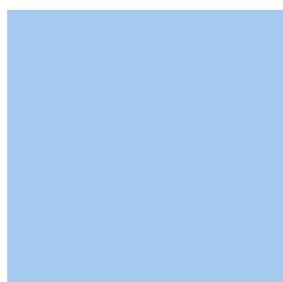




Steuerungskonzept Vergnügungsstätten für die Stadt Hilden





Steuerungskonzept Vergnügungsstätten für die Stadt Hilden

Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH
Dipl.-Ing. Dominik Geyer
Wirtschaftsgeogr. Joachim Schulte, M. A.

Büro Stadtverkehr
Dipl.-Ing. Jean-Marc Stuhm

Geschäftsführung:

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

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

HRB Köln 62236

Seniorpartner:

Dr. Paul G. Jansen

Bachemer Str. 115, 50931 Köln-Lindenthal
Postfach 41 05 07, 50865 Köln

Fon 02 21.940 72-0

Fax 02 21.940 72-18

info@stadtplanung-dr-jansen.de

www.stadtplanung-dr-jansen.de



Inhalt

1	KURZFASSUNG	
2	EINLEITUNG	1
3	GRUNDLAGEN DER UNTERSUCHUNG	5
3.1	Aufgabenstellung und Planungsanlass	5
3.2	Zielsetzung des Konzepts	5
3.3	Betriebsformen von Vergnügungsstätten	5
3.4	Spiel- und Automatenhallen	6
3.5	Nachtlokale jeglicher Art, Vorführ- u. Geschäftsräume, deren Zweck auf Darstellung mit sexuellem Charakter ausgerichtet ist	8
3.6	Diskotheken, Tanzlokale	9
3.7	Swinger-Clubs	10
3.8	Weitere Betriebsformen	10
3.8.1	Erotikfachmärkte/Sexshops	10
3.8.2	Wettbüros	11
3.8.3	Bordelle und bordellartige Betriebe	12
3.8.4	Billard- und Dart-Cafés	12
3.9	Vergnügungsstätten als vitalisierendes Element	13
4	BESTAND AN VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN HILDEN	14
4.1	Bestand an Spielhallen	14
4.2	Spielhallenbesatz im Vergleich	17
4.3	Tanzlokale und Diskotheken	19
4.4	Bordelle und bordellartige Betriebe	19
4.5	Erotik-Fachmärkte Stadtgebiet	19
4.6	Wettbüros in Hilden	19
4.7	Kurzes Resumée	19
5	BAUPLANUNGSRECHTLICHE ZULÄSSIGKEITEN	20
5.1	Vorbemerkung	20
5.2	Zulässigkeit von Vergnügungsstätten vor der Novellierung der BauNVO 1990	20
5.3	Zulässigkeit nach der Novellierung der BauNVO 1990	21
5.3.1	Vergnügungsstätten im unbeplanten Innenbereich	22
6	GRUNDLAGEN FÜR DAS ENTWICKLUNGSKONZEPT	23
6.1	Schwerpunkt „Spielhallen“	23
6.2	Grundsatz	23
6.3	Steuerungsmöglichkeiten	23
6.4	Verfahrensvorschlag	26
6.5	Besondere städtebauliche Gründe für integrierte Versorgungsstandorte	27
6.6	Leitsätze	28
7	ENTWICKLUNGSKONZEPT INNENSTADT	30
7.1	Vorbemerkung	30
7.2	Ausnahmsweise Zulässigkeit	31
7.3	Ausnahmsweise Zulässigkeit ab dem ersten Obergeschoss	31
7.4	Ausnahmsweise Zulässigkeit von Freizeit-Centern	31
7.5	Gestaffelter Festsetzungskatalog	32
7.6	Allgemeine Kriterien für die ausnahmsweise Zulässigkeit	33
7.7	Kriterien für die Innenstadt	33
7.8	Kriterien für sonstige Anlagen	35
7.9	Umgang mit Erotik-Fachmärkten	36

8	INTEGRIERTE NAHVERSORGUNGSSTANDORTE	36
9	GEWERBEGEBIETE UND GEWERBLICHE GEPRÄGTE MISCHGEBIETE	37
9.1	Vorbemerkung	37
9.2	Konsequente Reglementierung	37
9.2.1	Zulässigkeiten	38
10	KURZERES RESUMÉE	40
11	ANHANG 1 ÜBERSICHT ZUR ZULÄSSIGKEIT VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN NACH BAUNVO 1990	41
12	ANHANG 2: RECHTSPRECHUNG ZU VERGNÜGUNGSSTÄTTEN	42

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1	Entwicklung der Zahl der Glückspielgeräte in Nordrhein-Westfalen (1998 - 2008)	2
Abbildung 2	Vergnügungsstätten in Hilden	16
Abbildung 3	Spielhallengeräte je 10.000 Einwohner im Vergleich	18
Abbildung 4	Gastronomiegeräte je 10.000 Einwohner im Vergleich	18
Abbildung 6	Entwicklungskonzept Hilden Innenstadt	33
Abbildung 7	Zulässigkeitsbereiche in Gewerbegebieten	39

In dem nachfolgenden Text verzichten wir zugunsten einer besseren Lesbarkeit auf die Schreibweise „Innen“ bei Bürger, Nutzer, Anlieger etc. Selbstverständlich sind immer gleichzeitig und chancengleich Männer und Frauen angesprochen.

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

1 Kurzfassung

Die Stadt Hilden verfügt bereits heute über einen überdurchschnittlichen Besitz an Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen. Diese Angebote sind in Hilden überwiegend im oder im direkten Einzugsbereich der Einkaufszonen sowie in den Gewerbegebieten bzw. gewerblich geprägte Bereichen angesiedelt. Probleme aus städtebaulicher Sicht sind Lärmbelästigung, Beeinträchtigung des Straßen- und Stadtbilds sowie Trading-Down-Effekte. In den Gewerbegebieten ist ein weiteres Problem in der Verdrängung des „klassischen“, arbeitsplatzintensiven Gewerbes zu sehen.

*überdurchschnittlicher
Besitz in Hilden*

Das Maß der Beeinträchtigung des Straßen- und Stadtbilds durch die Gestaltung der Spielhallen hängt zwar von der Umgebung ab, aber meist ist eine aggressive Aufmachung oder dunkle, zugelebte Schaufensterscheiben vorzufinden, was in den Versorgungsbereichen zur Unterbrechung der Lauflagen und damit des Kundenstroms führt. Spielhallen wirken deshalb oft als Fremdkörper.

Spielhallen als Fremdkörper

Aufgrund ihrer hohen Mietzahlungsfähigkeit und auch -bereitschaft verdrängen Spielhallen häufig den traditionellen Einzelhandel aus den so genannten zweiten Lagen und führen so einen Qualitätsverlust der Einkaufsstraßen und Einkaufszonen herbei. Dies kann bei einer räumlichen Konzentration von Spielhallen, Billig-Läden und Imbiss-Stuben einen Destabilisierungsprozess auslösen, wodurch die bisherige Geschäftsnutzung einer Straße beeinträchtigt werden kann. In der generell instabilen Situation des Einzelhandels wirkt die Ansiedlung und Erweiterung von Spielhallen dann als Katalysator, der den Abwärtstrend noch beschleunigt. Damit wird es zunehmend schwieriger, wenn nicht unmöglich, gewachsene Einzelhandelslagen zu erhalten oder weiter zu entwickeln.

*Verdrängungseffekte in der
Innenstadt sowie ...*

Die erhöhte Bodenrendite, die über Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen erzielt wird, kann ebenfalls dazu führen, dass in den Gewerbegebieten diejenigen Betriebe verdrängt werden, für die die Gewerbegebietsausweisung originär vorgesehen war. Das Preisgefüge für Grundstücke gerät aus dem Gleichgewicht, bodenrechtliche Spannungen sind die Folge und die für die wirtschaftliche Entfaltung wichtigen Gewerbeflächen stehen für die Weiterentwicklung des arbeitsplatzintensiven Gewerbes nur noch eingeschränkt zur Verfügung.

... in Gewerbegebieten

Mit der weiteren Zunahme an Anträgen und Anfragen in der Stadt Hilden insbesondere in den integrierten Versorgungslagen und insbesondere in den Gewerbegebieten ist die Frage zu beantworten, in welchen Bereichen des Stadtgebiets generell die Möglichkeit bestehen sollte, kerngebietstypische und nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten zuzulassen bzw. zu verhindern.

*kerngebiets- und nicht kerngebiets-
typische Vergnügungsstätten*

Kerngebietstypisch sind diejenigen Vergnügungsstätten, die als „zentrale Dienstleistungsbetriebe auf dem Unterhaltungssektor“ einen größeren Einzugsbereich haben und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen. Für Spielhallen wurde in

der Rechtsprechung hierfür der „Schwellenwert“ von 100 qm definiert. Das bedeutet, dass eine Spielhalle dann als kerngebietstypisch zu werten ist, wenn die Nutzfläche mehr als 100 qm beträgt.

Es werden im vorliegenden Steuerungskonzept demnach Bereiche festgelegt, die gegenüber Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen, als empfindlich gelten, und solche Bereiche, in denen Vergnügungsstätten zulässig sein sollen.

Folgende Handlungsleitlinien werden vorgeschlagen:

Im Stadtzentrum sollen künftig nur noch Vergnügungsstätten und Wettbüros zugelassen werden, wenn negative städtebauliche Auswirkungen über die Häufung und Konzentrationswirkung ausgeschlossen sind. Gleichzeitig ist unstreitig, dass die Ansiedlung von Vergnügungsstätten in der Innenstadt zu deren Belebung führen kann, wenn sie standortverträglich ausgestaltet und einen Beitrag zur Belebung des öffentlichen Raumes leisten. Entsprechend werden Zulässigkeitsvoraussetzungen für bestimmte positive Typen von Vergnügungsstätten formuliert.

Steuerungsmöglichkeiten mit planungsrechtlichen Instrumenten

Stadtzentrum

In den Stadtteilzentren sollen kerngebietstypische Vergnügungsstätten sowie Wettbüros und Erotik-Fachmärkte über die Bauleitplanung möglichst ausgeschlossen werden. Die nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten können ausnahmsweise zugelassen werden, wenn sichergestellt ist, dass keine negativen Agglomerationswirkungen benachbarter Vergnügungsstätten auftreten.

Stadtteilzentren

In Wohngebieten sowie in Mischgebieten, in denen die Wohnnutzung vorherrscht, sollen Vergnügungsstätten, Wettbüros und Erotik-Fachmärkte konsequent ausgeschlossen werden.

durch Wohnen geprägte Gebiete

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

Mischgebiete mit vorwiegend gewerblicher Nutzung

In Gewerbegebieten sind kerngebietstypische Spielhallen nur in den dafür explizit vorgesehenen Bereichen zulässig.

Gewerbegebiete

In Industriegebieten sind Vergnügungsstätten sowie Wettbüros und Erotik-Fachmärkte grundsätzlich auszuschließen.

Industriegebiete

Grundsätzlich sind zur Vermeidung von Konzentrationswirkungen die Zulässigkeitsvoraussetzungen von neuen Vergnügungsstätten an die Bestandssituation zu knüpfen. D.h. wenn in unmittelbarer Nachbarschaft einer beantragten Vergnügungsstätte bereits eine andere Vergnügungsstätte vorhanden ist, und im Zusammenwirken negative städtebauliche Auswirkungen zu erwarten sind, soll die Genehmigung nach Möglichkeit versagt werden.

Bestandssituation beachten

Zur Steuerung sollen die betreffenden, noch nicht auf BauNVO 1990 umgestellten Bebauungspläne (Kern-, Misch- und Gewerbegebiete) entsprechend geändert werden, bzw. für die nicht überplanten Innenbereiche neue Bebauungspläne aufgestellt werden. Dabei wird die Priorität auf diejenigen Teilräume gelegt, in denen die relevanten Standortfaktoren für Vergnügungstätten vorhanden sind, also ein hoher Ansiedlungsdruck besteht.

In erster Priorität sind demnach die Bebauungspläne der Innenstadt und die Bebauungspläne in den Stadtteilzentren, in denen jeweils ein Kerngebiet (MK) festgesetzt ist, an die aktuelle Baunutzungsverordnung anzupassen. Diese Lagen weisen regelmäßig relevante Standortfaktoren (Lauflage) für die Ansiedlung weiterer Vergnügungstätten auf und mit der MK-Ausweisung sind (wenn Vergnügungstätten nicht explizit ausgeschlossen sind) darüber hinaus die planungsrechtlichen Voraussetzungen für weitere Ansiedlungen auch großflächiger Art gegeben.

In einem weiteren Schritt sind die Bebauungspläne im Stadtgebiet von Hilden anzupassen, die Misch- und Gewerbegebiete festsetzen und in deren Geltungsbereich relevante Standortfaktoren vorhanden sind (insbes. gute Erreichbarkeit und Lauflagen in den Stadtteilzentren).

*Umstellen der Bebauungspläne
(Misch- und Gewerbegebiete) auf die
BauNVO 1990*

2 Einleitung

In letzter Zeit verdichtet sich das Thema „Spielhallen“ zunehmend in der kommunalpolitischen Diskussion. Eigentlich hatte das Themenfeld seit Ende der 90er Jahre kaum mehr Anlass für ein groß angelegtes planungsrechtliches Einschreiten gegeben. Aber inzwischen expandieren Spielhallen in fast schon beängstigendem Maße. Diese Entwicklung hat auch die Stadt Hilden dazu veranlasst, Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH mit der Erarbeitung eines Konzepts zur Steuerung von Vergnügungsstätten mit Schwerpunktlegung auf das Thema „Spielhallen“ im Stadtgebiet zu beauftragen.

Warum das Thema gerade jetzt aktuell ist, erschließt sich nicht unmittelbar. Der Blick in die Statistik zeigt, dass die Zahl der Spielhallen in Nordrhein-Westfalen stetig zurückgeht: während es im Jahr 1998 noch 2.838 Spielhallen waren, wurden im Jahr 2008 nur noch 2.406 Spielhallen gezählt. Das macht immerhin ein Minus von ca. 15 % aus.¹ Es bedarf schon einer genauen Analyse, um die aktuellen Tendenzen einer vermehrten Standortnachfrage erklären zu können.

Eine wichtige Rolle spielt hier die neue Spielverordnung aus dem Jahr 2006:² In Nordrhein-Westfalen ist seitdem die Zahl der Konzessionen (nicht Spielhallen) wieder angestiegen und die Zahl der Geldspielgeräte in Spielhallen hat sich von ca. 27.300 auf über 32.500 Geräte sprunghaft erhöht. Dies ergibt bei den Spielgeräten eine Zunahme von immerhin 19 %. Die mit der neuen Spielverordnung erhöhte Anzahl an Geldspielgeräten pro Konzession und die neue Multifunktionalität der Geräte haben diese Entwicklung möglich gemacht. Der Spielerverlust, der in Nordrhein-Westfalen zwischen 1998 und 2006 im Durchschnitt bei ca. 622 Mio. EUR lag, ist seitdem auf 750 Mio. EUR angestiegen. Diese Entwicklung zeichnet sich auch in der Stadt Hilden ab: Der Spielerverlust, der in Hilden zwischen 1998 und 2006 bei durchschnittlich 1,9 Mio. EUR lag, betrug 2008 in Hilden ca. 3,2 Mio. EUR.

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

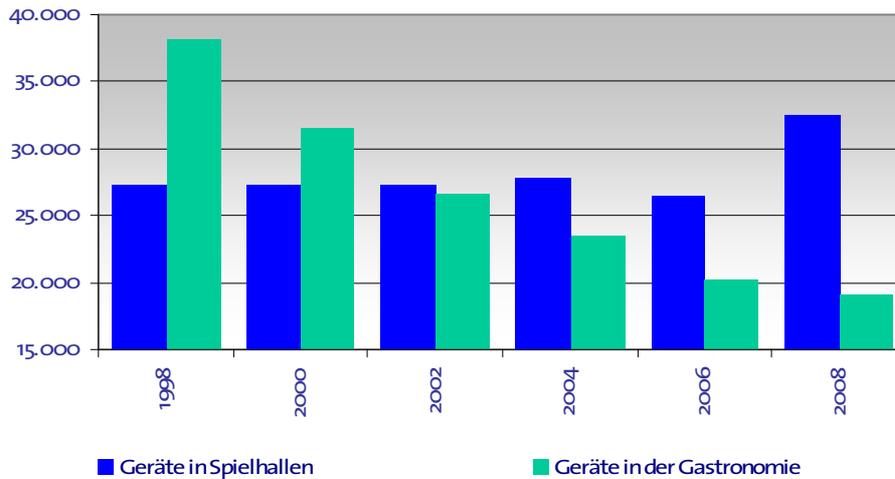
Spielverordnung 2006

*Rückgang an Geräten
in der Gastronomie*

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

² Neufassung der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV) vom 27. Januar 2006 (BGBl. I 2006 Nr. 6, S. 280)

Abbildung 1 Entwicklung der Zahl der Glückspielgeräte in Nordrhein-Westfalen (1998 - 2008)



Quelle: Arbeitskreis Spielsucht e.V., Darstellung: Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH 2009

Hinsichtlich der aktuell feststellbaren vermehrten Standortnachfrage in ganz Nordrhein-Westfalen ist davon auszugehen, dass mit den dargestellten Trends die maximale Zahl an Spielgeräten und Konzessionen in den vorhandenen Spielhallen weitgehend ausgeschöpft ist und nach der Marktkonsolidierung ein neuer Expansionstrend einsetzt. Dieser Trend fällt in eine Phase, in der eine Vielzahl von Städten und Gemeinden durch leerstehende Ladenlokale in der Innenstadt gezeichnet sind und damit ausreichend Raum für die teilweise hochprofitablen Spielhallen vorhanden ist. Offensichtlich ist, dass mit diesem neuen Schub an Spielhallen die Situation des Einzelhandels, der Gastronomie und des Wohnens in der Innenstadt zunehmend verschlechtert wird. Ähnliches gilt für vakante Flächen in Gewerbegebieten. Zunehmend werden leer stehende Gewerbeflächen und -hallen angefragt und die neue Nutzung tritt in Konflikt zur bestehenden Struktur.

der anhaltender Expansionstrend...

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

... steht im Konflikt zu bestehenden Nutzungen

Für die Planung gilt es hier, einige wichtige Rahmenbedingungen zu beachten: Ein pauschaler Ausschluss von Vergnügungsstätten für das gesamte Stadtgebiet ist nicht nur planungsrechtlich unzulässig, sondern zudem aus stadtplanerischer Sicht nicht sinnvoll, da die Ansiedlung von Spielhallen nicht grundsätzlich zu negativen Strukturveränderungen führt. Erst wenn Konflikte und Probleme durch

kein pauschaler Ausschluss von Vergnügungsstätten

eine generelle Standortunverträglichkeit oder durch Konzentrationen ausgelöst werden, sind negative Auswirkungen zu erwarten.

In einer sinn- und maßvollen Steuerung sollte daher nach unterschiedlichen Typen differenziert werden; so können z. B. Spielhallen in Form von Freizeit-Centern auch ein belebendes Element der Innenstadt sein. Einrichtungen mit Café-Bistro-Charakter, die über Billard, Dart, Unterhaltungsspielautomaten, Großleinwand und Internetplätzen verfügen und neben Geschicklichkeitsspielen auch Glücksspielautomaten anbieten, können sehr attraktiv für die Innenstadt sein, besonders dann, wenn sie sich zum Straßen- oder Platzraum hin öffnen. Ein genereller Ausschluss würde die Möglichkeiten, die diese Art von Spielhallen bieten, unterbinden.

Gegen die allzu strenge Reglementierung von Spielhallen spricht ein weiterer Sachverhalt: Im konsequenten bauleitplanerischen Ausschluss von Spielhallen erhalten die bestehenden genehmigten und im Bestand geschützten Betriebe eine quasi Monopolstellung. Weitere Konkurrenzbetriebe werden nicht zugelassen und die langfristige Existenz der vorhandenen Betriebe (auch solcher, die auf vergleichsweise niedrigem Niveau wirtschaften) ist damit gesichert.

Zur Steuerung empfehlen wir demnach eine differenzierte Betrachtungsweise, in der nicht alle Spielhallen „über einen Kamm geschoren“ werden, sondern bestimmte Typen unterschieden und beschrieben werden. Hierbei ist die herkömmliche Unterscheidung nach kerngebiets- und nicht kerngebietstypischen Spielhallen wenig hilfreich, denn die auf Grundlage des § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO in der Rechtsprechung definierte Grenze von 100 qm Nutzfläche für kerngebietstypische Spielhallen ist längst überholt. Bauvoranfragen nach neuen Spielhallen bewegen sich heute oftmals ab 600 qm aufwärts und Anfragen nach Spielhallen unter 100 qm sind nur noch selten anzutreffen. Dies hat den einfachen Grund, dass in einer Spielhalle der planungsrechtlich relevanten Größenordnung maximal acht Glücksspielgeräte aufgestellt werden können, aber gleichzeitig der Nachfragetrend zu immer größeren und diversifizierten Angeboten weist. Auch liegt inzwischen die Größenordnung einer einzelnen Konzession oberhalb der planungsrechtlich relevanten Grenze von 100 qm.³

Um zielführend eine Steuerung organisieren zu können, ist demnach zusätzlich zur Größenordnung auch nach verschiedenen Typen von Spielhallen zu differenzieren. Dies bedeutet, dass für die Stadt Hilden eine bestimmte Gattung von Spielhalle zu beschreiben ist, von der positive Wirkungen zu erwarten sind, und zwar für den spezifischen Standort. Die Typisierung muss die durch die Rechtsprechung definierten Kriterien des § 1 Abs. 9 BauNVO berücksichtigen. Dies bedeutet, dass zwar eine konkrete Beschreibung vorzunehmen

differenzierte Betrachtung

Monopolstellung verhindern

Spielhallen werden immer größer

Unterscheidung nach Typen

³ Bei zwingend erforderlichen 12 qm je Gerät (nach Spielverordnung 2006) sind auf planungsrechtlich relevanten 100 qm Nutzfläche maximal acht Geld- oder Warenspielgeräte möglich.

und zu begründen ist, aber gleichzeitig kein direkter Vorhabenbezug im Vordergrund stehen darf. Für die beschriebene Gattung werden dann die jeweiligen Zulässigkeitsvoraussetzung in der Bauleitplanung (auf Grundlage des § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO) definiert.

Für die anschließende Umsetzung des Konzepts in der verbindlichen Bauleitplanung sind darauf aufbauend eindeutige Schwerpunkte zu setzen. Oftmals wird übersehen, dass Spielhallen, auch wenn sie in den bestehenden Bebauungsplänen nicht explizit ausgeschlossen sind, per se nicht genehmigungsfähig sind. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen können sich dabei nach der Gebietskategorie (im Bebauungsplan in Abhängigkeit der gültigen BauNVO oder nach § 34 Abs. 2 BauGB), der Flächengröße, der Verkehrserzeugung oder weiterer möglicher Nutzungskonflikte richten. Auch ist im Hinblick auf die Vermeidung einer Überreglementierung zu bedenken, dass in vielen Bereichen eine weitere Verdichtung von Vergnügungsstätten gar nicht zu erwarten ist und damit der Handlungsbedarf eher als gering eingestuft werden kann. Für eine zielgerichtete Vorgehensweise ist es demnach zwingend erforderlich, im Rahmen des Gutachtens genau zu analysieren, an welchen Stellen im Stadtgebiet akuter Handlungsbedarf besteht und genau hier die höchste Priorität in der planungsrechtlichen Umsetzung zu legen.

Im Ergebnis des Steuerungskonzepts „Vergnügungsstätten“ für die Stadt Hilden werden demnach auf Grundlage einer genauen Bestandsaufnahme und Analyse die Ausschluss- bzw. Zulässigkeitsbereiche zunächst für kerngebiets- und nicht kerngebietstypische Spielhallen begründet und festgelegt. Gleichzeitig wird über die Unterscheidung nach Typen ein weiteres Instrument entwickelt, damit auch positive Entwicklungen insbesondere in Kerngebieten gleichermaßen möglich werden. Abschließend ist die konsequente bauleitplanerische Umsetzung, gestaffelt nach Prioritäten, einzuleiten.

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

Stadtbereiche mit Handlungsdruck werden identifiziert

Im Ergebnis: Räumliche und typenbezogene Steuerung

3 Grundlagen der Untersuchung

3.1 Aufgabenstellung und Planungsanlass

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

Aufgabenstellung

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

Umsetzung über die Bauleitplanung

3.2 Zielsetzung des Konzepts

Mit dem vorliegenden Rahmenplan „Spielhallen“ sollen allgemeine städtebauliche Zielvorgaben zukünftigen bauleitplanerischen Handelns der Stadt Hilden bei der Ansiedlung von Spielhallen und anderen Vergnügungsstätten aufgestellt werden. Dabei ist sowohl den städtebaulichen Belangen und den Regelungen der Baunutzungsverordnung als auch dem Grundsatz der Gewerbefreiheit Rechnung zu tragen - auch, in dem die in Rede stehenden Nutzungen gesamtstädtisch betrachtet und gestreut werden. Mit dem Konzept werden zukünftige Entscheidungen der Stadt Hilden transparent gemacht. Potenzielle Vorhabenträger erhalten Planungssicherheit bei der Aufstellung ihrer Konzepte.

3.3 Betriebsformen von Vergnügungsstätten

Unter den städtebaulichen Begriffs „Vergnügungsstätte“ fallen im Wesentlichen vier Gruppen:

*städttebaulicher Begriff
„Vergnügungsstätte“*

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

Die Zuordnung von Wettbüros ist aktuell noch umstritten.

Wettbüros

Erotik-Fachmärkte (ohne Videokabinen) sind nicht als Vergnügungsstätten zu werten. Sie sind dem Facheinzelhandel zuzuordnen.

Erotik-Fachmärkte

Da Wettbüros und Erotik-Fachmärkte aber gleichermaßen negative städtebauliche Auswirkungen hervorrufen können, werden sie mit betrachtet.

Definitiv nicht zu den Vergnügungsstätten zählen: Politische Kabaretts und Kleinkunsth Bühnen (Anlagen für kulturelle Zwecke), Bowlingbahnen und Kegelbahnen bzw. Kegelcenter (Anlagen für sportliche Zwecke).

nicht zu den Vergnügungsstätten zählen ...

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

Bordelle

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

Restriktionen und Potenziale

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

3.4 Spiel- und Automatenhallen

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

Die planungsrechtliche Abgrenzung der kerngebietstypischen von den mischgebietsverträglichen (WB-)Vergnügungsstätten⁴ ist nach ihrem Einzugsbereich und ihren Auswirkungen zu beurteilen:

Kerngebietstypische Spielhallen haben als zentraler Dienstleistungsbetrieb auf dem Unterhaltungssektor einen größeren Einzugsbereich und sind für ein größeres allgemeines Publikum erreichbar. In der Rechtsprechung hat sich zur Abgrenzung der kerngebietstypischen von den nicht kerngebietstypischen Spielhallen im Sinne von § 4a Abs. 3 Satz 2 BauNVO 1990 eine Grundfläche von etwa 100 qm (Nutzfläche) als „Schwellenwert“ herausgebildet.⁵ Diese Spielhallen haben mehr als 20 Spielmöglichkeiten, davon acht Geldspielgeräte, mehr als 40 Plätze Besucherkapazität und eine längere Öffnungszeit als 22:00 Uhr. Zusammenfassend sind kerngebietstypische Vergnügungsstätten solche, die von zentraler Bedeutung sind und einen großen Einzugsbereich haben, d. h. Vergnügungsstätten, die auf einen größeren Publikumskreis - auch mit weiteren Anfahrten - ausgerichtet sind.

Nicht kerngebietstypische Spielhallen unterhalb dieser Grenze sind in den überwiegend gewerblich geprägten Teilen von Mischgebieten allgemein zulässig, d. h. Nutzflächen von bis ca. 100 qm, bis zu 20 Spielmöglichkeiten, davon nicht mehr als acht Geldspielgeräte und die Öffnungszeit ist in der Regel auf 22:00 Uhr, ausnahmsweise bis 23:00 Uhr, begrenzt.

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

Spielhallen sind überwiegend in den Einkaufszonen mittlerer Lagen der Kerngebiete angesiedelt und in innerstädtischen Mischgebieten vorhanden, seltener in Wohngebieten, höchstens aufgrund des Bestandsschutzes, zu finden. Als Probleme aus städtebaulicher Sicht sind Lärmbelästigungen, Beeinträchtigungen des Straßen- und Stadtbilds sowie Trading-Down-Effekte zu nennen. Obwohl die Spielhallen selbst keine Betriebsgeräusche verursachen, kommt es doch durch Folgegeräusche der Besucher sowie durch an- und abfahrende Autos oder Mopeds zu Konflikten mit den Anwohnern.

Das Maß der Beeinträchtigung des Straßen- und Stadtbilds durch die Gestaltung der Spielhallen hängt von der Umgebung ab. Häufig werden die aggressive Aufmachung oder dunkle, zugeklebte Schau-fensterscheiben bemängelt, da die Lauflagen, d.h. die Schau-fenster-

planungsrechtliche Differenzierung

Definition kerngebietstypische Spielhallen

mischgebietsverträgliche Spielhallen

Standortkonflikte

Spielhallen als Fremdkörper

⁴ Der Begriff WB-Vergnügungsstätten (Vergnügungsstätten in besonderen Wohngebieten) leitet sich aus der Tatsache ab, dass in der BauNVO '90 die nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten erstmals im § 4a (besondere Wohngebiete) genannt sind. Im Rahmen der Zulässigkeiten in anderen Gebietskategorien wird auf den § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO regelmäßig verwiesen.

⁵ vgl. Fickert/Fieseler, 8. Aufl., § 4a BauNVO, Rdnr. 23.4

front und damit der Kundenstrom unterbrochen werden. Spielhallen wirken aus diesem Grund oftmals als Fremdkörper.

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

Verdrängung der Geschäftsnutzung

Ähnlich verhält es sich in Gewerbegebieten bzw. den gewerblich geprägten Bereichen. Spiel- und Automatenhallen sind regelmäßig in der Lage deutlich höhere Bodenrenditen zu erzielen, als dies den „klassischen“ Gewerbebetrieben möglich ist. Aktuell beziehen sich die Standortpräferenzen der Betreiber im Schwerpunkt auf ein gewerblich geprägtes Umfeld, mit guter Verkehrsanbindung und möglichst bestehenden Hallenbauten, in denen eine entsprechende Einrichtung etabliert werden kann. Die Spielhalle in der Niedenstraße in Hilden ist ein typisches Beispiel für diese Entwicklung.

Verdrängung gewerblicher Nutzung

Gerade im Zuge des aktuellen Expansionsdrangs der Spielhallenbranche besteht die Gefahr, dass überzogene Erwartungshaltungen an die Bodenrendite seitens der Grundstückseigentümer den Bodenmarkt negativ beeinflussen. Ziel der Gewerbegebiete ist es in der Regel, Flächen für arbeitsplatzintensive Betriebe im Stadtgebiet zur Verfügung zu stellen. Diese Zielsetzung ist für die wirtschaftliche Entfaltung einer Stadt unerlässlich. Eine negative Beeinflussung des Bodenmarktes (bodenrechtliche Spannungen), die sich über die Zulässigkeit von Spiel- und Automatenhalle abzeichnen würde, kann zu Verdrängungseffekten von Gewerbebetrieben führen und damit der genannten kommunalen Zielsetzung zuwider laufen.

Allerdings sollte der Begriff „Spielhalle“ hinsichtlich seines Betriebstypologie und seiner städtebaulichen Wirkung weiter differenziert werden. Spielhallen in Form von Freizeit-Centern können ein belebendes Element, insbesondere in der Innenstadt sein. Aus planerischer Sicht können, je nach Standortumfeld, solche Einrichtungen auch positiv bewertet werden (vgl. auch Kap. 3.9).

Freizeit-Center

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

Die Angebote von Videokabinen, Sexkinos und Sexshows finden sich in der Regel in den traditionellen Vergnügungsvierteln, im Umfeld der Prostitution sowie häufig im Bahnhofsumfeld.

Die städtebaulichen Negativwirkungen sind vergleichbar den Spielhallen. Die Qualität der Außenwerbung solcher Betriebe ist, je nach ihrer Lage, sehr unterschiedlich. In den sogenannten Billig-Lagen

Städtebauliche Konflikte

werden sie häufig grell und aggressiv gestaltet, in den teuren Einkaufslagen dagegen zurückhaltender. In Verbindung und räumlicher Konzentration mit anderen Vergnügungsnutzungen kann eine Verdrängung des traditionellen Einzelhandels und ein Trading-Down-Effekt herbeigeführt werden.

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

Negativimage

3.6 Diskotheken, Tanzlokale

Diskotheken unterscheiden sich nach der Zweckbestimmung, dem Umfang (Häufigkeit der Tanzveranstaltungen) und der Größe von so genannten Tanz-Cafés. Moderne Diskotheken sind regelmäßig für über 1.000 Besucher ausgelegt, sie verfügen in der Regel über mehrere separate, unterschiedlich große Tanzflächen, auf denen verschiedene Musikrichtungen gespielt werden. Diskotheken besitzen einen überregionalen Kundenkreis, d.h. sie sind für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar. Im Hauptraum sind sie mit einer großen Musikanlage ausgestattet, die mit einer Lichtorgel und/oder anderen aufwendigen Lichtanlagen gekoppelt ist.⁶

Nicht kerngebietstypisch (aber gleichwohl Vergnügungsstätte) ist z. B. eine abendliche Tanzbar, die nicht die typischen Merkmale einer Diskothek mit dem entsprechenden Verkehr und Außenlärm aufweist. Diese Kriterien treffen insbesondere für kleinere Diskotheken zu. Auch hier sind der Besucherkreis und das Einzugsgebiet maßgebend.

nicht kerngebietstypische und ...

Ein „Schwellenwert“, ab dem bei Diskotheken von kerngebietstypischen Diskotheken auszugehen ist, wurde durch einen Beschluss des hessischen Verwaltungsgerichtes Gießen definiert. Hier wird der Wert von 100 qm, der für Spielhallen gilt auf die Vergnügungsstätte Diskothek übertragen. Da in Spielhallen regelmäßig sperrige und platzraubende Spielgeräte aufgestellt sind, hingegen in Diskotheken große Bereiche zum Stehen der Besucher vorgesehen sind, und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Diskotheken erheblich höheren Zu- und Abgangsverkehr mit entsprechenden Geräusch- und sonstigen Emissionen aufweisen, sowie aufgrund des höheren Außenlärms von Diskotheken, „ist der genannte Schwellenwert für Spielhallen mindestens auf Diskotheken übertragbar“.⁷

... kerngebietstypische Diskotheken

Städtebauliche Konflikte

⁶ vgl. Fickert / Fieseler „Bauverordnungsverordnung – Kommentar“; § 4a Rn. 22 ff, 11. Auflage 2008

⁷ vgl. Beschluss des Verwaltungsgerichtes Gießen vom 20.09.1994, AZ: 1 G 883/94

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

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

3.7 Swinger-Clubs

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

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

städtebauliche Konflikte

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

3.8 Weitere Betriebsformen

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

- Erotikfachmärkte/ Sexshops
- Wettbüros
- Bordelle und bordellartige Betriebe.

3.8.1 Erotikfachmärkte/Sexshops

Erotikfachmärkte bzw. Sexshops sind im Grundsatz Einzelhandelsbetriebe mit einem überwiegenden Sex- und Erotiks Sortiment, insbesondere also Sexspielzeug, pornographische Magazine, Bilder, Filme (Video VHS, Super-Video CD, Video CD, DVD), und CD-/DVD-Roms mit entsprechenden Inhalten, erotische Spiele auf digitalen und herkömmlichen Medien, erotische Bekleidung und Dessous, Stimu-

Definition

lantia verschiedener Art, Accessoires für unterschiedliche sexuelle Neigungen und Vorlieben.

Hinsichtlich der planungsrechtlichen Zulässigkeit bei Erotikfachmärkten/Sexshops ist festzuhalten, dass sie nur dann als Vergnügungsstätte zu werten sind, wenn zusätzlich mindestens drei Videokabinen oder vergleichbare Angebote vorhanden sind. Ansonsten sind sie als Einzelhandelsnutzung anzusehen und eine Reglementierung ist über den Ausschluss von Vergnügungsstätten nicht möglich. Gleichmaßen ist es allerdings möglich, Erotik- Fachmärkte bzw. Sexshops klar zu definieren und die Zulässigkeiten über den entsprechenden Ausschluss separat zu steuern. Hierfür sind besondere städtebauliche Gründe anzuführen. Diese Gründe können sich nicht bzw. nur bedingt auf die Verdrängung anderer Ladenlokale beziehen, vielmehr sind hier Konflikte zu bestehender Wohnfunktion anzuführen sein.⁸

Steuerung

3.8.2 Wettbüros

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

planungsrechtliche Einstufung

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

Demgegenüber steht ein Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Kassel vom 25.08.2008, in dem Wettbüros den Vergnügungsstätten zugeordnet werden.⁹

Damit ist die planungsrechtliche Definition von Wettbüros mit großen Unsicherheiten behaftet. Entsprechend sollten Wettbüros nicht allein unter der Überschrift „Vergnügungsstätte“ subsumiert wer-

Wichtig: Wettbüros bei städtebaulicher Unverträglichkeit immer separat aufführen und begründen

⁸ OVG Lüneburg Urteil vom 11. September 1985 - AZ.: 1 OVG C 26/85 -

⁹ vgl. Verwaltungsgerichtshof Kassel, Beschluss vom 25.08.2008, Aktenzeichen: 3 UZ 2566/07 Instanzenaktenzeichen: 4 E 3419/06

den. Der Ausschluss bei städtebaulicher Unverträglichkeit ist separat zu formulieren.

3.8.3 Bordelle und bordellartige Betriebe

Hinsichtlich der planungsrechtlichen Einstufung ist deutlich zu machen, dass aufgrund der Rechtsprechung diese Nutzung nicht zu den Vergnügungsstätten zählt, vielmehr stellt sie eine eigenständige Nutzungsart „sui generis“ dar.¹⁰ Bordelle und bordellartige Betriebe sind demnach als sonstige Gewerbebetriebe zu werten und entsprechend in Gewerbe- und Industriegebieten allgemein zulässig. Dies gilt auch für die so genannte Wohnungsprostitution.

Im Hinblick auf das Wohnen gilt, dass Bordelle und bordellähnliche Betriebe aufgrund der von diesen Einrichtungen ausgehenden Störungen mit einer Wohnnutzung typischerweise unvereinbar sind. Planungsrechtlich sind diese Vorhaben deshalb in Wohngebieten unzulässig.

Noch nicht abschließend geklärt ist allerdings, ob diese Nutzung in Mischgebieten generell unzulässig ist. Der Ausschluss sollte bei Gebietsunverträglichkeit auf Grundlage des §1 Abs. 9 BauNVO festgesetzt werden.

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

3.8.4 Billard- und Dart-Cafés

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

¹⁰ vgl. Fickert / Fieseler „Baunutzungsverordnung – Kommentar“; § 4a Rn. 23.74 ff, 10. Auflage 2002

prüfen, ob der Spielcharakter gegenüber dem des sportlichen überwiegt.“¹¹

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

3.9 Vergnügungsstätten als vitalisierendes Element

Die Ansiedlung von Vergnügungsstätten führt in der Regel nur dann zu negativen Strukturveränderungen in der Innenstadt, wenn Konflikte und Probleme durch die genannten generellen Standortunverträglichkeiten oder durch Konzentrationen ausgelöst werden. Durch eine sinn- und maßvolle Steuerung der Ansiedlung von Vergnügungsstätten können solche Probleme vermieden werden und Vergnügungsstätten ein belebendes Element der Innenstadt sein. Sie bieten als Freizeiteinrichtungen auch Nischen für soziale Kontakte. In den letzten Jahren - im Zeitalter des Internets - wird immer häufiger ein neuer Typus von Vergnügungsstätte beobachtet, der besonders für junge Erwachsene ein interessanter Treffpunkt ist. Es sind Einrichtungen mit Café-Bistro-Charakter, die über Computerplätze mit Internet-Zugang verfügen aber auch Spielmöglichkeiten haben und meist aufgrund ihrer Größe und ihres Charakters in den Innenstädten angesiedelt sind.

Spielhallen modernen Typs wirken nicht per se negativ auf die Innenstadt

Auch ein weiterer, vergleichsweise neuer Spielhallentypus kann durchaus positive Effekte bringen. Spielhallen in Form von Freizeit-Centern können ein belebendes Element der Innenstadt sein. Einrichtungen die über Billard, Dart, Unterhaltungsspielautomaten, Großleinwand und Internetplätze verfügen und neben den vorherrschenden Geschicklichkeitsspielen nur untergeordnet Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit anbieten und ein kleines gastronomisches Angebot vorhalten, können sehr belebend für die Innenstadt sein, besonders dann, wenn sie sich zum Straßen- oder Platzraum hin öffnen. Aus planerischer Sicht können, je nach Standortumfeld, solche Einrichtungen positiv bewertet werden. Entsprechend soll in der Bauleitplanung in der Innenstadt kein pauschaler Ausschluss von Vergnügungsstätten respektive Spielhallen formuliert werden, vielmehr ist genau danach zu differenzieren, welche Formen (Gattungen) stadtverträglich sind und welche nicht.

¹¹ vgl. BayObLG, Beschl. v. 24.2.92 - 3 ObOWi 7/92-, GewArch. 92, 231 = NVwZ-RR 92, 553 f. m. w. N.

4 Bestand an Vergnügungsstätten in Hilden

4.1 Bestand an Spielhallen

Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH hat im Oktober 2009 eine Erhebung des Bestands an Vergnügungsstätten in der Stadt Hilden durchgeführt.

Im Stadtgebiet bestehen gegenwärtig sieben Spielhallen. In den Spielhallen wurden insgesamt 261 Geldspielautomaten erhoben.

Spielhallen in Hilden

Insgesamt ergibt sich ein durchschnittlicher Besatz von rund 37 Geräten je Spielhalle. Dieser Wert liegt deutlich über dem Durchschnittsbesatz in gesamt Nordrhein-Westfalen von 14 Geräten je Spielhalle. Der Schwerpunkt in Hilden ist bei zwei Großanbietern zu sehen, die sich an der Nidenstraße bzw. Düsseldorfer Straße befinden und über mehr als 90 bzw. 60 Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit verfügen.

Von den insgesamt sieben Spielhallen sind alle aufgrund ihrer Größe (über 100 qm) und ihres Automatenbesatzes als kerngebietstypisch einzustufen.

kerngebietstypische Spielhallen



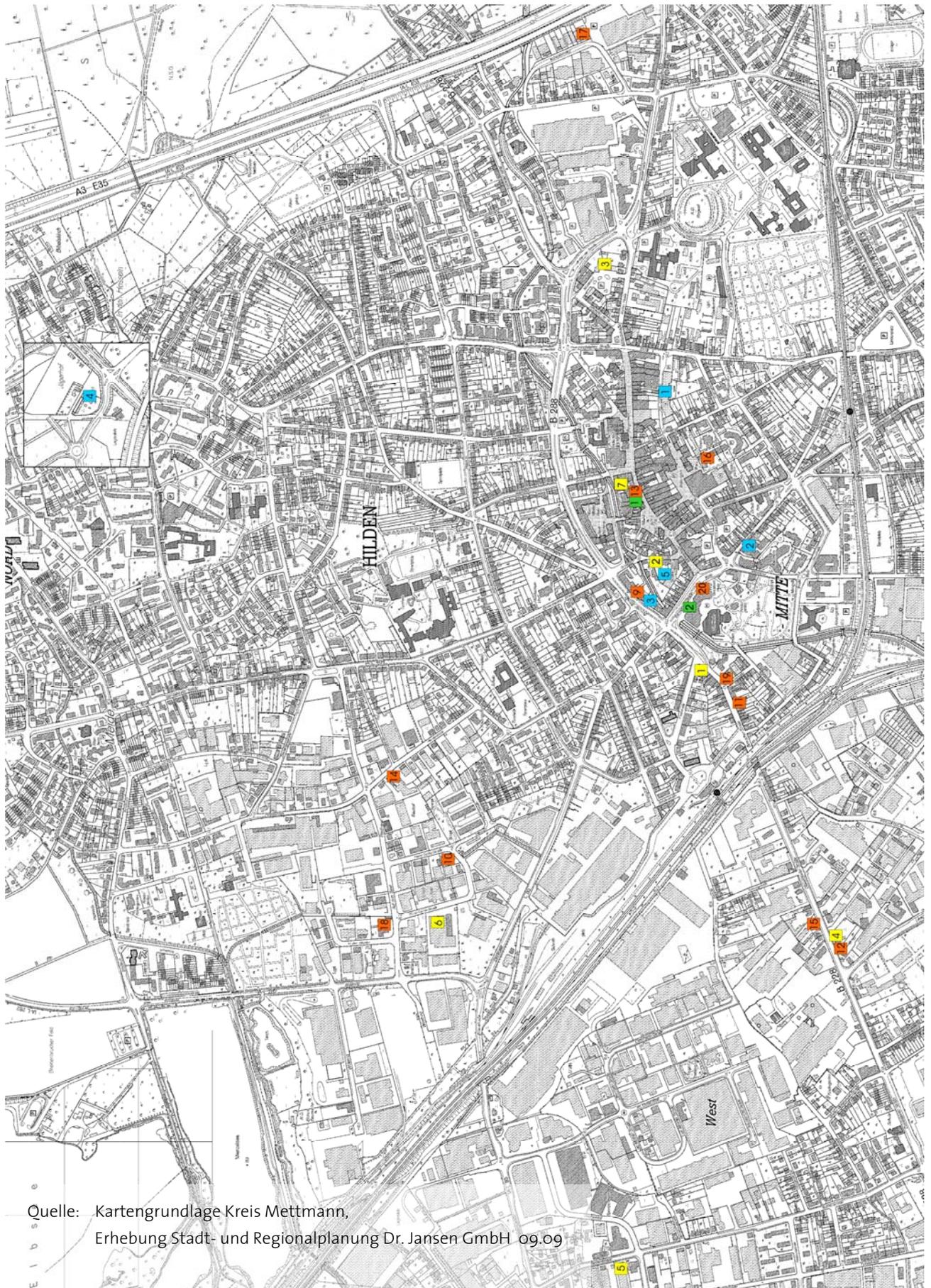
Tabelle 1 Bestand an Vergnügungsstätten und Wettbüros (Bordelle und Erotik-Fachmärkte sind nicht vorhanden)

Spielhalle	Standort	lfd Nr. (vgl. Karte)	Nutzungsschwerpunkt	Anzahl Spielautomaten	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit	Billard, Dart o.ä.	Anmerkungen
Urban GmbH	Benrather Str. 40	1	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit	30	27	ja	
Hansen	Schwanenstr. 13	2	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit	15	12	ja	
Herbert Kindel	Mühlenhof 13	3	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit	26	22	ja	Bauantrag zur Erweiterung liegt vor
TLC Consulting GmbH	Düsseldorfer Str. 67	4	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit	>70	60	ja	Betrieb in laufendem Umbau (Renovierung), verschiedene Bauanträge und Bauvoranfragen liegen vor.
Dipl.-Ing. Söylemez	Niedenstr. 121	5	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit	ca. 100	90	ja	
SFW GmbH	Hans-Sachs-Str. 19	6	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit	28	25	ja	Betrieb in laufendem Umbau (Renovierung)
Eversberg+Leonhard	Kurt-Kappel-Str. 8	7	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit	30	25	nein	
Bauanträge und Bauvoranfragen Spielhalle							
Bauvoranfrage	Berliner Str. 6	9	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit				
Bauantrag	Hans-Sachs-Str. 10	10	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit				
Bauantrag	Benrather Str. 39	12	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit				
Bauvoranfrage	Düsseldorfer Str. 71	12	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit				
Bauantrag	Mittelstr. 62a	13	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit				aktuell: Wettbüro
Bauantrag	Herderstr. 17	14	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit				
Bauvoranfrage	Düsseldorfer Str. 66	15	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit				
Bauvoranfrage	Warrington-Platz 12-14	16	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit				
Bauvoranfrage	Mühlenbachweg 12	17	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit				Bauvoranfrage Nutzungsänderung: Einrichten zweier Spielstätten
Bauantrag	Auf dem Sand 34	18	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit				Bauantrag Nutzungsänderung Bürofläche in Spielstätte/ Unterhaltungszentrum
Bauvoranfrage	Benrather Str. 35a	19	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit				Bauvoranfrage zur Nutzungsänderung einer Gaststätte in eine Spielothek
Bauvoranfrage	Fritz-Gressard-Platz 1-3	20	Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit				
Bogen nr.							
Wettbüros	Standort	Bogen nr.	Nutzungsschwerpunkt				Anmerkungen
KKG Wettannahmen	Mittelstrasse 62A	1	Sportwetten				
Wettbüro	Fritz-Gressard-Platz 1-3	2					das Wettbüro ist nicht genehmigt.
Bogen nr.							
Nachtlokale & Diskotheken	Standort	Bogen nr.	Nutzungsschwerpunkt				Anmerkungen
Tanzmühle	Hilden	1					
Blue Note	Hilden	2					
Charls Club	Hilden	3					
JWD*	Hilden	4					
Partytreff	Hilden	5					

* Betrieb vorläufig eingestellt, noch anmietbar für private Feiern

Quelle: Erhebung Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH Oktober 2009

Abbildung 2 Vergnügungsstätten in Hilden



Quelle: Kartengrundlage Kreis Mettmann,
Erhebung Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH 09.09

4.2 Spielhallenbesatz im Vergleich

Nach Erhebungen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. gab es im Jahr 2008 in Nordrhein-Westfalen je 10.000 Einwohner

- 18 Geldspielgeräte in Spielhallen
- 1,3 Spielhallenstandorte.

Im Kreis Mettmann liegen die Ausstattungskennziffern gemäß den Erhebungen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. im Jahr 2008 je 10.000 Einwohner etwas unter dem Durchschnitt des Landes Nordrhein-Westfalen:

- 16 Geldspielgeräte in Spielhallen
- 0,9 Spielhallenstandorte.

Dagegen weist die Stadt Hilden im Vergleich zum Land Nordrhein-Westfalen und zum Kreis Mettmann laut den Erhebungen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. im Jahr 2008 im Hinblick auf die Geldspielgeräte in den Spielhallen je 10.000 Einwohner einen weit überdurchschnittlichen Besatz an Geldspielgeräten auf. Die Ausstattung mit Spielhallenstandorten liegt im Durchschnitt des Kreises Mettmann, und damit unter dem Durchschnitt des Landes Nordrhein-Westfalen:

- 26 Geldspielgeräte in Spielhallen
- 0,9 Spielhallenstandorte.

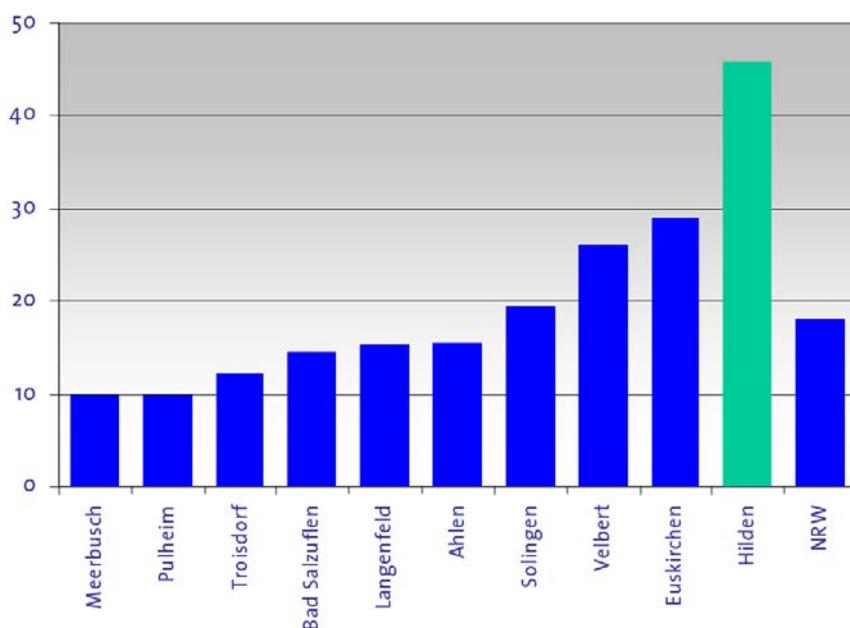
Nach unserer Bestandserhebung im Oktober 2009 lag in der Stadt Hilden die Zahl der Geldspielgeräte in Spielhallen bei 261 und die Zahl der Spielhallen bei sieben. Somit haben sich die Ausstattungskennziffern je 10.000 Einwohnern zum Vergleichsjahr 2008 teilweise deutlich erhöht:

- 46 Geldspielgeräte in Spielhallen
- 1,2 Spielhallenstandorte.

Auch im Vergleich mit Referenzstädten in Nordrhein Westfalen ist die einwohnerbezogene Spielgerätedichte in der Stadt Hilden als überdurchschnittlich zu bezeichnen. Als Referenzstädte sind Kommunen zwischen 53.000 und 59.000 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen sowie die Nachbarstadt Solingen gewählt.

weit überdurchschnittlicher Besatz an Spielhallen und Geldspielgeräten in Spielhallen in Hilden

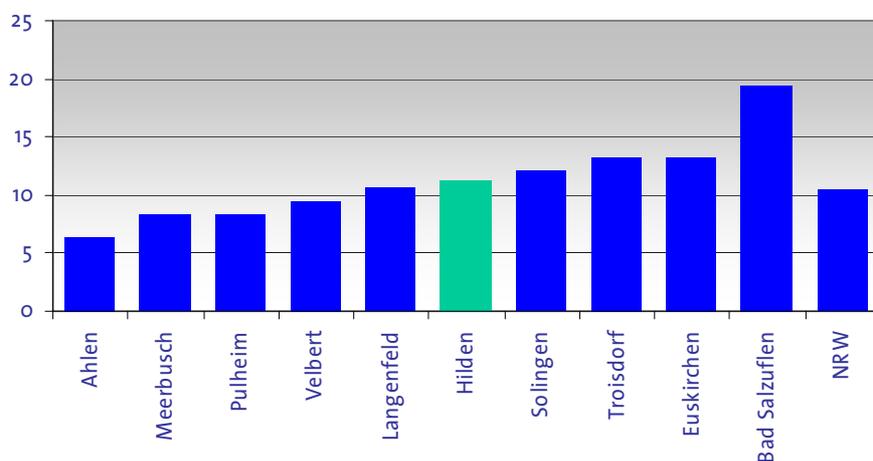
Abbildung 3 Spielhallengeräte je 10.000 Einwohner im Vergleich



Quelle: Arbeitskreis gegen Spielsucht 2008 sowie eigene Erhebungen 2009

Anders verhält es sich mit der Anzahl der Geldspielgeräte in Gaststätten. Hier ist ersichtlich, dass die Stadt Hilden hinsichtlich der Dichte an Geldspielgeräten in Gastronomiebetrieben eine mittlere Position bei den Referenzkommunen einnimmt jedoch immer noch knapp über dem Landesdurchschnitt liegt.

Abbildung 4 Gastronomiegeräte je 10.000 Einwohner im Vergleich



Quelle: Arbeitskreis gegen Spielsucht 2008

In der Gesamtbetrachtung aller Geldspielgeräte, d. h. der Geldspielgeräte in Spielhallen und in Gastronomiebetrieben liegt die Stadt Hilden dennoch deutlich über dem Landesdurchschnitt und über dem Durchschnitt der Referenzkommunen.

Hierbei liegt der Schwerpunkt der Spielaktionen an Glückspielgeräten in der Stadt Hilden auf den Spielhallen. Dies macht sich allerdings nicht an der absoluten Anzahl der Spielhallen in der Stadt Hilden fest. Vielmehr steht der Spielhallenschwerpunkt mit der Grö-

Benennung von einzelnen Einrichtungen im Zusammenhang. Allein die Tatsache, dass alle sieben Spielhallen in der Stadt Hilden kerngebietstypische Spielhallen sind, zeigt, dass hier ein Trend zu immer größeren Spielhallen die Spielszene in der Stadt Hilden prägt.

4.3 Tanzlokale und Diskotheken

In der Stadt Hilden sind zurzeit fünf Tanzlokale bzw. Diskotheken ansässig. Zwei dieser Betriebe liegen in der Fußgängerzone der Hildener Innenstadt, einer in einem Nebenzentrum (Kronengarten) und ein weiterer Betrieb in einer Wohngebietslage. Ein Tanzlokal, das in einem gewerblich geprägtem Umfeld verortet ist, ist zurzeit nur für private Feiern anmietbar. Eine räumliche Bündelung im Zusammenspiel mit Spielhallen ist aufgrund der geringen Anzahl nicht festzustellen, so dass eine negative Ausstrahlung mit städtebaulicher Relevanz nicht anzunehmen ist.¹²

Keine Synergien zwischen Spielhallen und Wettbüros

4.4 Bordelle und bordellartige Betriebe

In der Erhebung, die vor Ort, über Anzeigen in der lokalen Tagespresse sowie im Internet erfolgt ist, wurden in der Stadt Hilden keine Bordelle bzw. bordellartige Betriebe erfasst. Inwiefern in der Stadt Hilden Wohnungsprostitution vorliegt, konnte nicht erhoben werden, da diese i. d. R. d von außen nicht erkennbar ist.

Prostitution ohne wesentlich negative Prägung in Hilden

4.5 Erotik-Fachmärkte Stadtgebiet

Gemäß Erhebung bestehen gegenwärtig keine Einzelhandelsfachgeschäfte für erotische Artikel in Hilden.

4.6 Wettbüros in Hilden

Aktuell befindet sich offiziell ein Wettbüro in der Stadt Hilden. Eine räumliche Bündelung im Zusammenspiel mit Spielhallen ist aufgrund der geringen Anzahl nicht festzustellen, so dass eine negative Ausstrahlung mit städtebaulicher Relevanz nicht anzunehmen ist.

Keine Synergien zwischen Spielhallen und Wettbüros

4.7 Kurzes Resümée

In der Erhebung zeigt sich, dass die Probleme mit Vergnügungsstätten in der Stadt Hilden sich praktisch ausschließlich auf die Spielhallen beziehen. Dies nicht allein aufgrund der bestehenden Situation, sondern auch wegen der aktuell vorliegenden Anträge auf Neuansiedlung und Erweiterungen.

¹² Es gibt zur Diskothek „Tanzmühle“ regelmäßig Beschwerden seitens der Anwohner, aber aufgrund der Lage im Kerngebiet sowohl der Wohnnutzung wie der Diskothek sind die auftretenden Belästigungen keine originär städtebauliche Konfliktlage.

5 Bauplanungsrechtliche Zulässigkeiten

5.1 Vorbemerkung

Im Folgenden wird in Vorbereitung des Entwicklungskonzeptes die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten thematisiert. Grundsätzlich gilt, dass im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans, d. h. eines Bebauungsplans, der Festsetzungen über Art und Maß der baulichen Nutzung, über die überbaubare Grundstücksfläche und über die örtlichen Verkehrsflächen enthält, ein Vorhaben zulässig ist, wenn es diesen Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist.

Mit der BauNVO 1990 werden die Vergnügungsstätten nicht weiter unter dem allgemeinen Begriff „Gewerbebetriebe“ geführt sondern als besondere Nutzungsart erfasst; ihre Zulässigkeit ist daher in der BauNVO 1990 abschließend geregelt.

Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den einzelnen Baugebieten richtet sich nach den Bestimmungen der Baunutzungsverordnung in der jeweils gültigen Fassung zum Zeitpunkt der Rechtskraft des Bebauungsplans.

5.2 Zulässigkeit von Vergnügungsstätten vor der Novellierung der BauNVO 1990

Vor der Novellierung der Baunutzungsverordnung 1990 waren Spielhallen, Sexkinos, Diskotheken etc. als Unterfall der Nutzungsart „Vergnügungsstätten“ einzuordnen. Sie waren

- in Kerngebieten (MK) gem. § 7 (2) Nr. 2 BauNVO allgemein zulässig
- in besonderen Wohngebieten (WB) gem. § 4a (3) Nr. 2 ausnahmsweise zulässig.

Für die Nutzungsarten

- Allgemeines Wohngebiet (WA) gem. § 4 BauNVO
- Dorfgebiet (MD) gem. § 5 BauNVO
- Mischgebiet (MI) gem. § 6 BauNVO
- Gewerbegebiet (GE) gem. § 7 BauNVO
- Industriegebiet (GI) gem. § 9 BauNVO

waren sie in der BauNVO zwar nicht aufgeführt, dieses bedeutete aber nicht, dass sie in diesen Baugebieten von vornherein ausgeschlossen waren. Vergnügungsstätten waren hier immer als eine Unterart der planungsrechtlichen Nutzungsart „Gewerbebetriebe“ einzuordnen.¹³

¹³ vgl. Ministerblatt des Landes NRW Nr. 25 vom 29. April 1988

5.3 Zulässigkeit nach der Novellierung der BauNVO 1990

Seit der Novellierung der Baunutzungsverordnung 1990 sind folgende Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben:

- Besonderes Wohngebiet (WB) gem. § 4a BauNVO - ausnahmsweise zulässig: Vergnügungsstätten, soweit sie nicht ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind (nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätte)
- Dorfgebiet (MD) gem. § 5 BauNVO – ausnahmsweise zulässig wie § 4 a BauNVO (nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätte)
- Mischgebiet (MI) gem. § 6 BauNVO - allgemein zulässig (nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätte)
- Kerngebiet (MK) gem. § 7 BauNVO – allgemein zulässig (kerngebietstypische Vergnügungsstätte)
- Gewerbegebiet (GE) gem. § 8 BauNVO – ausnahmsweise zulässig (kerngebiets- und nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten)
- Industriegebiet (GI) gem. § 9 BauNVO – nicht zulässig

Trotz ihrer Zulässigkeit oder ausnahmsweisen Zulassungsfähigkeit in den einzelnen Baugebieten können Vergnügungsstätten jedoch im Einzelfall nach § 15 BauNVO unzulässig sein, wenn

- sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen (Absatz 1 Satz 1) oder
- von ihnen für das Baugebiet selbst oder dessen Umgebung unzumutbare Belästigungen oder Störungen ausgehen können (Absatz 1 Satz 2).

Die Neuregelungen der BauNVO´90 zu Vergnügungsstätten finden keine Anwendung auf Bebauungspläne, die vor Inkrafttreten der Novellierung am 27. Januar 1990 offengelegen haben, da der Verordnungsgeber die Überleitungsvorschrift des § 25 c Abs. 3 BauNVO wieder aufgehoben hat. Die herrschende Meinung geht davon aus, dass bis zum Inkrafttreten der BauNVO 1990 Vergnügungsstätten als Gewerbebetriebe nicht nur in MK-Gebieten und ausnahmsweise in WB-Gebieten genehmigungsfähig sind, sondern auch in den weiteren Baugebieten, soweit dort Gewerbebetriebe jeweils zulässig sind.¹⁴ Dagegen hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Grundsatzurteil u. a. ausgeführt: „In einem Mischgebiet kann eine Vergnügungsstätte als sonstiger Gewerbebetrieb nach § 6 Abs. 2 Nr. 4 BauNVO zulässig sein, wenn sie nicht den Typus der Vergnügungsstätten, wie er für Einrichtungen im Kerngebiet kennzeich-

keine Anwendung der BauNVO 1990 auf Bebauungspläne, die vor 27.01.1990 offengelegen haben

¹⁴ andere Meinung VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15.05.1979 - V442/79-BRS 35 Nr. 36, das ausführt, dass Wortlaut, Sinn, Zusammenhang und Zweck der in Rede stehenden Vergnügungsstätten der BauNVO dafür sprechen, Vergnügungsstätten nicht als Gewerbebetriebe im Sinne der BauNVO einzustufen

nend ist, entspricht und keine wesentlichen Störungen für die Wohnruhe, vor allem am Abend und in der Nacht mit sich bringt.“¹⁵

5.3.1 Vergnügungsstätten im unbeplanten Innenbereich

Die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens im unbeplanten Innenbereich ist unterschiedlich zu beurteilen, und zwar:

- Bei einer näheren Umgebung, die einem Baugebiet der BauNVO entspricht, nach § 34 Abs. 2 BauGB, d. h. die BauNVO ist hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung (Baugebiet) unmittelbar anzuwenden. Dies bedeutet, dass solche Gebiete so zu behandeln sind, als ob ein Baugebiet der BauNVO förmlich festgesetzt wäre
- Bei einer näheren Umgebung, die uneinheitlich geprägt ist und keinem Baugebiet der BauNVO vergleichbar ist, nur nach § 34 Abs. 1 BauGB

Ist die nähere Eigenart keinem in der BauNVO genannten Baugebiet zuzuordnen, ist § 34 Abs. 1 BauGB anzuwenden. Ein Vorhaben fügt sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und zu überbauender Grundstücksfläche nur dann ein, wenn es sich innerhalb des sich aus seiner näheren Umgebung ergebenden Rahmens hält. Auch ein aus dem Rahmen fallendes Vorhaben kann sich dennoch einfügen, wenn es im Verhältnis zu seiner näheren Umgebung keine bewältigungsbedürftigen Spannungen erzeugt oder vorhandene Spannungen verstärkt.

Wenn in der näheren Umgebung keine Vergnügungsstätte vorhanden ist, fügt sich eine Vergnügungsstätte im Sinne von § 34 Abs. 1 BauGB nur ein, wenn sie die gegebene Situation nicht negativ in Bewegung bringt.¹⁶

¹⁵ Grundsatzurteil vom 25. Januar 1983 (Baurecht 1984, S. 142)

¹⁶ BVerwG Urteil 15.12.1994 - 4 C 13.93 - Baurecht 3/1995, S. 361

6 Grundlagen für das Entwicklungskonzept

6.1 Schwerpunkt „Spielhallen“

Die derzeitige Ausstattung mit Spielhallen und dort aufgestellten Geldspielgeräten verdeutlicht, dass ein überdurchschnittlicher Besatz vorliegt. Darüber hinaus liegen der Stadt Hilden regelmäßig neue Anfragen nach Spielhalleneröffnungen in der Innenstadt und außerhalb des Kernbereichs vor, insbesondere in Gewerbegebieten vor.

Die Angaben belegen, dass eine große Nachfrage nach Spielhallenstandorten in der Stadt Hilden gegeben ist und aufgrund der genannten Faktoren (schwierige Situation des Einzelhandels, Verdrängung der gewerblichen Nutzung, bodenrechtliche Spannungen) Handlungsbedarf insbesondere hinsichtlich der Steuerung von Spielhallen besteht. Für alle weiteren Vergnügungsstätten sowie weiteren Betriebsformen, die negative städtebauliche Auswirkungen haben können, sind die Probleme wenig virulent.

große Nachfrage nach Spielhallen in der Stadt Hilden

6.2 Grundsatz

Nutzungen können aus einem Gemeindegebiet nicht generell ferngehalten, d. h. grundsätzlich ausgeschlossen werden. D. h. es würde dem Grundsatz der Wahrung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung widersprechen, eine reine Negativplanung, d. h. eine Planung mit dem alleinigen Ziel, eine bestimmte Nutzung auszuschließen, durchzuführen.

sittliche Neutralität der Bauleitplanung

Gleichzeitig sind die Aufgaben der Bauleitplanung im Rahmen der sittlichen Neutralität ausschließlich auf städtebauliche Belange beschränkt, d. h. der Ausschluss von Vergnügungsstätten oder Bordellbetrieben innerhalb eines Gewerbegebiets auf Grund eines reinen Imageverlustes ohne bodenrelevante Auswirkungen, wird als nicht gerechtfertigt angesehen.

keine reine Negativplanung

6.3 Steuerungsmöglichkeiten

Zur Steuerung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten bieten das aktuelle Baugesetzbuch und die BauNVO 1990 flexible Instrumentarien, die kurz dargestellt werden, bevor auf die einzelnen Stadtbezirke eingegangen wird.

Das Instrument „Bebauungsplan über Vergnügungsstätten“ nach § 2 a BauGB-Maßnahmengesetz wurde nicht in das neue Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 übernommen. Bereits in einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 1992¹⁷ wurden bestehende Bedenken hinsichtlich einer fehlenden Ermächtigungsgrundlage in § 2 Abs. 5 BauGB bestätigt.¹⁸ Es besteht jedoch die Möglichkeit durch Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen, dass

¹⁷ 20.08.1992 -4C54.89-, BRS54 Nr. 137 = BauR 93, 52

¹⁸ vgl. Fickert/ Fieseler, BauNVO 34 a, Rn 23.87, 8. Auflage 2008

Vergnügungsstätten in Baugebieten, in denen solche Betriebe zulässig oder ausnahmsweise zulässig sind, ausgeschlossen oder auch geschossweise eingeschränkt werden können. Das BauGB bietet folgende Steuerungsinstrumente:

- Die Verhinderung von Nutzungsänderungen, die keine baulichen Maßnahmen erfordern, gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB und § 15 BauGB
- Textlicher (einfacher) Bebauungsplan zur Änderung eines oder mehrerer rechtsverbindlicher Pläne. Durch eine planungsrechtliche Regelung nach § 1 Abs. 5 und 9 Baunutzungsverordnung (BauNVO) im Rahmen eines einfachen Bebauungsplanes im Sinne von § 30 Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB) können solche Vergnügungsstätten (und Einzelhandelsgeschäfte) ausgeschlossen oder nur ausnahmsweise zugelassen werden, die städtebauliche Konflikte nach sich ziehen. Eine Regelung dieser Art nach § 1 Abs. 9 BauNVO setzt voraus, dass "besondere städtebauliche Gründe" sie rechtfertigen.
- Textlicher (einfacher) Bebauungsplan für § 34 BauGB Gebiete auf Basis des § 30 Abs. 3 BauGB bzw. zusätzlich auf Grundlage des § 9 Abs. 2 a BauGB. Dies bedeutet, dass durch das vorliegende Steuerungskonzept in seiner Funktion als städtebauliches Entwicklungskonzept über einen einfachen Bebauungsplan festgesetzt werden kann, „dass nur bestimmte Arten, der nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zulässigen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können(...)“¹⁹
- Neuaufstellung oder Änderung eines qualifizierten Bebauungsplan nach § 30 Abs. 1 BauGB.
- Der Erhalt baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten (Erhaltungssatzung) gemäß § 172 BauGB. Damit besteht die Möglichkeit, städtebaulich bedeutsame Gebäude unter Berücksichtigung der Nutzungsänderung als genehmigungsbedürftiges Vorhaben vor der Umnutzung zu bewahren. Dieses Instrument spielt faktisch in der Steuerung von Spielhallenansiedlungen keine Rolle.

*Veränderungssperre und
Zurückstellung von Baugesuchen*

Einfacher B-Plan zur Änderung

Einfacher B-Plan für § 34 Gebiete

Qualifizierter Bebauungsplan

Erhaltungssatzung

Innerhalb der Bauleitplanung sind gemäß BauNVO folgende Steuerungen möglich:

*Steuerungsmöglichkeiten
innerhalb der Bauleitplanung*

- Die Gliederung oder Zonierung der Baugebiete in bestimmte Teilbereiche gemäß § 1 Abs. 4 BauNVO
- Der Ausschluss oder die ausnahmsweise Zulässigkeit für bestimmte Teilbereiche der Baugebiete gemäß § 1 Abs. 5 und 6 Nr. 1 BauNVO

¹⁹ vgl. § 9 Abs. 2a BauGB

- Der Ausschluss oder die ausnahmsweise Zulässigkeit in bestimmten Geschossen, Ebenen oder sonstigen Teilen baulicher Anlagen gemäß § 1 Abs. 7 BauNVO
- Der Ausschluss oder die Einschränkung von Nutzungsunterarten, wie z. B. Spielhallen als Unterart von Vergnügungsstätten, gemäß § 1 Abs. 5 in Verbindung mit Abs. 9 BauNVO als bauplanungsrechtliches Feinsteuerungsinstrument. Festsetzungen dieser Art erfordern besondere städtebauliche Gründe und die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets muss gewahrt bleiben.

Weiterhin ist die Feinsteuerung nach § 15 BauNVO zu thematisieren. Nach dieser Regelung sind Nutzungen im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen oder wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die im spezifischen Baugebiet oder dessen Umgebung unzumutbar sind. Wenn also Konzentrationen von Vergnügungsstätten auftreten, die die Eigenart eines Baugebiets negativ prägen ist diese planungsrechtliche „Notbremse“ durchaus geeignet, ein unverträgliches Überhandnehmen von Vergnügungsstätten und weiteren unverträglichen Betriebsformen zu verhindern. Allerdings führt die Anwendung des § 15 BauNVO regelmäßig zu verwaltungsgerichtlichen Verfahren, da sie erst sehr spät eingesetzt wird. Wenn die Anwendung zum Tragen kommt liegt oftmals bereits ein Bauantrag vor und der Vorhabenträger hat bereits Investitionen in Grunderwerb, Immobilie und Konzept geleistet. Der Ausgang eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ist ungewiss und kann nicht unbedingt als Alternativlösung für die „präventive“ Regelung im Bebauungsplan gewertet werden. Die Anwendung des § 15 BauNVO stellt vielmehr die „ultima ratio“ zur Verhinderung einer nachweislich unverträglichen Einzelansiedlung dar.

„Feinsteuerung“ nach § 15 BauNVO

Da Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen, meist in bestehenden Gebäuden eingerichtet werden, kommt der Nutzungsänderung eine besondere Bedeutung zu. Die Nutzungsänderung bestehender Gebäude erfordert in der Regel eine Baugenehmigung, bei der auch ein Stellplatznachweis zu führen ist. Dabei kann die Stadt bei nicht erfüllter Stellplatzverpflichtung, insbesondere bei Nutzungsänderungen, die Annahme des gebotenen Stellplatzablösebetrags verweigern. Diese Verweigerungshaltung ist u. a. durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts bestätigt worden, wonach die Schaffung von Stellplätzen ein Instrument zur Sicherung bzw. Erreichung einer angestrebten Nutzungsstruktur sein kann, die mit der Anwendung des Bebauungsrechts alleine nicht durchsetzbar ist.²⁰

Steuerung über Stellplatznachweise

²⁰ Urteil vom 04. September 1986 (-4 B 186/187.86-, NVwZ 87, 410)

Verkaufsräume und Verkaufsflächen, deren Zweck lediglich auf den Verkauf von Artikeln mit erotischem und sexuellem Charakter ausgerichtet ist, sind Einzelhandelsbetriebe und als solche in den meisten Baugebieten, insbesondere Kern- und Mischgebieten, allgemein zulässig. Das OVG Lüneburg hat bereits 1985 entschieden, dass für einen Ausschluss solcher Einzelhandelsbetriebe kein rechtfertigender städtebaulicher Grund erkennbar ist. Die Gefahr, dass sie seriöse Einzelhandelsgeschäfte und Dienstleistungsbetriebe verdrängen, und damit das Niveau eines Hauptgeschäftsbereiches herabsetzen können, sei nicht in dem gleichen Maße wie bei Sex-Kinos u. ä. Einrichtungen gegeben.²¹ Gleichwohl kann es bei einer vorliegenden Wohnfunktion zu relevanten bodenrechtlichen Spannungen kommen und ein Ausschluss vor diesem Hintergrund zu begründen sein.

Ansiedlung von Erotik-Fachmärkten ist nur aufgrund von Konflikten mit der Wohnfunktion zu steuern

6.4 Verfahrensvorschlag

Der Stadt Hilden wird im Grundsatz empfohlen, über das Instrument einfacher Bebauungsplan (Textbebauungsplan) die rechtskräftigen Bebauungspläne und die sog. § 34 Gebiete (im Zusammenhang bebauten Ortsteile) zu überplanen und die entsprechenden Festsetzungen zu treffen. Im Grundsatz ist es zulässig, durch eine planungsrechtliche Regelung nach § 1 Abs. 5 und 9 Baunutzungsverordnung (BauNVO) im Rahmen eines einfachen Bebauungsplans im Sinne von § 30 Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB) solche Vergnügungstätten, Wettbüros und Erotik-Fachmärkte auszuschließen oder nur ausnahmsweise zuzulassen, die geeignet sind, angestammte und das gehobene Geschäftsniveau prägende Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe aus dem Bereich zu verdrängen und zu einer Niveauabsenkung - Trading-Down-Effekt - führen und/oder die Wohnfunktion maßgeblich beeinträchtigen.

einfacher Bebauungsplan ...

Es kann der Weg gewählt werden, die Regelungen über einen einfachen Bebauungsplan, der über mehrere andere Bebauungspläne „gelegt“ wird, festzusetzen. In diesem Falle werden die Regelungsinhalte (Festsetzungen) der vorhandenen Bebauungspläne im Themenfeld „Vergnügungstätten“ geändert bzw. weiter spezifiziert. Ansonsten behalten die bestehenden Festsetzungen der vorhandenen Bebauungspläne ihre Rechtskraft. Hierfür ist es zwingend erforderlich, alle zu ändernden Bebauungspläne jeweils zu bezeichnen und die jeweilige Nummer des Änderungsverfahrens aufzuführen.

... über mehreren Bebauungsplänen

Wird ein Gebiet nach § 34 BauGB (im Zusammenhang bebauter Ortsteil ohne Bebauungsplan) mit diesem Bebauungsplan überplant wirkt dieser als einfacher B-Plan. Ansonsten gilt das Kriterium des „sich Einfügens“ gemäß § 34 BauGB fort.

Wenn in einzelnen Teilbereichen unterschiedlicher Bebauungspläne oder von §34 Gebieten der Ausschluss, oder die ausnahmsweise Zu-

²¹ OVG Lüneburg Urtei I vom 11. September 1985 - AZ.: 1 OVG C 26/85 -

lässigkeit unterschiedlich zu werten ist, muss jeweils gesondert begründet werden.

6.5 Besondere städtebauliche Gründe für integrierte Versorgungsstandorte

Im Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept für die Stadt Hilden aus dem Jahr 2005 werden im Wesentlichen folgende zwei Standortbereiche unterschieden:

- Innenstadt
- Nahversorgungsstandorte.

Die Hildener Innenstadt wird in nördlicher Richtung im Wesentlichen durch die Berliner Straße und die Benrather Straße, in östlicher Richtung durch die Walder Straße sowie die Kirchhofstraße, in südlicher Richtung durch die Südstraße, die Klotzstraße und den Stadtpark und in westlicher Richtung durch die Neustraße bzw. die Bahnlinie begrenzt.

Zentren- und Nahversorgungskonzept

Innenstadt

Das Hauptzentrum Innenstadt, das in weiten Teilen als Kerngebiet festgesetzt ist, zeichnet sich durch einen sehr hohen und nahezu durchgehenden Geschäftsbesatz aus, wobei in den Erdgeschosslagen der Einzelhandel die dominierende Nutzungsform darstellt. Zudem ist auf eine größere Anzahl an privaten und öffentlichen Dienstleistungseinrichtungen sowie Gastronomiebetrieben zu verweisen.

Die Nahversorgungsstandorte, die sich in einer größeren Anzahl über das Stadtgebiet von Hilden verteilen, werden im Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept für die Stadt Hilden nach Ladenzeilen und Solitären unterschieden und differenziert nach Stadtteilen dargestellt. Im Zusammenhang mit dem zukünftigen bauleitplanerischen Handeln der Stadt Hilden bei der Ansiedlung von Spielhallen und anderen Vergnügungsstätten ist ein besonderes Augenmerk auf die integrierten Nahversorgungsstandorte mit Ladenzeile zu legen.

Nahversorgungsstandorte

Für die Bauleitplanung lassen sich die „besonderen städtebaulichen Gründe“ für die Innenstadt von Hilden sowie die integrierten Nahversorgungsstandorte mit Ladenzeile wie folgt zusammenfassen:

Die im Kerngebiet der Stadt Hilden gemäß § 7 Abs. 2 BauNVO allgemein zulässigen Vergnügungsstätten können dazu führen, dass durch bestimmte Vergnügungsstätten der traditionelle Einzelhandel verdrängt wird. Dies ist vor allem damit zu begründen, Vergnügungsstätten, wie Spielhallen und Einrichtungen, deren Zweck auch in der Bedienung der erotisch/ sexuellen Interessen ihrer Besucher liegt, oftmals - auch dank längerer Ladenöffnungszeiten - höhere Mieten zahlen können. Darüber hinaus muss mit einer Niveauabsenkung und Verlust der Lagequalität des Gebiets gerechnet werden. Diese Niveauabsenkung kann auch durch Einzelhandelsbetrie-

Besondere städtebauliche Gründe

be mit überwiegend erotisch/ sexuellem Angebot (Erotik-Fachmärkte) hervorgerufen werden.

Insbesondere die „Ballung“ von Vergnügungsstätten ggf. im Zusammenspiel mit Einzelhandel aus dem Niedrigpreis-Segment, kann dazu führen, dass ein Gebiet weiter negativ in Bewegung gebracht wird.

Als Folge solcher Niveauabsenkungen kann es zur Abwanderung von Kunden und Besuchern kommen. Dies kann zu Leerständen oder aber zur Neuansiedlung weiterer entsprechender Vorhaben führen, bis hin zu einer massiven Konzentration. Das Zusammenwirken dieser Effekte ist der so genannte Trading-Down-Effekt.

Weiterhin ist die Innenstadt von Hilden nach wie vor ein wichtiger Wohnstandort. Es ist Zielsetzung der Stadt Hilden, diese Qualität zu erhalten und weiter zu entwickeln. Konfliktsituationen zwischen der wichtigen Wohnnutzung und Vergnügungsstätten sind zu erwarten.

Um solchen Tendenzen entgegen zu treten und die städtebauliche Ordnung zu wahren, sollen durch die Bauleitplanung Festsetzungen getroffen werden, die das Ziel haben, die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten, Wettbüros und Erotik-Fachmärkten im Stadtzentrum und in den Stadtteilzentren umfassend zu regeln. Diese Festsetzungen sollen eine Massierung dieser Nutzungen verhindern und darüber hinaus mögliche Konflikte mit der Wohnnutzung von vorneherein unterbinden.

6.6 Leitsätze

Bevor auf die einzelnen Bereiche eingegangen wird, in denen ein Regelungsbedarf erforderlich ist, wird im Folgenden über allgemeine Leitsätze deutlich gemacht, wie im Grundsatz mit dem Thema „Vergnügungsstätten“ im Stadtgebiet umgegangen werden soll. Damit sollen auch Einzelfallentscheidungen je nach Beurteilung der Lagesituation möglich bleiben.

Planungsgrundsätze

Grundsätzlich gilt:

- Im Stadtzentrum sollen künftig nur noch Spielhallen, Wettbüros und Erotik-Fachmärkte zugelassen werden, wenn negative städtebauliche Auswirkungen über die Häufung und Konzentrationswirkung ausgeschlossen sind. Kerngebietstypische Vergnügungsstätten sind grundsätzlich nur in den dafür vorgesehenen Bereichen zulässig.
- In den Stadtteilzentren (Bereiche mit Ladenzeile) sollen alle Arten von Vergnügungsstätten sowie Wettbüros und Erotik-Fachmärkte über die Bauleitplanung möglichst ausgeschlossen werden.

Stadtzentrum

Stadtteilzentren

durch Wohnen geprägte Gebiete

- In Wohngebieten sowie in Mischgebieten, in denen die Wohnnutzung vorherrscht, sollen Vergnügungsstätten, Wettbüros und Erotik-Fachmärkte konsequent ausgeschlossen werden.
- In Mischgebieten mit vorwiegend gewerblicher Nutzung bzw. gemäß § 34 Abs. 2 BauGB gewerblich geprägten mischgebietsähnlichen Gebieten kann eine ausnahmsweise Zulässigkeit von nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten sowie Wettbüros und Erotik-Fachmärkte im Einzelfall möglich sein, wenn negative städtebauliche Auswirkungen nicht zu erwarten sind.
- In Gewerbegebieten sind kerngebietstypische Spielhallen nur in den dafür explizit vorgesehenen Bereichen zulässig.
- In Industriegebieten sind Vergnügungsstätten sowie Wettbüros und Erotik-Fachmärkte grundsätzlich auszuschließen.
- Grundsätzlich sind zur Vermeidung von Konzentrationswirkungen die Zulässigkeitsvoraussetzungen von neuen Vergnügungsstätten an die Bestandssituation zu knüpfen. D.h. wenn in unmittelbarer Nachbarschaft einer beantragten Vergnügungsstätte bereits eine andere Vergnügungsstätte vorhanden ist, und im Zusammenwirken negative städtebauliche Auswirkungen zu erwarten sind, soll die Genehmigung nach Möglichkeit versagt werden.

Mischgebiete mit vorwiegend gewerblicher Nutzung

Gewerbegebiete

Industriegebiete

Bestandssituation beachten

In Gebieten, in denen eine allgemeine planungsrechtliche Zulässigkeit gegeben ist kann die Versagung der entsprechenden Genehmigung nur auf Grundlage des § 15 BauNVO erfolgen. Eine genaue Prüfung, ob die Kriterien des § 15 BauNVO greifen ist zwingend erforderlich, da davon auszugehen ist, dass der Antragsteller den Klageweg beschreiten wird. Dabei ist darauf zu verweisen, dass der im § 15 genannten städtebauliche Begriff „Störungen“ gemäß § 15 Abs. 3 BauNVO über eine immissionschutzrechtliche Bedeutung erheblich hinausgeht. Dies kann auch die Außenwirkung von Vergnügungsstätten beinhalten.²²

²² vgl. Fickert / Fieseler „Baunutzungsverordnung – Kommentar“ 11. Auflage 2008; § 15 Rn. 12.2 S. 978

7 Entwicklungskonzept Innenstadt

7.1 Vorbemerkung

Jüngere Entwicklungen im Innenstadtbereich der Stadt Hilden, der in weiten Teilen als Kerngebiet festgesetzt ist, legen die Annahme nahe, dass auch in Zukunft mit einem weiteren Zuzug von Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen zu rechnen ist.

Aus gutachterlicher Sicht wird vor allem in den Geschäftsbereichen der Hildener Innenstadt und aufgrund der wirtschaftlich schwierigen Situation des Einzelhandels eine klare Reglementierung von Vergnügungsstätten empfohlen. Weiterhin sollen nutzungsempfindliche Bereiche wie z. B. das Wohnen, kirchliche Einrichtungen und Schulen vor den Auswirkungen von Vergnügungsstätten geschützt werden. Auf Grundlage der dargestellten Sachverhalte liegt die Empfehlung nahe, für annähernd den gesamten MK-Bereich in der Innenstadt Vergnügungsstätten mit negativer städtebaulicher Ausstrahlung generell auszuschließen. Dem ist zu entgegenen, dass kerngebietstypische Vergnügungsstätten, allein aufgrund ihrer ausschließlichen Allgemeinzulässigkeit in MK-Gebieten in dem zentralen Kerngebiet der Stadt nicht generell ausgeschlossen werden können. Auch ist zu bedenken, dass mit einem generellen Ausschluss die vorhandenen Vergnügungsstätten in eine Monopolstellung manövriert werden und von einer - ggf. qualitativ hochwertigen - Konkurrenz geschützt sind.

Entsprechend ist es zwingend erforderlich, bestimmte Zulässigkeiten zu formulieren. Dabei ist zu beachten, dass mit der allgemeinen Zulässigkeit die Möglichkeit weiterer Ansiedlungen bestehen wird und zwar zusätzlich zu den bereits vorhandenen Vergnügungsstätten. Aufgrund des bereits heute schon dichten Besatzes (insbesondere an Spielhallen) ist eine allgemeine Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in der Bauleitplanung demnach nicht zu empfehlen, da mit einer weiteren Verdichtung den damit einhergehenden negativen Auswirkungen Vorschub geleistet wird.

Es wird empfohlen, ausschließlich die ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in die Bauleitplanung zu übernehmen. Diese Vorgehensweise ist aufgrund des hohen Besatzes und der zu erwartenden negativen Auswirkungen der Häufung von Vergnügungsstätten gerechtfertigt und geboten. In die Begründung zum Bebauungsplan sind darauf aufbauend die Kriterien zu übernehmen, wann eine ausnahmsweise Zulässigkeit greifen kann und wann nicht (vgl. Kap. 7.6 ff.).

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

aufgrund der wirtschaftlich schlechten Situation Spielhallen im Kerngebiet ausschließen

allgemeine Zulässigkeit ist problematisch

die Zulässigkeit soll nur ausnahmsweise gewährt werden

Zielrichtung der Kriterien

7.2 Ausnahmsweise Zulässigkeit

Für bestimmte Bereiche soll die ausnahmsweise Zulässigkeit aller Vergnügungsstätten, Wettbüros und Erotik-Fachmärkte in Verbindung mit den jeweiligen Zulässigkeitskriterien formuliert werden. Dies vorwiegend in den in zweiter Reihe hinter der Mittelstraße liegenden Lagen. Hier können sich nicht-kerngebietstypische Vergnügungsstätten entwickeln, ohne erhebliche Unverträglichkeiten auszulösen. Für die Standorte gilt dies, da hier eine generelle Unverträglichkeit nicht vorausgesetzt und begründet werden kann. Bedingung ist, dass keine Häufung mehrerer Angebote auftritt, die eine Prägung nicht nur des unmittelbaren Umfeldes befürchten lässt und Störungen für die überwiegend vorhandene Wohnbevölkerung im Kerngebiet verursacht.

7.3 Ausnahmsweise Zulässigkeit ab dem ersten Obergeschoss

Mit diesem Angebot ist ein zentral liegender Vorrangbereich angeboten. Gleichwohl ist es trotz der genannten Konfliktpotenziale nicht ausreichend und auch nicht zielführend, im weiteren zentralen Bereich der Innenstadt Vergnügungsstätten generell auszuschließen. Hierbei ist zu bedenken, dass Vergnügungsstätten, die nicht im Erdgeschoss liegen, sondern in den Obergeschossen untergebracht sind, nicht die relevanten Auflagen für den Einzelhandel unterbrechen. Mit dieser Begründung sind sie aus städtebaulicher Sicht in bestimmten Bereichen nicht generell unverträglich.

Keine generelle Unverträglichkeit in den Obergeschossen

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

Diese Lage ist für Betreiber von Vergnügungsstätten äußerst attraktiv. Entsprechend wird hier ein Ansiedlungspotenzial angeboten. Gleichwohl wird mit der ausschließlichen Zulässigkeit in den Obergeschossen verhindert, dass die Einzelhandelsauflagen unterbrochen werden. Auch wird mit der ausnahmsweisen Zulässigkeit verhindert, dass über die Häufung eine negative Prägung erfolgt. Diese ausnahmsweise Zulässigkeit beinhaltet auch kerngebietstypische Vergnügungsstätten.

7.4 Ausnahmsweise Zulässigkeit von Freizeit-Centern

Vergnügungsstätten sind auch als vitalisierendes Element und Frequenzbringer in der Innenstadt zu verstehen. Zur Abgrenzung von attraktiven Freizeit-Centern²³ zu konventionellen und nach innen orientierten Spielhallen ist eine eindeutige Abstufung nach Anlage-

Keine generelle Unverträglichkeit aller Spielhallentypen

²³ Freizeit-Center sind auch dann als Spielhallen zu werten, wenn sie keine Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit, sondern ausschließlich Geschicklichkeitsspiele anbieten.

typ erforderlich. Mit der ausnahmsweisen Zulässigkeit von Freizeit-Centern soll vermieden werden, dass über einen generellen Ausschluss eine Überreglementierung erfolgt und erwünschte Vorhaben ebenfalls verhindert werden.

Für die Differenzierung zwischen Spielhallen und Freizeit-Centern können rein städtebauliche Gründe herangezogen werden: Spielhallen mit einem ausschließlichen Angebot an Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit haben in der Regel keine Orientierung hin zum öffentlichen Raum und unterbrechen die Lauflagen über geschlossene Fassaden bzw. verhangene oder zugeklebte Schauseiten. Sie stellen regelmäßig Fremdkörper dar in der Vielfalt der straßenraumbezogenen Nutzungsangebote des Stadtzentrums und bilden tote Zonen in der Reihung City-typischer Auslagen und Angebote. Spielhallen mit einem Schwerpunkt auf Unterhaltungsspielautomaten (Freizeit-Center) öffnen sich dagegen häufig zum öffentlichen Raum und binden, ggf. mit Außengastronomie, das städtebauliche Umfeld mit ein (vgl. Kap. 7.8).

7.5 Gestaffelter Festsetzungskatalog

Im Ergebnis dieser abgestuften Verträglichkeiten ist in der Bauleitplanung zusammenfassend folgende gestaffelte Vorgehensweise vorzunehmen:

- Ausnahmsweise zulässig sind nicht-kerngebietstypische Vergnügungsstätten sowie Wettbüros und Erotik-Fachmärkte (Def. vgl. Kap. 3.8.1)
- Ausnahmsweise zulässig ab dem ersten Obergeschoss, somit unzulässig in den Erd- und Untergeschossen, sind gemäß § 31 Abs. 1 BauGB, § 7 Abs. 2 Nr. 2 i. V. mit § 1 Abs. 5, 7 Nr. 2, Abs. 8 und 9 BauNVO kerngebietstypischen Vergnügungsstätten sowie Wettbüros und Erotik-Fachmärkte.
- Ausnahmsweise zulässig sind Freizeit-Center mit Unterhaltungsspielgeräten, Billard, Dart und sonstigen manuellen Spielgeräten. Dies beinhaltet auch das Angebot von Bowling-Bahnen.
- Genereller Ausschluss von Vergnügungsstätten, Wettbüros und Erotik-Fachmärkten.

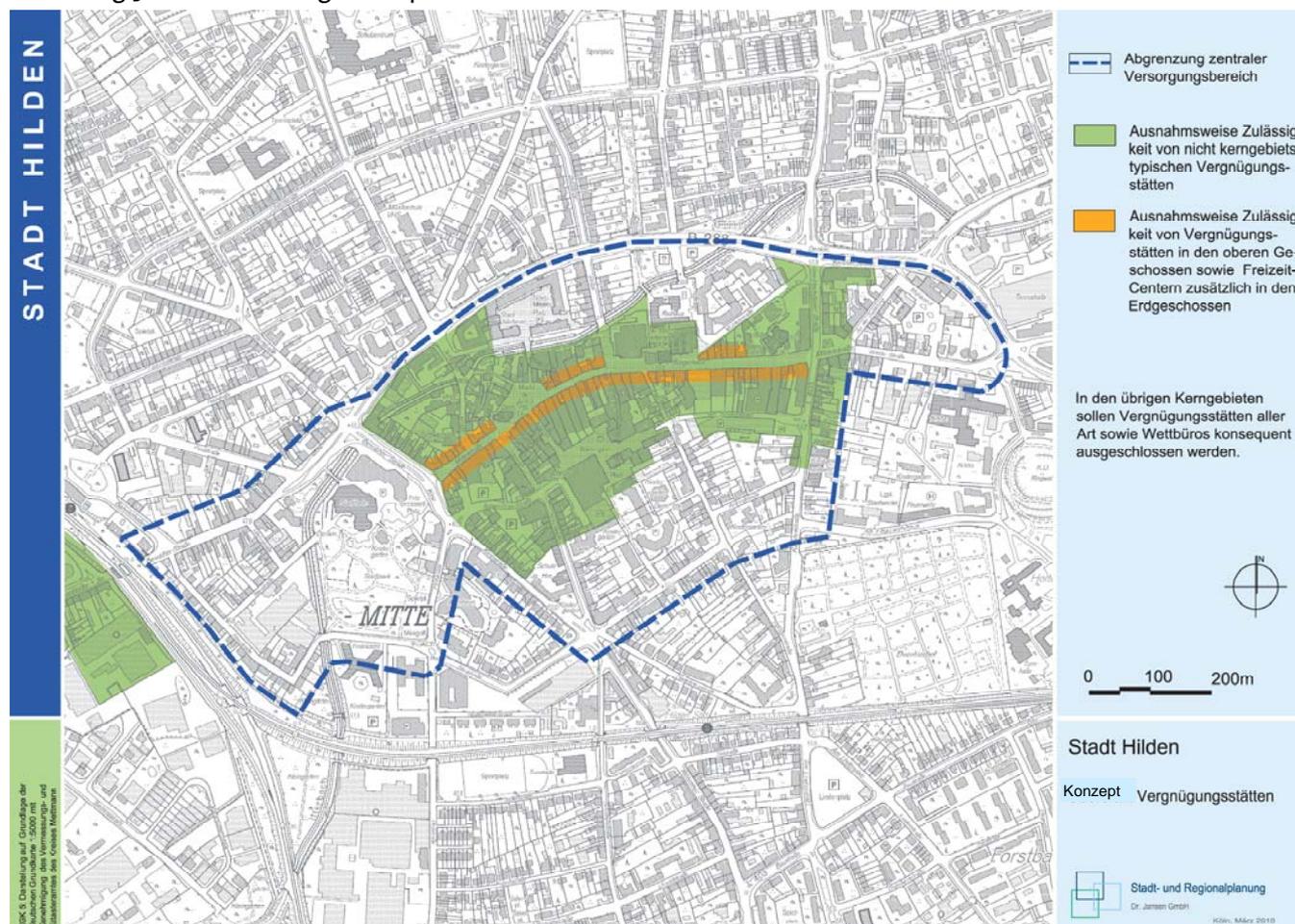
Die planungsrechtliche Abstufung für die Innenstadt von Hilden wird unter den genannten Bedingungen und Voraussetzungen entsprechend der folgenden Karte empfohlen.

*städtebauliche Gründe
für Freizeit-Center*



Beispiel für ein Freizeit-Center

Abbildung 5 Entwicklungskonzept Hilden Innenstadt



Quelle: Kartengrundlage Kreis Mettmann; Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH

7.6 Allgemeine Kriterien für die ausnahmsweise Zulässigkeit

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

Verhindern von Agglomerationen

In der Regel müssen die Ausnahmetatbestände auf städtebaulichen Gründen beruhen. Der Antragsteller muss nachweisen, dass die vorgesehene Vergnügungsstätte nicht stört und in funktioneller Hinsicht die Struktur und das Angebot des Gebiets ergänzen kann oder mit der Vergnügungsstätte die städtebaulichen Zielsetzungen nicht beeinträchtigt werden.

7.7 Kriterien für die Innenstadt

Nachdem mit den bestehenden Vergnügungsstätten (vorwiegend Spielhallen) und insbesondere mit regelmäßig beantragten Ansiedlungen städtebauliche Konflikte erkennbar bzw. zu erwarten sind,

Kriterien und städtebauliche Zielsetzung

ist es zwingend erforderlich, die ausnahmsweise Zulässigkeit an vergleichsweise restriktive Bedingungen zu knüpfen: nachdem, wie bereits dargelegt, weniger die Einzelansiedlung, vielmehr das Zusammenwirken der Angebote negative städtebauliche Auswirkungen erwarten lassen, sind an die Zulässigkeitsvoraussetzungen Bedingungen zu knüpfen, die verhindern, dass Agglomerationen mit den geschilderten negativen städtebaulichen Auswirkungen entstehen.

Hinsichtlich der Definition von Kriterien ist zunächst auf die städtebauliche Zielsetzung abzustellen. In Hilden liegt die Zielsetzung für die Kernbereiche darin, eine attraktive Einkaufslage und ein die ganze Stadt repräsentierendes Zentrum zu entwickeln, das in der Lage ist, eine Versorgungsfunktion, auch über den kurzfristigen Bedarf hinausgehend (Nahversorgung), zu sichern. Dies gilt auch für die Sicherung der Wohnfunktion. Vorhaben, die geeignet sind, diese Zielsetzungen zu erschweren, können keinen Ausnahmetatbestand für sich geltend machen.

Wenn in mittel- oder unmittelbarer Nachbarschaft bereits eine Vergnügungsstätte vorhanden ist, muss in so sensiblen Bereichen wie den zentralen Kerngebietslagen davon ausgegangen werden, dass eine weitere Ansiedlung das Baugebiet negativ in Bewegung bringt. Dies ist auch dann der Fall, wenn die Zielsetzung eine attraktive und hochwertige Einkaufslage beinhaltet, aber das Einzelhandelsangebot (noch) den eher den minderwertigen Sortimenten zuzuordnen ist (1-EuroShops, Resteläden...). Auch hier ist die Ansiedlung von weiteren Vergnügungsstätten geeignet die Situation zu verfestigen und die Zielsetzung zu verhindern. Gleichmaßen muss allerdings deutlich gemacht werden, dass seitens der öffentlichen Planung und Verwaltung Maßnahmen eingeleitet sind, die zur Aufwertung des städtebaulichen Umfeldes maßgeblich beitragen werden.

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

- An die ausnahmsweise Zulässigkeit ist die Bedingung geknüpft, dass Vergnügungsstätten und deren Erweiterungen sowie Erotikfachmärkte und Wettbüros nur dann ausnahmsweise zulässig sind, wenn sich im selben Gebäude, im gleichen Straßenzug in mittelbarer und unmittelbarer Nachbarschaft des Vorhabens keine Vergnügungsstätte, kein Wettbüro oder Erotik-Fachmarkt befindet und damit zu erwarten ist, dass über die Häufung von Angeboten an Vergnügungsstätten der Bereich negativ in Bewegung gebracht wird oder die städtebauliche Zielsetzung für diesen Bereich erschwert wird. Es ist sicher zu stellen, dass Störungen im Sinne des § 15 Abs. 1 BauNVO in Verbindung mit § 15 Abs. 3 BauNVO nicht auftreten werden. Es wird vorbehaltlich einer Überprüfung der konkreten räumlichen und städtebaulichen Situation zunächst davon ausgegangen, dass ein neues Vorhaben innerhalb eines Radius von 200 m um eine bestehende Vergnügungsstätte, ein Wettbüro oder einen Erotik-Fachmarkt negative

*negatives Zusammenwirken
verhindern*

*Formulierungsvorschlag für die
Bauleitplanung*

städtebauliche Auswirkungen über das Zusammenwirken der Angebote auslösen wird. Dieser 200 m Radius hat keine bindende Wirkung, er dient als Orientierungswert und Anlass für eine Prüfung der konkreten Situation vor Ort.

Besondere städtebauliche Gründe zur Rechtfertigung dieser Anwendungen sind in der Innenstadt von Hilden:

Besondere städtebauliche Gründe

- Das Absinken des Niveaus der Haupteinkaufsstraße durch Häufung von Vergnügungsstätten, insbesondere durch Unterbrechung der Schaufensterzonen
- Ein Attraktivitätsverlust der MK-Gebiete durch einen Trading-Down-Effekt infolge der Ansiedlung von mehreren Vergnügungsstätten in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander
- Beeinträchtigung der Zielsetzung, die Geschäftslage des Einzelhandels zu stärken
- Eine negative Beeinflussung des bisherigen Charakters des Stadtkerns mit seinem gehobenen und zentralen Versorgungsgebiet infolge Ansiedlung von Vergnügungsstätten
- Das Bodenpreisgefüge wird verzerrt
- Befürchtung der Verdrängung anderer Nutzungen durch die räumlich gebündelte Zulassung von Vergnügungsstätten
- Beeinträchtigung des Straßenbilds
- Konflikte mit der Wohnfunktion in der Innenstadt

7.8 Kriterien für sonstige Anlagen

Zur Definition von Freizeit-Centern ist bei Anwendung des § 1 Abs. 9 BauNVO eine „bestimmte bauliche oder sonstige Anlage“ durch einen Gattungsbegriff, eine ähnliche, typisierende Beschreibung oder die Beschreibung von Ausstattungsmerkmalen der Anlage zutreffend zu kennzeichnen.

Es können damit jedoch immer nur objektiv bestimmbare Typen von Anlagen erfasst werden; eine Planung konkreter einzelner Vorhaben ist nur in Form eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans möglich. Als Gattungsbegriff kann Billard-Café, Bowling-Center oder Sports-Bar verwandt werden, wenn diese Nutzungen diejenige der Spielautomaten überwiegen.

Es kann auch der Begriff Freizeit-Center mit einer näheren Beschreibung der einzelnen freizeitorientierten Anlagen als Gattungsbegriff in Frage kommen.

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

Folgender Formulierungsvorschlag für die Begründung in der Bauleitplanung wird empfohlen:

Formulierungsvorschlag für die Bauleitplanung

- Vergnügungsstätten in Form von Spielhallen sind nur als Freizeit-Center zulässig. Freizeit-Center definieren sich darüber, dass ma-

nuelle Geschicklichkeitsspiel und -automaten angeboten werden und keine Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit vorhanden sind. Ein Bezug zum Straßenraum ist über die Öffnung der Schauseiten zu gewährleisten. Den Hauptseiten zugewandte, verhangene oder zugeklebte Fensteröffnungen sind nicht zulässig, denn sie sind geeignet, wichtige Lauflagen zu unterbrechen und als Fremdkörper in der city-typischen Abfolge zu wirken.

7.9 Umgang mit Erotik-Fachmärkten

Der Ausschluss von Erotik-Fachmärkten ist unabhängig von den Vergnügungsstätten zu begründen. Die Innenstadt von Hilden dient neben der Einzelhandelsnutzung, nichtstörendem Gewerbe und den Dienstleistungseinrichtungen vor allem auch dem Wohnen. Diese Gemengelage, die in anderen Stadtzentren oft nicht mehr vorhanden ist, stellt eine wichtige städtebauliche Qualität dar, die eines besonderen Schutzes bedarf.

Diese ausgeprägte Wohnfunktion steht im Widerspruch zur Ansiedlung von Erotik-Fachmärkten, da verschiedene Konflikte zu erwarten sind. Nicht allein das Image oder die sittlichen Befindlichkeiten der Bewohner werden betroffen sein, auch negative Auswirkungen auf die Vermietbarkeit, die Bodenrenten und damit bodenrechtliche Spannungen sind zu erwarten. Die Bedeutung des Wohnstandortes erfordert ein attraktives Angebot an Infrastruktur, Einzelhandel und Dienstleistungen, das durch eine Niveauabsenkung deutlich beeinträchtigt wird.

ungünstige Entwicklung des Mietpreisniveaus zu erwarten

8 Integrierte Nahversorgungsstandorte

In den weiteren Versorgungslagen sollen Vergnügungsstätten sowie Wettbüros und nach Möglichkeit Erotik-Fachmärkte konsequent ausgeschlossen werden. Insgesamt ist die Situation des Einzelhandels und der publikumsbezogenen Dienstleistungen in den Stadtteilen als labil einzustufen. Insoweit wird zur Vermeidung von städtebaulichen Konflikten und zur Sicherung der wohnungsnahen Grundversorgung empfohlen, in den Ortszentren und Versorgungslagen die kerngebietstypischen Vergnügungsstätten, Wettbüros und Erotik-Fachmärkte generell auszuschließen. Im Grundsatz sind die Versorgungsschwerpunkte mit Ladenzeile und die Stadtteile zu klein, um eine über den Stadtteil hinausreichende Funktion für die Nachfrage nach Vergnügungsstätten auszuüben. Diese Funktionen können in der Stadt Hilden ausschließlich die Innenstadt und die Gewerbegebiete übernehmen. Zu überprüfen sind insbesondere die Bebauungspläne für

- die Ladenzeilen und angrenzende Bereiche in der Nordstadt (Beethovenstraße, Gustav-Mahler Straße und Gerresheimer Straße/ Marienweg).

- die Ladenzeile auf der Walder Straße/Höhe Margarethenhof in der Oststadt
- die Ladenzeile im Stadtteil Südstadt in der St. Konrad-Allee

Des Weiteren wird eine Ansiedlung von nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten, Wettbüros und Erotik-Fachmärkten in den durch überwiegend mit Wohnnutzung gekennzeichneten MIBereichen aus gutachterlicher Sicht kritisch gesehen, da hier Störungen der Wohnnutzung aber auch Konflikte mit kirchlichen Einrichtungen, Altenheimen und Schulen befürchtet werden. Insoweit sollen auch die nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten, Wettbüros und Erotik-Fachmärkte ausgeschlossen werden.

9 Gewerbegebiete und gewerbliche geprägte Mischgebiete

9.1 Vorbemerkung

Aufgrund des bereits heute vorliegenden hohen Besatzes an Vergnügungsstätten in der Stadt Hilden wird eine relativ strenge Reglementierung insbesondere für Spielhallen auch in den Gewerbegebieten und den gewerblich geprägten Mischgebieten empfohlen. Die Wirtschaftskraft einer Kommune hängt maßgeblich von der Qualität und Attraktivität der gewerblichen Lagen ab und im Standortwettbewerb um Unternehmen ist die städtebauliche Prägung und das Bodenpreisgefüge der Gewerbeflächen von entscheidender Bedeutung. Wie bereits erwähnt erzielen Vergnügungsstätten deutlich höhere Bodenrenditen als die „klassischen“ Gewerbebetriebe und sind geeignet diese zu verdrängen, wenn erhöhte Renditeerwartungen seitens der Grundstückseigentümer den Bodenmarkt beeinflussen. Bodenrechtliche Spannungen mit den sich daraus ergebenden negativen Effekten für die arbeitsplatzintensiven Gewerbebetriebe sind zwingend zu vermeiden. Eine klare Reglementierung über die Bauleitplanung ist hierfür unerlässlich.

9.2 Konsequente Reglementierung

Aufgrund der Zulässigkeitsvoraussetzungen in Misch- und Gewerbegebieten (vgl. Kap. 5) und der Standortpräferenzen seitens der Betreiber besteht in diesen Gebietskategorien grundsätzlich ein hoher Ansiedlungsdruck. Aber auch der dargestellte Trend zu immer größeren Einrichtungen (> 600 qm) an strategisch günstiger Lage führt dazu, dass in gewerblich geprägtem Umfeld die Anfragen vermehrt auftreten.

Es ist offensichtlich, dass sich innerhalb einer innerstädtisch gewachsenen Lage eines MK-Gebietes nur schwer eine „kerngebietstypische“ Vergnügungsstätte der genannten Größenordnung von mehr als 600 qm Nutzfläche realisieren lässt. Selbst wenn ein Objekt oder Grundstück verfügbar sein sollte, wird das zu erwartende Verkehrsaufkommen nur schwer zu koordinieren bzw. die Stellplätze nachzuweisen sein. Nachdem gewerblich geprägte Bereiche

meist verkehrsgünstig liegen, ist aufgrund des Ausweichverhaltens der Betreiber auf bestimmte Flächen in der Stadt Hilden ein besonderes Augenmerk zu legen.

Die Begründung zum Ausschluss kann zwei Sachverhalte beinhalten:

- Die Flächen in Gewerbegebieten und gewerblich geprägten Mischgebieten sollen den „klassischen“ arbeitsplatzintensiven Betrieben vorgehalten bleiben. Spannungen des Bodenmarktes sollen durch die Ansiedlung der teils hochprofitablen Vergnügungsstätten vermieden werden.
- Die Eigenart des Gebiets muss gewahrt bleiben oder die sonstige städtebauliche Zielsetzung für das Gewerbegebiet darf nicht beeinträchtigt werden. Nachdem der gewerbliche Sektor sich zunehmend mit dem Dienstleistungssektor vermischt, gewinnt die „Adressbildung“ auch für Gewerbebetriebe immer mehr an Bedeutung. Es soll verhindert werden, dass über eine Häufung und Konzentration von Spielhallen ein negatives Image und damit negative städtebauliche Auswirkungen entstehen.

Zu überprüfen und ggf. anzupassen sind insbesondere die Bebauungspläne entlang der Düsseldorfer sowie entlang der Benrather Straße.

9.2.1 Zulässigkeiten

Hinsichtlich der Zulässigkeiten ist erneut darauf zu verweisen, dass Nutzungen aus einem Gemeindegebiet nicht generell ferngehalten, d. h. grundsätzlich ausgeschlossen werden können. Eine reine Negativplanung würde dem Grundsatz der Wahrung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung widersprechen. Demnach gilt es, ein adäquates und auch marktkonformes Angebot an Zulässigkeitsbereichen vorzuhalten.

Hierfür ist es zwingend erforderlich, bestimmte Flächen, insbesondere in den gewerblich geprägten Bereichen auch für großflächigere Angebote (> 100 qm) für Ansiedlungen zu öffnen.

Hierfür werden zwei Bereiche vorgeschlagen:

- ~~Gewerbegebiet zwischen Düsseldorfer Straße und Bahntrasse für die ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten.~~²⁴
- Gewerbegebiet Westring für die allgemeine Zulässigkeit von Vergnügungsstätten

~~Die ausnahmsweise Zulässigkeit im Gewerbegebiet zwischen Düsseldorfer Straße und Bahntrasse orientiert sich an vergleichbaren Kriterien, wie sie für die Innenstadt formuliert sind (vgl. Kap. 7.2). Dies bedeutet, dass Agglomerationswirkungen mehrerer Angebote~~

*Gewerbegebiet zwischen
Düsseldorfer Straße und Bahntrasse*

²⁴ Herausgenommen durch Beschluss des Rates der Stadt Hilden vom 07.07.2010

grundsätzlich zu verhindern sind. Aufgrund der zu erwartenden Größe von weiteren Vorhaben soll der Prüfradius, innerhalb dessen eine Unverträglichkeit zunächst vermutet werden kann, bei 500 m liegen (Innenstadt 200 m).

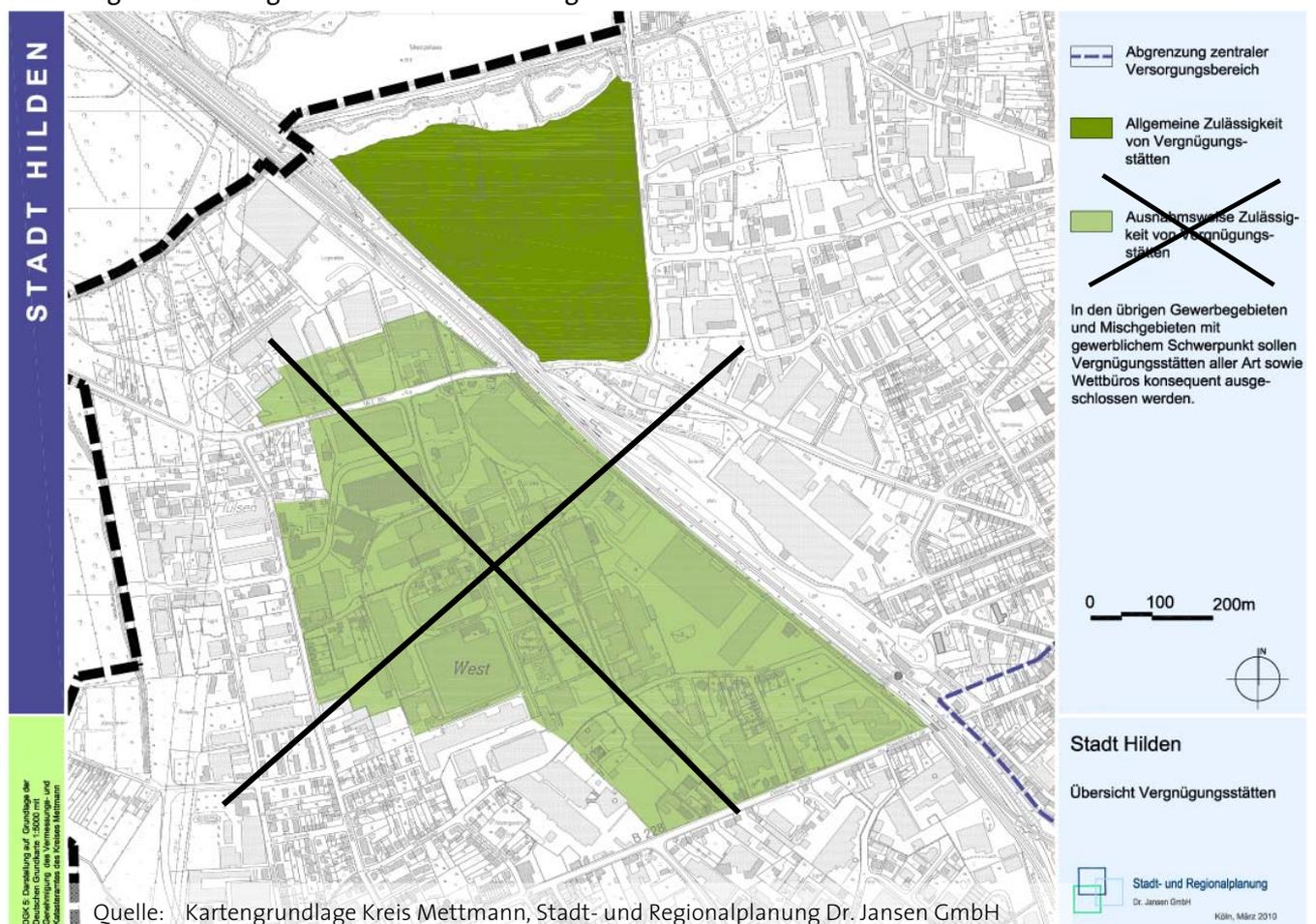
In der Nähe und im Einflussbereich von Wohnnutzungen im Gewerbegebiet sollen Vergnügsstätten auch innerhalb der definierten Bereiche konsequent ausgeschlossen werden.²⁵

Keine Nachbarschaft zwischen Vergnügsstätte und Wohnen

Das Gewerbegebiet Westring lässt aufgrund seiner Lage und seiner Erschließung die Möglichkeit zu, hier eine allgemeine Zulässigkeit von Vergnügsstätten zu formulieren. Damit können größere Vorhaben auch gehäuft angesiedelt werden. Dies bedeutet allerdings nicht, dass jeglicher Ansiedlung Tür und Tor geöffnet wird. Sobald erkennbar ist, dass der Charakter des Gewerbegebietes nach § 8 BauNVO mit weiteren Ansiedlungen nicht mehr aufrecht erhalten werden kann, kann und soll anhand des § 15 BauNVO (Allgemeine Voraussetzungen für die Zulässigkeit baulicher und sonstiger Anlagen) auch hier die Genehmigung versagt werden (vgl. auch Kap. 5.3).

Gewerbegebiet Westring

Abbildung 6 Zulässigkeitsbereiche in Gewerbegebieten²⁶



²⁵ Herausgenommen durch Beschluss des Rates der Stadt Hilden vom 07.07.2010

²⁶ Durchgestrichene Fläche und Inhalte: Herausgenommen durch Beschluss des Rates der Stadt Hilden vom 07.07.2010

10 Kurzes Resumée

Im Ergebnis des Steuerungskonzepts „Vergnügungsstätten“ werden auf Grundlage einer genauen Bestandsaufnahme und Analyse die Ausschluss- bzw. Zulässigkeitsbereiche zunächst für kerngebiets- und nicht kerngebietstypische Spielhallen begründet und festgelegt. Gleichzeitig wird über die Unterscheidung nach Typen ein weiteres Instrument entwickelt, damit auch erwünschte Entwicklungen insbesondere im Kerngebiete der Stadt Hilden gleichermaßen möglich werden.

Darauf aufbauend ist die konsequente bauleitplanerische Umsetzung, gestaffelt nach Prioritäten, einzuleiten.

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



11 Anhang 1 Übersicht zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach BauNVO 1990

BauNVO 1990	Zulässigkeit	Bemerkung
Kerngebiete § 7 Abs. 2 Nr. 2	zulässig	Das BVerwG hat hinsichtlich der Zweckbestimmung als typisch für Kerngebiete diejenigen Vergnügungsstätten angesehen, die als „zentrale Dienstleistungsbetriebe auf dem Unterhaltungssektor“ einen größeren Einzugsbereich haben und „für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen“.
Mischgebiete § 6 Abs. 2 Nr. 8	zulässig	nicht kerngebietstypisch (§ 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO) in den Teilen des Gebiets, die überwiegend durch gewerbliche Nutzung geprägt sind
Mischgebiete § 6 Abs. 3	ausnahmsweise zulässig	nicht kerngebietstypisch (§ 4a Abs. 3, Nr.2 BauNVO) in Gebieten, die nicht überwiegend gewerblich genutzt sind
Besondere Wohngebiete § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO	ausnahmsweise zulässig	nicht kerngebietstypisch
Dorfgebiete § 5 Abs. 3	ausnahmsweise zulässig	nicht kerngebietstypisch (§ 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO)
Gewerbegebiete § 8 Abs. 3 Nr. 3	ausnahmsweise zulässig	Vergnügungsstätten jeglicher Art
Kleinsiedlungsgebiete (§ 2)	unzulässig	
Reine Wohngebiete (§ 3)	unzulässig	
Allgemeine Wohngebiete (§ 4)	unzulässig	
Industriegebiete (§ 9)	unzulässig	

12 Anhang 2: Rechtsprechung zu Vergnügungsstätten

Zusätzlich zur allgemeinen bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vergnügungsstätten (vgl. auch Kap. 4) und den bereits zitierten Urteilen und Beschlüssen sind weitere Rechtsprechungen der Verwaltungsgerichte zu beachten. Im Folgenden wird ein Überblick über die wichtigste Rechtsprechung seit 1987 gegeben.

Tabelle 2 Urteile und Beschlüsse der Verwaltungsgerichte

Nr.	Gericht	Urt. vom	Beschl. vom	Az.	Fundstelle	Kurzinhalt
1	OVG Lüneburg	28.06.85		6 A 8/84	BRS 44 Nr. 233	Umbau eines früheren Ladengeschäftes in eine Spielhalle ist eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung nach dem Städtebauförderungsgesetz Zulässigkeit in einzelnen Baugebieten
2	BVerwG	21.02.86		4 C 31/83	NVwZ 86 S. 643	Vergnügungsstätte im Mischgebiet (bejaht bei 54 qm Nutzfläche)
3	BVerwG		22.05.87	4 N 4.86	BauR 87 S. 520	Ausschluss von Vergnügungsstätten im Kerngebiet (BauNVO 77)
4	OVG Münster	24.06.87		11 A 1389/85	BauR 87 S. 665	Zulässigkeit einer Spielhalle im Mischgebiet bei 65 qm Nutzfläche und Beschränkung der Öffnungszeiten bis 22:00 Uhr
5	OVG Bremen		31.08.87	1 B 66/87	BRS 47 Nr. 206	Festsetzung von Öffnungszeiten für Spielothek zulässig, wenn erst dadurch genehmigungsfähig
6	OVG Lüneburg	11.09.87		6 A 139/86	BRS 47 Nr. 51	Spielhallen bis etwa 100 qm können im Mischgebiet zulässig sein
7	VG Schleswig	29.04.88		2 A 120/87	n.v.	Nutzungsänderung in AutomatenSpielhalle in Gemengelage (Mischgebiet/ Gewerbegebiet ..) – hier: unzulässig bei 150 qm Nutzfläche
8	OVG Lüneburg	14.06.88		1 A 31/87	Die Gemeinde 88 S. 358	Nutzungsänderung in eine Spielhalle; Zulässigkeit in den einzelnen Baugebieten
9	BVerwG		28.07.88	4 B 119.88	BauR 88 S. 693	Kerngebietstypische Vergnügungsstätten sind weder im Misch- noch im Gewerbegebiet allgemein zulässig (hier: Spielhalle über 200 qm)
10	VGH Mannheim		23.02.89	5 S 2128/88	NVwZ 90 S. 86	Eine Spielhalle mit einer Nutzfläche von wesentlich mehr als 100 qm ist in einem Mischgebiet einer ländlichen Gemeinde unzulässig
11	OVG Hamburg	27.02.89		Bf 35/88	BauR 89 S. 707	Spielhalle im allgemeinen Wohngebiet (hier verneint) Bestandsschutz bei der Nutzungsänderung einer Diskothek in eine Spielhalle
12	VGH Mannheim		27.06.89	8 S 477/89	NVwZ 90 S. 86	Spielcasino mit 2 Spieltischen für Roulette im Industriegebiet zulässig
13	OVG Lüneburg	29.06.89		1 A 87/87	Die Gemeinde 91 S. 26	Genehmigung von Nutzungsänderungen, Spielhallen in der Innenstadt und Ausschluss im Bebauungsplan
14	VGH Mannheim	02.08.90		3 S 26/90	BauR 90 S. 705	Grundflächenbegriff nach der Spielhallenverordnung kein Sich-Einfügen einer kleinen Spielhalle in eine ländliche Umgebung (entspr. Mischgebiet)
15	OVG Bremen		04.04.91	1 B 74/90	BauR 4/91, 434	Aufnahme von 20 Videokabinen in ein Verkaufsgeschäft stellt eine baugenehmigungspflichtige Nutzungsänderung dar und gibt dem Betrieb den Charakter einer Vergnügungsstätte. Schwel-

Nr.	Gericht	Urt. vom	Beschl. vom	Az.	Fundstelle	Kurzinhalt
						lenwert sind drei Kabinen
16	BVerwG		29.07.91	4 B 40/91	BauR 91 S. 714	Spielhalle im Kerngebiet (hier: 790 qm)
17	VGH Mannheim	20.08.91		5 S 2881/90	juris	regelmäßig ist eine Spielhalle über 100 qm Nutzfläche im Mischgebiet nicht zulässig
18	OVG Schleswig	16.12.91		1 L 43/91	Die Gemeinde 92 S. 164	bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Spielhallen im allgemeinen Wohngebiet (hier bejaht)
19	OVG Schleswig	16.12.91		1 L 43/91	SchlHA 93 S. 192	Zur Zulässigkeit einer Spielhalle/ Abgrenzung allgemeines Wohngebiet – Mischgebiet
20	OVG Münster	13.01.92		2 K 1343/90	SHGT Informationsdienst 92 S. 77	Häufung von Spielhallen im Mischgebiet
21	OVG Schleswig	28.01.92		1 L 57/91	SchlHA 93 S. 193	Ausschluss von Spielhallen im Kerngebiet
22	OVG Schleswig	28.01.92		1 L 57/91	Die Gemeinde 93 S. 352	Zum Ausschluss von Spielhallen im Kerngebiet
23	OVG Münster	17.06.92		11 A 1434/89	juris	Spielhalle mit 72 qm Nutzfläche und Beschränkung der Öffnungszeiten im Mischgebiet zulässig
24	BVerwG	20.08.92		4 C 54.89	DVBl. 93 S. 109	keine Einheit von zwei selbständigen Spielhallen auf demselben Grundstück
25	BVerwG		29.10.92	4 B 103/92	BRS 54 Nr. 49	Spielhalle mit Gaststätte – Umstände des Einzelfalls entscheiden über Kerngebietstypik
26	VG Schleswig	24.11.92		2 A 170/89	n.v.	Nutzungsänderung in Diskothek (hier: unzulässig)
27	VGH München	11.12.92		2 N 90.2791	DÖV 93 S. 533	Ausschluss bestimmter Art von Vergnügungsstätten im historischen Ortszentrum eines religiös geprägten Fremdenverkehrsorts
28	OVG Münster	10.05.93		11 A 1438/91	BauR 93 S. 702	Verbindung einer Spielhalle mit einer Cafeteria im Mischgebiet
29	BVerwG		07.02.94	4 B 179/93	DÖV 94 S. 570	überwiegende Prägung durch gewerbliche Nutzung im Mischgebiet
30	OVG Münster	21.06.94		11 A 1113/91	BauR 95 S. 367	Mischgebiet/ Prägung durch überwiegend gewerbliche Nutzung Nutzfläche (hier: Aufsichtsbereich)
31	OVG Münster	16.06.97		10 A 6264/97	juris	Zulässigkeit von weiterer Spielhalle im Mischgebiet
32	VG Freiburg	24.10.00		4 K 1178/99	www.benkelberg.com. - Urteile - Volltextsuche: 4K1178/99	Genehmigung für Bau eines Appartementhauses in einem Industriegebiet (ausschließlich für Prostitution), weil es sich beim Objekt nicht um eine Vergnügungsstätte handelt.
33	VGH Mannheim	12.09.02		8 S 1571/02	BauR 03 S. 295	Schwellenwert von 100 qm Nutzfläche ist nur Anhaltswert
34	BVerwG		07.01.03	6 B 70.02	http://www.rakotz.de/spielhalle.htm	Untersagung der Eröffnung einer Spielhalle wegen kriminalitätsgeeignetem Umfeld
35	VG Osna-brück	30.04.04			http://www.dbovg.niedersachsen.de - Suchen Aktenzeichen - Auswahl Gericht - Eingabe Az	Nachträgliche Erteilung einer Baugenehmigung für Spielhallen in einem Kerngebiet. Grund: Der Ausschluss von Spielhallen im Bebauungsplan setzt die Ausweisung der maßgebenden Gründe für den Ausschluss in der Planbegründung oder in sonstigen Unterlagen voraus
36	VG München	22.07.04		Az. M 11 K 03-5710	VHW Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) „Die städtebauliche Steue-	In einem Gewerbegebiet ohne Vergnügungsstättennutzung kann die Ausnahmezulässigkeit nicht versagt werden, wenn nicht andere städte-

Nr.	Gericht	Urt. vom	Beschl. vom	Az.	Fundstelle	Kurzinhalt
					„Vergnügungsstätten“ 2009	bauliche Gründe dagegen sprechen.
37	OVG Berlin		10.11.04	2 S 50/04	http://www.baurecht-brandenburg.de/texte/OVGB3.pdf	Sanierungsgebiet: Untersagung der Nutzung eines Raums in einem Lokal als Diskothek, weil nicht vereinbar mit Mischgebietscharakter und Sanierungsziel
38	VGH Baden-Württemberg	03.03.05		3 S 1524/04	http://www.juraforum.de - Urteile im Volltext - Auswahl Gericht - Auswahl Datum	Veränderungssperre in MK zulässig bei Trading-Down-Effekt durch Vergnügungsstätte
39	BVerwG		20.11.05	4 B 56.06	http://lexetius.com Volltextsuche: Vergnügungsstätte	Einstufung einer Veranstaltungshalle (Zweck: türkisch-kurdische Hochzeiten) als nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätte
40	VG Minden		10.02.06	1 L 69/06	http://www.kostenlose-urteile.de - Urteilssuche anhand Aktenzeichen	Umwandlung eines Ladenlokals in ein Wettbüro benötigt neue Baugenehmigung
41	OVG Rheinland-Pfalz		13.03.06	A 11599/05	http://www.advogaran.t.de - Infocenter - Archiv - Baurecht 2006 - Planvorgaben	Untersagung der Umnutzung eines Zahntechniklabors in eine Sauna mit Prostitutionsausübung
42	VG Stuttgart		04.05.06	12 K 1360/06	http://vgstuttgart.de Suche: Vergnügungsstätte	Genehmigung der Nutzungsänderung eines bestehenden Verwaltungsgebäudes in einen „FKK-Sauna Club“
43	VG Stuttgart		12.06.06	16 K 1782/06	http://www.juriforum.de Erweiterte Suche: - Spielhalle Stuttgart - Rechtsprechung - Gericht	Bei einem hinreichend konkretisierten Planungskonzept für ein Kerngebiet ist die Zurückstellung eines Bauantrags für eine Spielhalle rechtmäßig
44	VG Frankfurt		19.09.06	3 TG 2161/06	http://www.kostenlose-urteile.de - Urteilssuche anhand Aktenzeichen	Untersagung der Nutzungsänderung eines Ladenlokals in ein Sportwettenbüro aufgrund anderer bauplanungsrechtlicher Anforderungen
45	VGH Baden-Württemberg	02.11.06		8 S 1891/05	http://www.juraforum.de - Urteile im Volltext - Auswahl Gericht - Auswahl Datum	Spielhalle mit 10 (nicht gerundet) Geldspielgeräten in der Regel in MI nicht zulässig
46	OVG Lüneburg	24.04.07			http://www.dbovg.niedersachsen.de - Suchen Aktenzeichen - Auswahl Gericht - Eingabe Az	Untersagung der Nutzung eines leerstehenden Gebäudes als Bordell. Grund: Verletzung einer Veränderungssperre
47	VG Frankfurt		19.06.08	3 A 825/08.Z	http://www.rechtscentrum.de - Datenbank Verwaltungsrecht - Suche: Vergnügungsstätte	Untersagung der Eröffnung einer Spielhalle. Grund: Maßgebend weder Art der baulichen Nutzung, noch der § 34, noch die BauNVO, sondern geltender einfacher Bebauungsplan
48	VG Gelsenkirchen	09.07.08		10 K 2870/07	http://www.juriforum.de	Im Mischgebiet sind Spielhallen unzulässig wenn sie wegen ihrer Zweckbestimmung und ihres

Nr.	Gericht	Urt. vom	Beschl. vom	Az.	Fundstelle	Kurzinhalt
	chen				Erweiterte Suche: - Spielhalle Gelsenkirchen - Rechtsprechung - Gericht	Umfangs als kerngebietstypisch einzustufen sind
49	Hessischer VGH		25.08.08	3 UZ 2566/07	http://www.juraforum.de - Urteile im Volltext - Auswahl Gericht - Auswahl Datum	Unzulässigkeit von (weiteren) Wettbüros wenn im Widerspruch zur Eigenart des Baugebiets, Gebot der Rücksichtnahme
50	BVerwG	04.09.2008		4 BN 9/08	VHW Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) „Die städtebauliche Steuerung von Vergnügungsstätten“ 2009	Die Verhinderung des sog. Trading-Down-Effekts stellt einen besonderen städtebaulichen Grund i.G. von §1 Abs. 9 BauNVO dar, der den Ausschluss von Vergnügungsstätten rechtfertigen kann.
51	OVG Lüneburg		11.12.08	2 B 101/08	http://www.dbovg.niedersachsen.de - Suchen Aktenzeichen - Auswahl Gericht - Eingabe Az	Zu Fragen des Nachbarschutzes gegen eine Befreiung für eine Spielhalle von einer Planfestsetzung, mit der Vergnügungsstätten im Kerngebiet nach § 1 Abs. 5 BauNVO (teilweise) ausgeschlossen wurden
52	VG Neustadt a.d. Weinstraße	23.02.09		4 K 1199/08.NW	http://www.justiz.rlp.de Rechtsprechung: - Gerichtstyp - Gerichtsort - Entscheidungsdatum	Versagen der Baugenehmigung für Spielhalle in einem Gewerbegebiet wegen der geplanten Dimension des Vorhabens
53	VG Karlsruhe		10.03.09		http://www.kruegerautomaten.de - Stadtgespräch - mit Datum vom 17.03.09	„bloße“ Wettannahmestellen sind nicht per se eine Vergnügungsstätte im bauplanungsrechtlichen Sinne
54	VG Augsburg	11.03.09		15 BV 08.1306	http://www.landessanwaltschaft.bayern.de/documents/15a1306b.pdf	Versagung einer Baugenehmigung für Spielhallen im Bahnhofsgelände aus Gründen des öffentlichen Interesses. Fachplanungsrecht verhindert Einschreiten der unteren Bauaufsichtsbehörde nicht
55	VGH Mannheim		26.08.2009	3 S 1057/09	VHW Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) „Die städtebauliche Steuerung von Vergnügungsstätten“ 2009	Ist ein faktisches Gewerbegebiet bislang frei von Vergnügungsstätten und wird seine Eigenart durch das Vorhandensein eines Berufsbildungszentrums geprägt, kommt ggf. auch ein Verstoß gegen § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO in Betracht. Ein Betrieb von vier kerngebietstypischen Spielstätten (mit einer Nutzfläche von jeweils 144 qm) unter einem Dach in einem faktischen Gewerbegebiet, ist nicht als Ausnahme gemäß § 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO zulässig.