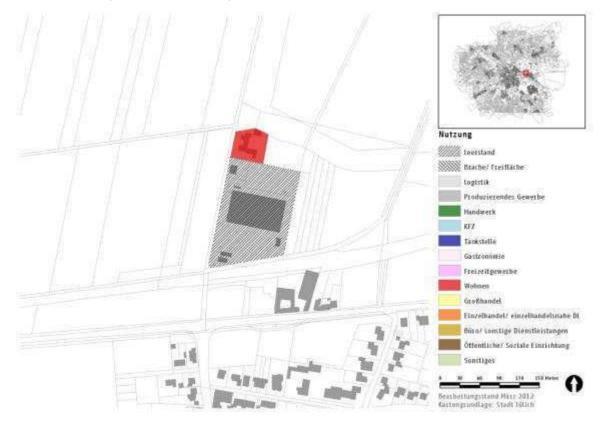
Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im Februar/März 2012, Kartengrundlage Stadt Jülich

In dem Gewerbegebiet im Reinfeld/ Schophover Straße sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz der Gewerbebetriebe sowie zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten und der Gebietstypik auszuschließen.

3.3.12 Gewerbegebiet Im Rott

Nordwestlich des Stadtteils Stetternich befindet sich, umgeben von Landwirtschafts- und Waldflächen, auf einer kleinen Fläche die ehemalige Produktionsstätte eines Industriebetriebes - die Hallen werden derzeit offensichtlich nicht mehr genutzt, stehen leer und verfallen. Nördlich angrenzend befindet sich ein Wohnhaus.





Karte 15: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Im Rott

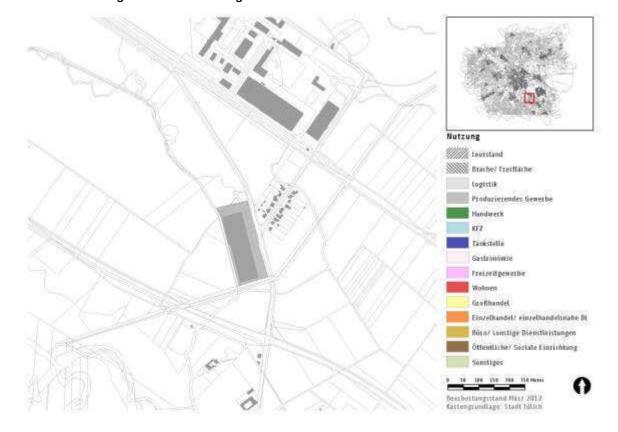
Quelle: ei gene Darstellung auf Basis ei gener Erhebungen im Februar/März 2012, Kartengrundlage Stadt Jülich

In dem Gewerbegebiet Im Rott sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz der Gewerbebetriebe sowie zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten auszuschließen.

3.3.13 Gewerbegebiet L253

An der Landesstraße L253 befindet sich auf Höhe des Abzweigs Waldstraße südlich des Bundeswehrgeländes die Produktionsstätte eines Wellpappe-Betriebes. Im Bereich der Waldstraße sind einige Wohnhäuser zu finden, abgesehen davon ist der Standort abgelegen und ausschließlich von landwirtschaftlichen Nutzflächen umgeben.





Karte 16: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet L253

Quelle: ei gene Darstellung auf Basis ei gener Erhebungen im Februar/März 2012, Kartengrundlage Stadt Jülich

In dem Gewerbegebiet L253 sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz des Gewerbebetriebes sowie zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten und der Gebietstypik auszuschließen.

3.3.14 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen zur Ansiedlung von Vergnügungsstätten in gewerblichen Gebieten

Die Stadt Jülich verfügt über attraktive Gewerbegebiete bzw. Standorte mit einem hohen Zukunftspotenzial, die ein verträgliches Bodenpreisniveau aufweisen und teilweise noch nicht durch Fremdkörperbesatz (z.B. auch Einzelhandel) gestört wurden. Das Bodenpreisniveau ist nicht nur für Existenzgründer und Start-Up-Firmen wichtig, sondern ist auch für die Standortfindung größerer Betriebe von Bedeutung. Dieser Standortfaktor ist für eine Stadt wie Jülich, die grundsätzlich nur noch über begrenzte Entwicklungsoptionen für Gewerbeflächen verfügt, sehr wichtig.



Durch eine mögliche Ansiedlung von Vergnügungsstätten, insbesondere von Spielhallen, außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit, besteht jedoch die Gefahr einer Störung des sensiblen Bodenpreisgefüges, da sie in der Lage sind andere Betriebe mit deutlich höherem Investitionsbedarf und geringer Ertragsstärke zu verdrängen. Überdies sind weitere Konfliktpunkte zu beachten wie z.B. die Störungen von angrenzenden Wohnfunktionen.

Die weitere An- und Umsiedlung sollte unter Beachtung der folgenden maßgeblichen Kriterien erfolgen:

- Beachtung der aufgezeigten besonder en städtebaulichen Gründe,
- standortbezogene wirtschaftspolitische Zielsetzungen für gewerblich geprägte Bereiche,
- Wahrung der sozialen Kontrolle,
- Betriebsabläufe dürfen nicht gestört werden.

In allen anderen Gewerbegebieten, sonstigen Gewerbelagen und (innenstadtnahen) sind Spielhallen und Wettbüros als Unterarten der Vergnügungsstätten nicht verträglich. In den betreffenden Gebieten sind aus Gutachtersicht Spielhallen und Wettbüros zum Schutz der Gewerbebetriebe sowie zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten und der Gebietstypik auszuschließen.

3.4 STANDORT- UND FUNKTI ONSANALYSE DER GEMISCHTEN BAUFLÄCHEN VON JÜLICH

3.4.1 Steuer ung von Vergnügungsstätten in den Stadtteilen

Die Ortschaften Altenburg, Barmen, Bourheim, Broich, Daubenrath, Güsten, Kirchberg, Koslar, Lich-Steinstraß, Mersch, Merzenhausen, Pattern, Selgersdorf, Stetternich und Welldorf (mit Serrest) haben gesamtstädtisch betrachtet nur eine geringe Versorgungsfunktion und stellen funktional betrachtet überwiegend Wohnstandorte dar. Die vorhandenen Misch- und ggf. Dorfgebiete haben somit eine sehr starke Prägung durch Wohnnutzungen. Der vorhandene Einzelhandelsbesatz ist hauptsächlich nahversorgungsgeprägt und auch die vorhandenen Dienstleistungseinrichtungen sind hauptsächlich dem unmittelbaren Wohnumfeld dienende Nutzungen. Zudem befinden sich in den Stadtteilen teilweise Schul- und Kindergartenstandorte, so dass eine Nutzungsverträglichkeit grundsätzlich nicht zu erwarten ist.



In den Ortsteilen bestanden zum Zeitpunkt der Konzepterstellung keine Vergnügungsstätten.

In den Stadtteilen von Jülich (Altenburg, Barmen, Bourheim, Broich, Daubenrath, Güsten, Kirchberg, Koslar, Lich-Steinstraß, Mersch, Merzenhausen, Pattern, Selgersdorf, Stetternich und Welldorf mit Serrest) wird aus Gutachtersicht der Ausschluss von Vergnügungsstätten zum Schutz der Wohnnutzungen und der dem Wohnen dienenden Nutzungen (z.B. Einzelhandel mit Nahversorgungsfunktion) sowie der Wahrung des Ortsbildes empfohlen.

3.4.2 Steuer ung von Vergnügungsstätten in den Mischgebieten der Kernstadt

In Mischgebieten mit einem höheren Wohnanteil sind im Sinne der BauNVO nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten nur ausnahmsweise zulässig. Wenn die Mischgebiete eher gewerblich geprägt sind und somit die Wohnfunktion einen deutlich geringeren Anteil hat, sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten im Sinne der BauNVO allgemein zulässig.

In Jülich sind die bestehenden Mischgebiete eher wohnnutzungsgeprägt.

In den Pandbereichen der Innenstadt von Jülich sind Vergnügungsstätten (Spielhallen, Wettbüros, Tanzlokale) vorhanden, diese wurden bereits in Kap. 3.2.4 beschrieben.

Auf Grund des überwiegend durch Wohnnutzung geprägten Umfeldes, der Nutzungskonflikte mit öffentlichen und sozialen Enrichtungen, der möglichen Verdrängung von Enzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen (Nahversorgung) sowie der Entwertung der Stadteingangssituation sind Spielhallen/ Wettbüros an diesen Standorten grundsätzlich nicht verträglich.

Auch die weiteren innenstadtnahen Mischgebiete in Jülich sind überwiegend durch Wohnnutzung geprägt. Die Gewerbe- und Geschäftsstruktur in den Nebenlagen ist zudem stark auf die Bedürfnisse der Wohnnutzungen im näheren Umfeld ausgerichtet. Da Vergnügungsstätten als zentrale Dienstleistungseinrichtungen einen größeren Einzugsbereich erwarten lassen, sind negative Auswirkungen auf die wohngeprägten Mischgebiete sehr wahrscheinlich. Zudem sind auf Grund branchenüblicher



langer Öffnungszeiten insbesondere Spielhallen und Wettbüros unverträglich in Bezug auf Wohnnutzungen.

Bewertung und Steuerungsempfehlung

Zum Schutz des zum Teil hohen Wohnanteils sowie zur Sicherung der planerischen Ziele diesen zu erhöhen bzw. weiter zu entwickeln (Ausweisung von besonderen Wohngebieten etc.), sind Vergnügungsstätten grundsätzlich auch in den Mischgebieten der Kernstadt auszuschließen. Vergnügungsstätten wirken sich insbesondere in Bereichen mit Trading-Down-Tendenzen negativ auf die Entwicklung des Bodenpreisniveaus aus.

Auf Grund der hohen Erträge, die mit diesen Nutzungen erzielt werden (können), sind sie in der Lage höhere Mietpreise zu zahlen. Damit festigen Vergnügungsstätten ggf. Trading-Down-Prozesse, in dem sie die Bodenpreise (künstlich) hochhalten, was insbesondere für (zukünftige) Stadtsanierungsbestrebungen erschwerend wirkt. In den Erdgeschosszonen wirken sich Vergnügungsstätten (Spielhallen, Wettbüros) zudem verdrängend auf Einzelhandels- und einzelhandelsnahe Nutzungen aus (bodenrechtliche Spannungen).

In den Mischgebieten der Kernstadt wird aus gutachterlicher Sicht der Ausschluss von Vergnügungsstätten zum Schutz der Wohnnutzungen und sozialen Einrichtungen, zur Wahrung von Aufwertungs- und Entwicklungsmöglichkeiten sowie zur Sicherung des Bodenpreisgefüges empfohlen.



4. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

Eine Gemeinde darf mit den Mitteln der Bauplanung keine eigene, von der Wertung, des Bundesgesetzgebers abweichende, "Spielhallenpolitik" betreiben, indem sie diese Einrichtungen unabhängig von Erwägungen der Ordnung der Bodennutzung allgemein für ihr Gemeindegebiet ausschließt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.05.1987, Az. 4 N 4/86). Ein Totalausschluss ist somit nicht möglich. Daher ist es notwendig Bereiche bzw. Gebiete innerhalb von Jülich zu definieren in denen Vergnügungsstätten zulässig sind.

Auf Grund dieser Erfordernis sollten für eine Steuerung von Vergnügungsstätten grundsätzlich Bereiche aufgezeigt werden, in denen die in Jülich festgestellten Störpotenziale (vgl. Kap.3.2) nicht zum Tragen kommen, bzw. durch Feinsteuerungen minimiert werden können.

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

Ziele zur Steuerung von Vergnügungsstätten in Jülich sind:

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



Nach der Logik der BauNVO sind Vergnügungsstätten in jeder Art und Größe nur in Kerngebieten (MK) allgemein zulässig. Der Ausschluss von bestimmten Nutzungsarten in für sie an sich in Frage kommenden Gebieten, bspw. der Ausschluss von Vergnügungsstätten in MK, und der Verweis in Gebiete in denen sie allenfalls ausnahmsweise zugelassen werden können, ist nach Auffassung des BVerwG grundsätzlich bedenklich (vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91; Fickert/ Fieseler Kommentar zur BauNVO, 2008, § 1 (5) Pn 101).

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



5. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE VERGNÜGUNGSSTÄTTEN-STEUERUNG

Auf Grund der vorhandenen städtebaulich-funktionalen Struktur bieten sich die Innenstadt und insbesondere der Hauptgeschäftsbereich für eine Definition von Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten an. Somit wird gutachterlich vorgeschlagen Vergnügungsstätten in allen Gebietskategorien auszuschließen, bei gleichzeitiger Zulässigkeit als Ausnahme in einem Teil des Hauptgeschäftsbereichs der Innenstadt unter Wahrung der städtebaulichen Qualität.

Steuerung von Vergnügungsstätten in der Innenstadt

Im Untersuchungsgebiet gibt es vielfältige Konfliktpotenziale, die insbesondere durch die Nutzungsstruktur (wohnlich geprägte Bereiche, soziale/ öffentliche/ kulturelle Nutzungen) sowie zusammenhängende Teilräume mit erkennbaren Trading-Down-Tendenzen bzw. -risiken hervorgerufen werden, die eine räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten (und hierbei insbesondere Spielhallen) innerhalb der Innenstadt allgemein erschweren. Hinsichtlich der weiteren Störpotenziale von Vergnügungsstätten hat sich in Jülich gezeigt, dass die größten Auswirkungen von Nutzungen von der Erdgeschosszone ausgehen, da sie hier insbesondere funktionale Brüche erzeugen, die es in einer Hauptgeschäftslage insbesondere bei einer durchgehenden Schaufensterfront und Ladenzeile zu vermeiden gilt.

Die überwiegend deutlich gegebene städtebauliche Präsenz der bestehenden Einrichtungen (Spielhallen, Wettbüros) führt bereits zu vielfältigen Auswirkungen/ Beeinträchtigungen. So wird in einigen Gebieten durch eine Verdrängung der einzelhandels- und publikumsorientierten Dienstleistungsbetriebe die Gefahr eines einsetzenden Trading-Down-Prozesses bzw. eine Verschärfung dessen durch Einschränkung der Angebotsvielfalt und Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge evident. Die festgestellten Trading-Down-Tendenzen treten in Verbindung mit sonstigen "städtebaulich-funktional abwertenden" Nutzungen eben auch durch Spielhallenhäufungen auf, so dass diese tatsächliche, aber auch "gefühlte" Häufung in der Innenstadt zu verhindern ist.

Die Gestaltung in Form von auffälliger Werbung stört in mehreren Fällen das Stadtbild. Überdies ergeben sich Nutzungskonflikte mit öffentlichen/ sozialen/ kulturel-



len Einrichtungen und ggf. mit Wohnnutzungen. Selbst wenn innerstädtisches Wohnen anders bewertet würde, da hier innenstadttypische Beeinträchtigungen des Wohnens als akzeptabel angesehen werden⁵⁰, sind die durch Vergnügungsstätten, insbesondere durch Spielhallen, ausgelösten potenziellen Störungen unter sozialen Aspekten weiterhin bedenklich. Der in vielen Fällen einsetzende Imageverlust wirkt sich zudem negativ auf die Standortfaktoren aus.

In Jülich hat sich gezeigt, dass die bestehenden Vergnügungsstätten insbesondere in den Innenstadt-Randlagen zu städtebaulich-funktionalen Unverträglichkeiten führen. Diese Nutzungskonflikte, die u.U. zu Trading-Down-Prozessen führen können gilt es dadurch zu vermeiden, indem Vergnügungsstätten bewusst in die starken und robusten Hauptgeschäftslagen gesteuert werden. Der strukturell stärkste Bereich befindet sich im Hauptgeschäftsbereich der Kölnstraße (vgl. Kap. 3.2.2), was sich auch in der Höhe der Bodenrichtwerte und Pobustheit der Bodenwerte ausdrückt.

Die Hauptlagen in der Kölnstraße und Kleinen Kölnstraße unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der funktionalen Dichte (aus Einzelhandel und einzelhandelsnaher Dienstleistung) sowie der Angebotsqualität und Pobustheit der Lagen gegenüber struktureller Veränderungen (vgl. Karte 17, Hauptgeschäftsbereich der Innenstadt, Zulässigkeitsbereich für Spielhallen und Wettbüros, hier "gelb" dargestellt).

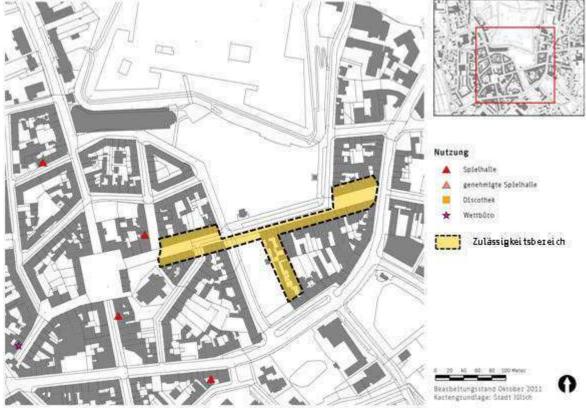
Für die Ausweisung eines Zulässigkeitsbereichs in der Kölnstraße und Kleinen Kölnstraße spricht, dass dies der Bereich mit der höchsten funktionalen Dichte ist und auf Grund des festgestellten stabilen Boden- und Mitpreisgefüges (Bodenrichtwerte) grundsätzlich eine starke Robustheit aufweist und somit sehr resistent gegen die Störpotenziale von Spielhallen und Wettbüros ist.

Hinderungsgründe für die Ausweisung eines Zulässigkeitsbereichs in der Kölnstraße und Kleinen Kölnstraße könnten die möglichen negativen Auswirkungen auf die bestehenden Nutzungen wie Einzelhandel und einzelhandelsnahe Dienstleistungen in der Innenstadt sein. Diese zu befürchtenden Nutzungskonflikte lassen sich jedoch durch Feinsteuerungsinstrumente und flankierende konzeptionelle Maßnahmen ausräumen (vgl. Kap. 5.1 und Kap. 5.2).

-

Wohnnutzungen sind in Kerngebieten nur ausnahmsweise zulässig und somit den kerngebietstypischen Nutzungen, z.B. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Vergnügungsstätten prinzipiell nachgeordnet.





Karte 17: Zulässigkeitsbereich für Spielhallen und Wettbüros in Jülich (gelb)

Quelle: ei gene Darstellung auf Basis ei gener Erhebungen und der Informationen der Stadtverwaltung, Kartengrundlage Stadt Jülich

Die Marktstraße mit Marktplatz ist als ein dem nachgeordneter Geschäftsbereich einzuordnen. Auch wenn hier ebenfalls eine hohe funktionale Dichte besteht, sind die Angebotsqualität und die Robustheit im Vergleich zum Hauptgeschäftsbereich eher nachgeordnet. Eine Nutzungsverträglichkeit lässt sich mit den Mitteln der Feinsteuerung nur bedingt erreichen, weshalb aus Sicht des Gutachters eine Ausweisung eines Zulässigkeitsbereichs im Bereich der Kölnstraße und Kleinen Kölnstraße erfolgen sollte.

Die Straßenzüge Große Rurstraße, Düsseldorfer Straße, Schlossstraße u.a. weisen ebenfalls einen funktionalen Besatz an Einzelhandel und Dienstleistung auf, allerdings nimmt dort die Angebotsqualität und Dichte deutlich ab. In den Nebenlagen bestehen keine robusten Boden- und Mietpreise, sodass grundsätzlich die Gefahr eines Tading-Down-Prozess besteht. In den Nebenlagen bestehen zudem Leerstandshäufungen (wie z.B. Kleine Rurstraße oder Düsseldorfer Straße), diese geben Hinweise auf bereits einsetzende Trading-Down-Prozesse.



5.1 VERTIKALE STEUERUNG

Die städtebauliche Präsenz der bestehenden Einrichtungen (Spielhallen, Wettbüros) führt bereits heute zu vielfältigen Auswirkungen/ Beeinträchtigungen. So wird durch eine Verdrängung der Einzelhandels- und publikumsorientierten Dienstleistungsbetriebe die Gefahr eines einsetzenden Trading-Down-Prozesses bzw. eine Verschärfung dessen durch Einschränkung der Angebotsvielfalt und Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge evident. Die festgestellten Trading-Down-Tendenzen treten in Verbindung mit sonstigen "städtebaulich-funktional abwertenden" Nutzungen eben auch durch Spielhallenhäufungen auf, so dass diese tatsächliche, aber auch "gefühlte" Häufung, hervorgerufen durch eine besonders (negative) augenscheinliche Präsenz, in den Zentren zu verhindern ist. Die Gestaltung in Form von auffälliger Werbung stört in mehreren Fällen das Stadtbild. Zudem erzeugen verklebte Schaufenster parallel zum funktionalen Bruch (fehlender Einzelhandels- oder einzelhandelsnaher Dienstleistungsbetrieb) einen städtebaulich-gestalterischen Bruch in einer Ladenzeile, der den funktionalen Bruch deutlich verstärkt.

Hinsichtlich dieser nutzungsspezifischen Störpotenziale von Vergnügungsstätten hat sich in Jülich gezeigt, dass die größten Auswirkungen von Vergnügungsstätten (insbesondere Spielhallen und Wettbüros) von der Erdgeschosszone ausgehen, da sie hier insbesondere funktionale Brüche erzeugen, die es in einer Hauptgeschäftslage zum Schutz des zentralen Versorgungsbereichs zu vermeiden gilt.

Zur besseren Verträglichkeit sollten Spielhallen und Wettbüros daher in dem Hauptgeschäftsbereich (Zulässigkeitsbereichs) als Teilbereich eines Hauptzentrums (zentraler Versorgungsbereich) nur in bestimmten Geschossen (Ober- oder Untergeschossen) zulässig sein (vertikale Steuerung).

5.2 HORI ZONTALE STEUERUNG (ABLEITUNG VON MINDESTABSTÄNDEN)

Zusätzlich zu den in Kap. 2.1.1 und 2.1.2 behandelten Konfliktpotenzialen ergeben sich Nutzungskonflikte mit öffentlichen/ sozialen/ kulturellen Enrichtungen und ggf. mit Wohnnutzungen. Selbst wenn innerstädtisches Wohnen anders bewertet würde, da hier innenstadttypische Beeinträchtigungen des Wohnens als akzeptabel angese-



hen werden⁵¹, sind die durch Vergnügungsstätten, insbesondere durch Spielhallen, ausgelösten potenziellen Störungen unter sozialen Aspekten weiterhin bedenklich. Der in vielen Fällen einsetzende Imageverlust wirkt sich zudem negativ auf die Standortfaktoren aus. In dieser Hinsicht werden gesellschaftlich-soziale Nutzungskonflikte auch städtebaulich wirksam.

Da vor allem die Problematik der Nutzungshäufung von Spielhallen und Wettbüros im Bereich der Innenstadt vorherrscht, sollte die zukünftige Vermeidung einer Nutzungskonzentration ein vorrangiges Ziel der Steuerungsstrategien sein. Insofern könnte ein Mindestabstand zwischen den jeweiligen Anlagen diese Aspekte berücksichtigen. Der Mindestabstand sollte in Abhängigkeit von den jeweiligen städtebaulich-funktionalen Strukturen eine Distanz beschreiben, bei der grundsätzlich von keiner "Nachbarschaft" im Sinne einer Konzentration auszugehen ist. Damit werden neben den Sichtbeziehungen im Stadtraum auch Aspekte eines funktionalen Zusammenhangs berücksichtigt (Laufbeziehungen). Die Definition eines Mindestabstandes kann somit nicht pauschal getroffen werden, sondern kann nur spezifisch aus der jeweiligen städtebaulich-funktionalen Situation abgeleitet werden. Hierfür sind die Abstände zwischen bestehenden Nutzungen hinsichtlich eines nachbarschaftlichen Bezugs im Sinne einer Nutzungskonzentration zu bewerten.

Die Herleitung eines definierten verträglichen Mindestabstandes aus dem Bestand heraus ist nicht möglich. Allerdings sollte die Ausbildung von direkten Nachbarschaften vermieden werden. Hierbei besteht ein Ermessensspielraum, der sich an der Städtebaulichen Verträglichkeit misst.

Neben sonstigen standortbezogenen Möglichkeiten, wie z.B. Gestaltungsvorgaben für Werbeanlagen, geschossbezogene Ansiedlungsbeschränkungen (vertikale Steuerung), kann somit durch die Einbeziehung dieses Konzeptes in den Ermessenspielraum eine (weitere) Häufung von Vergnügungsstätten verhindert werden.

Wohnnutzungen sind in Kerngebieten nur ausnahmsweise zulässig und somit den kerngebietstypischen Nutzungen, z.B. Einzelhandelsbetrieben, Schank- und Speisewirtschaften sowie Vergnügungsstätten prinzipiell nachgeordnet.



5.3 FESTSTELLUNG

Die Unterarten **Diskotheken und Tanzlokale** sind auf Grund geringerer Störpotenziale auf Gewerbelagen (insbesondere hinsichtlich Lärm und Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge) auch in den Gewerbegebieten ausnahmsweise zu zulassen.

Auf Grund erhöhter Störpotenziale auf Wohnnutzungen ist zudem eine Beschränkung der allgemeinen Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den Kerngebieten, für die Unterarten Diskotheken und Tanzlokale sowie auch Swinger-Gubs (keine Bordelle) ist eine Zulässigkeit in Ausnahme empfehlenswert.

Für eine Ansiedlung sind standortspezifische Nachweise zur Verträglichkeit erforderlich, die u.a. die Aspekte Lärm- und Verkehrsbelastung berücksichtigen. Für Diskotheken in Gewerbegebieten sind beispielsweise auch Aspekte der Erreichbarkeit (ÖPNV-Gunst) zu bedenken.

Vorschlag für eine Steuerung von Vergnügungsstätten in Jülich

Vergnügungsstätten sind in allen Gebietskategorien auszuschließen.

Vergnügungsstätten (insbesondere Spielhallen und Wettbüros) sind in dem abgegrenzten Bereich des Hauptgeschäftsbereichs ausnahmsweise zulässig, wenn sie außerhalb der Erdgeschosse angesiedelt werden (vertikale Steuerung).

Eine weitere Minimierung der Störpotenziale in der Hauptgeschäftslage kann mit einer synergetischen Steuerung durch Anpassung der Gestaltungs- und Sondernutzungssatzung erfolgen (z.B. Werbeanlagen sind nur in der Erdgeschosszone zulässig und allg. Gestaltungsrichtlinien unterworfen).

Die ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten besteht im Sinne der BauNVO1990 beschränkt auf die Anlagen Diskotheken und Tanzlokale sowie Swinger-Qubs weiter fort; Spielhallen und Wettbüros sind dort nicht (mehr) zulässig.



6. ZUM UMGANG MIT DEN STÄDTEBAULICH RELEVANTEN INHALTEN DES GLÜCKSPIELSTAATSVERTRAGES

Auf Grund des EuGH-Urteils vom 08.09.10 zum Gücksspielstaatsvertrag wurde ein neuer Gückspielstaatsvertrag aufgestellt. Der Entwurf für einen neuen Gücksspielstaatsvertrag wurde im Dezember 2011 von 15 Ministerpräsidenten unterzeichnet (ohne Schleswig-Holstein) und liegt derzeit der EU-Kommission zur Prüfung vor, da hier weiterhin Bedenken an den Regelungsinhalten bestehen, was das Gemeinschaftsrecht betrifft sa. Allerdings gab es vorher schon erste Veröffentlichungen, die den Entwurf zum Gücksspielstaatsvertrag nicht einmal für verfassungskonform, geschweige für EU-konform gehalten haben 14. Es besteht zudem die Sorge, dass durch die städtebaulich relevanten Inhalte des Gückspielstaatsvertrages die Kommunale Planungshoheit i.S.d. Art. 28 GG stark beschnitten wird, ohne dass diese Grundrechtsschranke hinreichend begründbar erscheint.

Den Städten und Gemeinden scheinen hinsichtlich der aufgezeigten städtebaulichen und stadtsoziologischen Auswirkungen des neuerlichen Booms von Spielhallen und Wettbüros grundsätzlich alle Steuerungsmöglichkeiten recht zu sein. Zumindest wurde von Seiten der kommunalen Spitzenverbände noch keine Kritik am Regelungsinhalt des Gückspielstaatsvertrages geäußert. Die städtebaulichen Inhalte des neuen Gückspielstaatsvertrages weisen jedoch einen Konflikt zwischen Gewerberecht und Planungsrecht auf, der sich insbesondere bei der Anwendung der jeweiligen Steuerungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene offenbart.

Bisher wurden im Gewerberecht lediglich objektbezogene Regelungen betreffend Spielhallen getroffen, die mit den vornehmlich flächenbezogenen Regelungsinhalten des Planungsrechts für Vergnügungsstätten konfliktfrei ineinander wirkten und aufeinander bezogen wurden. So gibt die Spiel V Mindestaufstellflächen und eine maximale Anzahl von Spielgeräten, bezogen auf eine gewerberechtliche Konzession einer Spielhalle vor. Die Differenzierung zwischen kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten in der BauNVO wurde von der Rechtsprechung

⁵² Die Patifizierung durch die Länderparlamente bis zum Sommer 2012 steht noch aus.

⁵³ http://www.spi egel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,775226,00.html; Zugriff 19.11.11

Vgl. http://www.heise.de/newsticker/meldung/Gutachten-Gluecksspielstaatsvertrag-immer-nochnicht-EU-konform-1259173.html; Zugriff 27.06.11.



an das Gewerberecht angelehnt - so gilt derzeit ein Schwellenwert von 8 Spielgeräten (auf einer Aufstellfäche von 100 qm) zur Grenze der Kerngebietstypik einer Spielhalle.

Der neue Glückspielstaatsvertrag enthält neben erweiterten rein gewerberechtlichen Aspekten, wie der Konzessionierung von Sportwetten, insbesondere auch Regelungsinhalte, die bei Anwendung städtebaulich relevant werden. So verfügt der § 25 des neuen Gückspielstaatsvertrages Mindestabstände zwischen Spielhallen, die in den jeweiligen Landesgesetzgebungen aufzustellen sind. Die Stadtstaaten Berlin und Bremen haben diese bereits durch eigene Gesetze geregelt, so gelten in Bremen 250-Meter- und in Berlin 500-Meter-Abstände zwischen Spielhallen. Die Begründung di eser Bestimmung i st i.S.d. Gückspielstaatsvertrages rein suchtpräventiver Natur: Dem süchtigen Spieler soll durch diese Abstandsregelung die Möglichkeit einer Besinnung ermöglicht werden, wenn er zwischen zwei Spielhallenstandorten wechselt (vgl. VG Bremen Urteil vom 02.09.2011 Az. 5 V 514/11). Die Regelungen beschränken sich allerdings auf Spielhallen, andere spielhallenähnliche Vergnügungsstätten mit hohen Suchtpotenzialen, wie insbesondere Wettbüros sind davon offensichtlich nicht erfasst. Für das Land Hessen wurde im Mai 2011 ein Kabinettsbeschluss für die Aufnahme eines Abstandes zwischen Spielhallen von 500 Metern in das neue Spielhallengesetz aufgenommen, das Gesetzfindungsverfahren ist jedoch noch nicht abgeschlossen.

Die gewerberechtliche Regelung zu Mindestabständen zwischen Spielhallen

führt zu allgemeiner Kritik, die sich zum einen in der Anzweifelung der tatsächlichen suchtpräventiven Wirkung und zum anderen in einem Vorwurf der Willkür erstreckt. Die suchtpräventive Wirkung der Mindestabstände ist nicht bewiesen, zudem ist die Beschränkung auf Spielhallen und die fehlende Kombination zu Wettbüros in diesem Zusammenhang fraglich, da Wettbüros nicht unbedingt weniger suchtgefährdend als Spielhallen sind. Die unterschiedliche Festsetzung der Abstände von 500 Metern in Berlin und 250 Metern in Bremen ist hinsichtlich der unterstellten suchtpräventiven Wirkung nicht einleuchtend.

Zudem stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob dadurch auch der Verdacht der Willkür entsteht, da sich beispielweise die suchtpräventive Wirkung des Mindestabstandes in Berlin bereits bei 400 Metern oder 350 Meter etc. einstellen



könnte. In der Wirkung steht damit die gewerberechtliche Regelung zu Mindestabständen zwischen Spielhallen im Konflikt mit dem Eigentumsrecht und der Berufsfreiheit des Grundgesetzes. Die Begründetheit dieser Verfassungsschranke ist hinsichtlich der dargestellten Kritik sicherlich fraglich.

Neben dieser Kontroverse besteht jedoch auch ein Konflikt zwischen der **gewerberechtlichen Regelung** und dem **Planungsrecht der Bundesgesetzgebung** sowie der **kommunalen Planungshoheit**.

Durch die gewerberechtliche Regelung zu Mindestabständen zwischen Spielhallen werden erstmalig städtebaulich relevante Inhalte im Gewerberecht aufgenommen. Die Mindestabstände sind zwar gewerberechtlich weiterhin objektbezogen, jedoch entstehen hieraus u.U. Abhängigkeiten und ggf. Einschränkungen für die kommunale Planung, wodurch der gewerberechtliche Mindestabstand zwischen Spielhallen in zweiter Ordnung einen Flächenbezug erhält. Bodenrechtliche Bestimmungen obliegen jedoch der Gesetzgebung des Bundes.

Die pauschale Festsetzung eines Mindestabstandes zwischen Spielhallen, landesweit für alle Kommunen, kann bei der Übertragung auf den tatsächlichen städtebaulichen Paum und den jeweiligen planungsrechtlichen Festsetzungen zu Problemen führen. Die jeweiligen Stadträume, in denen der Mindestabstand anzuwenden ist, sind grundsätzlich sehr unterschiedlich: zum einen, was die Stadtgröße betrifft (z.B. Großstadt oder Kleinstadt), aber auch innerhalb einer Stadt hinsichtlich der Stadtstruktur und städtebaulich-funktionalen Dichte (z.B. Innenstadt, Gewerbegebiet oder offene bzw. geschlossene Bebauung). Die gewerberechtliche Festsetzung des Mindestabstandes kann hier ggf. differenziert werden, jedoch bleibt unklar, ob die unterstellte suchtpräventive Wirkung der Abstände dann noch erhalten bleibt.

Zudem ist der zeit noch unklar, wie sich die gewerberechtliche Regelung zu Mindestabständen zwischen Spielhallen auf die jeweilige Planung in den Städten und Gemeinden und der en bestehende Bauleitplanung auswirkt, wie an dem folgenden Fallbeispiel erläutert wird.

Eine Stadt hat anhand umfangreicher Bestandsanalysen festgestellt, dass eine städtebaulich verträgliche Ansiedlung von z.B. Spielhallen als Unterart von Vergnü-



gungsstätten nur im Hauptgeschäftsbereich erfolgen kann, da die bodenrechtlichen Spannungen die Spielhallen regelmäßig verursachen lediglich hier minimiert werden können. Zudem sollen zur Steigerung der Attraktivität des zentralen Versorgungsbereichs Spielhallen als zentrale und eben kerngebietstypische Dienstleistungsbetriebe diese Nutzungen auf den Hauptgeschäftsbereich (Zulässigkeitsbereich) begrenzt werden. In den übrigen Gebieten (z.B. Misch- und Gewerbegebiete) sind Spielhallen in diesem Fall nachweislich städtebaulich nicht verträglich und somit begründet auszuschließen.

In der Kombination mit den neuen gewerberechtlichen Mindestabständen wären so u.U. keine weiteren Standorte möglich bzw. die potenziell zulässigen Standorte stark eingeschränkt, obwohl nach den Festsetzungen der Bauleitplanung mehrere potenzielle Standorte möglich wären. In Kombination mit den neuen gewerberechtlichen Mindestabständen wäre so u.U. eine nicht gewollte Härte zur Steuerung von Spielhallen gegeben.

Daher stellt sich die Frage, wie mit dem Zusammenwirken von Bauleitplanung und den neuen gewerberechtlichen Mindestabständen umzugehen ist: zum einen, wenn die städtebauliche Planung zeitlich bereits vor der gewerberechtlichen Regelung beschlossen und mit den Mitteln der Bauleitplanung (teilweise) gesichert wurde. Zum anderen stellt sich die Frage, inwieweit die gewerberechtlichen Regelungen für die zukünftige städtebauliche Planung (und Sicherung dieser mit den Mitteln der Bauleitplanung) zu berücksichtigen ist.

Für den Fall, dass die städtebauliche Planung (Bauleitplanung) an die neuen gewerberechtlichen Bestimmungen zu Mindestabständen zwischen Spielhallen anzupassen ist, führt dies ggf. zu einer starken Einschränkung der kommunalen Planungshoheit. Eine differenzierte räumliche Planung mit den Mitteln der Bauleitplanung ist damit quasi nicht mehr möglich.

Für den Fall, dass das Gewerberecht und die städtebauliche Planung quasi gleichberechtig sind und die jeweilige Wirkung aus der Kombination beider nicht abzustimmen und somit letztlich hinzunehmen ist würde dies bedeuten, dass den Städten und Gemeinden damit grundsätzlich weitreichende Möglichkeiten eingeräumt wurden.



Die Rechtsfrage ist noch offen. Wie so oft wird die Antwort auf diese Frage "in der Mitte" liegen, d.h., die Städte und Gemeinden sollten weiterhin von ihrer Planungshoheit im vollen Umfang Gebrauch machen, die Möglichkeiten, die sich u.U. aus einer "geschickten Kombination" aus Gewerbe- und Planungsrecht ergeben, dürften dann jedoch nicht vorkonstruiert werden. Die städtebauliche Steuerung von Vergnügungsstätten muss durch städtebauliche Gründe gerechtfertigt sein. "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."(vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91).

7. EMPFEHLUNGEN ZU MAßNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES

Mit dem Beschluss des Gemeinder at es wird das Vergnügungsstättenkonzept zu einem städtebaulichen Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 (6) Nr. 11 BauGB, das bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen ist.

Auf di ese Wei se können Ansi edlungsanträge sehr schnell bewertet und entsprechend schnell weiterbearbeitet werden, so dass di eses Vorgehen auch zur Verfahrensbeschleunigung bzw. zur Erhöhung der Effizienz im Verwaltungshandeln di ent.

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

Für den Herbst 2012 ist eine Novelle des BauGB vorgesehen, die u.a. ein weiteres Instrument zur Steuerung von Vergnügungsstätten schafft.



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

Im Referentenentwurf⁵⁵ zur geplanten BauGB-Novelle ist folgende Regelung zur Präzisierung der Steuerungsmöglichkeiten für Vergnügungsstätten in einem neuen § 9 (2b) BauGB angedacht:

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

- 1. eine Beeinträchtigung von Wohnnutzungen oder anderen schutzbedürftigen Anlagen wie Kirchen, Schulen und Kindertagesstätten,
- 2. ei ne Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebietes oder
- 3. ei ne städtebauliche nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten zu verhindern."

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

-

Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Stadtbaurechts, Stand: 14.02.2012.



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

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

- Definition/ Identifikation und ggf. Überplanung der Gebiete, in denen Vergnügungsstätten insgesamt und allgemein ausgeschlossen und auch nicht ausnahmsweise zulässig sein sollen. Diese Gebiete ergeben sich unmittelbar aus dem Konzept. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob und welche vorhandenen Vergnügungsstätten über den § 1(10) BauNVO dauerhaft gesichert werden sollen, sofern keine anderen übergeordneten Regelungen dem entgegenstehen, z.B. Verbot von Mehrfachspielhallen.
- Definition/ Identifikation und ggf. Überplanung der Gebiete, in denen nur Unterarten von Vergnügungsstätten zwar allgemein ausgeschlossen, aber ausnahmsweise zulässig sein sollen gilt nicht für Spielhallen/ Wettbüros. Diese Gebiete ergeben sich in Bezug auf die Spielhallen/ Wettbüros unmittelbar aus dem Konzept, für die anderen Unterarten sind im Konzept die Ermessenskriterien enthalten.
- Definition und ggf. Über planung des Zulässigkeitsber eiches in der Innenstadt mit den entsprechenden Regelungen.

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

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



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

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

Während die Möglichkeit einer **vertikalen Steuerung** von Nutzungen nach § 1 (7) BauNVO durch die Rechtsprechung geklärt ist ⁵⁷, sofern die Vorgaben dafür beachtet werden, gibt es in Bezug auf die horizontale Steuerung nach dem hier vorgeschlagenen Konzept auf der Basis des § 1(9) BauNVO noch keine Rechtsprechung. Prof. Dr. Hans-Jörg Birk bejaht die Steuerungsmöglichkeiten unter bestimmten Bedingungen ⁵⁸. Insofern stellt sich die Frage, ob der Ausnahmetatbestand der Abstände zwischen den einzelnen Vorhaben als konkrete Festsetzung im Bebauungsplan umgesetzt wird oder ob lediglich die zusätzliche Ausnahme der Abstände zwischen zwei entsprechenden Vorhaben allgemein als Festsetzung formuliert wird. Konkret würde eine Festsetzung mit der folgenden Zielrichtung formuliert:

- 1. Satz: ... Vergnügungsstätten sind gemäß § 1 (5) und (6) BauNVO allgemein ausgeschlossen ...
- 2. Satz: Spielhallen/ Wettbüros sind gemäß § 1 (7) und (9) BauNVO ausnahmsweise zulässig, wenn sie außerhalb des Erdgeschosses angesiedelt werden.
- 3. Satz: Spielhallen/ Wettbüros sind gemäß § 31 (1) BauGB ausnahmsweise zulässig, wenn sie die Bedingung nach dem 2. Satz erfüllen und außerdem keine negativen Auswirkungen auf Grund von direkten Nachbarschaften (Häufungen) auf die städtebauliche Situation zu erwarten sind.

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

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

⁵⁸ Birk, H.-J.: Vortrag an der Uni Kaiserslautern vom 20.09.11: Verhinderung der Agglomeration von Spielhallen durch Bebauungsplanung; noch unveröffentlichter Vortragstext.