



Dr. Donato Acocella
Stadt- und Regionalentwicklung

Vergnügungsstättenkonzept Für die Stadt Überlingen



Dr. rer.pol. Rainer Kahnert

Dortmund/ Lörrach, 12.04.2016

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

INHALTSVERZEICHNIS:

1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG	4
2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN	7
2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSSTÄTTE"	7
2.1.1 Unterschiedliche Nutzungsprofile und städtebauliche Störpotenziale von Vergnügungsstätten und „Rotlichtangeboten“	9
2.1.2 Spiel-/ Automatenhallen und ihre städtebaulichen Störpotenziale	12
2.1.3 Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten	14
2.1.3.1 Abgrenzung der nicht kerngebietstypischen gegenüber den nur im Kerngebiet zulässigen Vergnügungsstätten	16
2.1.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme	18
2.1.3.3 Städtebauliche Gründe	19
2.1.4 Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag Baden-Württemberg (LGlüG Baden-Württemberg)	20
2.2 STRATEGIEN ZUR PLANUNGSRECHTLICHEN RÄUMLICHEN STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN	22
3. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE	25
3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT	26
3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER INNENSTADT VON ÜBERLINGEN	27
3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungsstätten in der Innenstadt	27
3.2.2 Lagebezogene Verteilung der Vergnügungsstätten und städtebaulich-funktionale Analyse des Umfelds der Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Überlingen	29
3.2.3 Städtebaulich-funktionale Stärken-Schwächen-Analyse	31
3.2.4 Funktions- und Standortanalyse der bestehenden Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Überlingen	34
3.2.5 Funktions- und Standortanalyse in der Kernstadt	36
3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGEBIETEN VON ÜBERLINGEN	37
3.3.1 Alte Nußdorfer Straße / Askaniaweg	38
3.3.2 Gewerbebereich Oberried	40
3.3.3 Gewerbegebiet Langäcker	45
4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE VERGNÜGUNGSSTÄTTENSTEUERUNG	46
4.1 ZUSAMMENFASSENDE STÄDTEBAULICH-FUNKTIONALE BEWERTUNG DER TATSÄCHLICHEN UND POTENZIELLEN STANDORTE FÜR VERGNÜGUNGSSTÄTTEN	46
4.2 ANSIEDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR SPIELHALLEN UNTER DEM ASPEKT DER GLÜCKSSPIELRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT NACH LANDESGLÜCKSSPIELGESETZ BADEN-WÜRTTEMBERG	49
4.2.1 Steuerungsempfehlungen für die Innenstadt	50
4.2.2 Steuerungsempfehlungen für die Kernstadt außerhalb der Innenstadt	51
4.3 STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN GEWERBEGEBIETEN	53
4.4 ZUSAMMENFASSUNG	57
5. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG	58



6. EMPFEHLUNGEN ZU MAßNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTE 60

TABELLENVERZEICHNIS:

Tab. 1:	Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO 1990.....	15
---------	--	----

KARTENVERZEICHNIS:

Karte 1:	Abgrenzung Innenstadt – kernstadt – außenbereich Überlingen	26
Karte 2:	Vergnügungsstätten in Überlingen (Gesamtstadt) Fehler! Textmarke nicht definiert.	
Karte 3:	Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten in der Kernstadt	30
Karte 4:	Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereiches in der Innenstadt von Überlingen	31
Karte 5:	Nutzungsstruktur Gewerbebereiche Nussdorfer Straße	39
Karte 6:	Gewerbebereich Oberried – Gliederung in Teilquartiere	40
Karte 7:	Nutzungsstruktur Gewerbebereich Oberried	41
Karte 8:	Umgriff Bebauungsplan zum Ausschluss von Vergnügungsstätten in der Innenstadt Überlingen	46
Karte 9:	Mindestabstände zu Spielhallen und Einrichtungen für Jugendliche in Überlingen	50
Karte 10:	Vorschlag Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten Einkaufszentrum Bommercenter	52
Karte 11:	Vorschlag Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten Gewerbebereich Oberried I/II	55
Karte 12:	Vorschlag Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten Gewerbebereich Oberried – Ottomühle	55



FOTOVERZEICHNIS:

Foto 1: negatives Beispiel, andere Stadt	28
Foto 2: negatives Beispiel, andere Stadt	28
Foto 3: positives Beispiel, andere Stadt	29
Foto 4: positives Beispiel, andere Stadt	29
Foto 5: Christophstraße - Magnetbetrieb	32
Foto 6: Franziskanerstraße - Fachgeschäft	32
Foto 7: Christophstraße – Fassaden.....	32
Foto 8: Münsterstraße - Außengastronomie.....	32
Foto 9: Fußgängerzone Münsterstraße	33
Foto 10: Hafenstraße - Leerstand	33
Foto 11: Spielhalle Franziskanerstraße 16	35
Foto 12: Kino Franziskanerstraße 16.....	35
Foto 13: Kino und Spielhalle Franziskanerstraße 16.....	35
Foto 14: Spielhalle Tulpenweg 1	36
Foto 15: Spielhalle Tulpenweg 1	36
Foto 16: Mehrfachspielhalle Bommer-Center Nussdorf	37
Foto 17: Spielhalle Abigstraße 5	42
Foto 18: Spielhalle Abigstraße 5	42



1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG

In Überlingen, wie mittlerweile in vielen anderen Städten unterschiedlicher Größe, haben sich die Anträge auf die Errichtung von Spielhallen, Wettbüros und gastronomischen Einrichtungen mit Spielmöglichkeiten gehäuft. Diese Entwicklung kann sowohl funktionsbezogen städtebaulich negativ wirken, als auch zu einer stadtsoziologischen Problematik führen, die sich im Herausbilden entsprechend negativ geprägter Stadträume ausdrückt.

Die Ansiedlungsmöglichkeiten für Vergnügungsstätten sind planungsrechtlich geregelt und beispielweise im Hinblick auf Misch- und Gewerbegebiete nur unter bestimmten Bedingungen möglich. In Kerngebieten sind sie allgemein zulässig. Auch die Baurechtsnovelle 2013 hat hier keine Änderung hervorgebracht, obwohl das Konfliktpotenzial mit dem Glücksspielstaatsvertrag und den Ausführungsgesetzen (Gewerberecht) besteht und hier möglicherweise eine Anpassung sinnvoll gewesen wäre.

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

Hinsichtlich einer langfristigen Steuerungsperspektive stellt sich jedoch die Frage, ob und wie eine städtebaulich verträgliche Haltung planungsrechtlich dauerhaft umgesetzt werden kann: Die räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten, also auch der Ausschluss, ist auf Grund einer Konzeption grundsätzlich zulässig¹. Daraus folgt die planungsrechtliche Notwendigkeit, Gebiete/ Stadtbereiche/ Räume auszuweisen, in denen Vergnügungsstätten zulässig sind - ein Totalausschluss im gesamten Stadt-

¹ Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 02.3.2004, Az. 7 A 3622/03,



gebiet dürfte rechtlich grundsätzlich nicht möglich sein. Eine Stadt darf keine eigene, von der Gesetzgebung abweichende *Spielhallenpolitik*² betreiben.

Wesentliche Voraussetzung für eine gesamtstädtische Steuerung ist die hinreichend detaillierte städtebauliche Begründung³. Jedoch kann u.U. eine städtebauliche Begründung als nur vorgeschoben und damit als nicht hinreichend betrachtet werden, wenn andere Motive als die räumliche Steuerung von zulässigen Nutzungen ausschlaggebend waren⁴. Untersuchungen z.B. hinsichtlich einer Suchtprävention können somit nicht Teil eines Vergnügungsstättenkonzepts i.S.d. § 1 (6) 11 BauGB sein.

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

Eine Rechtfertigung, Vergnügungsstätten nicht an allen grundsätzlich denkbaren Standorten zu ermöglichen, bedeutet, eine städtebaulich geprägte und hinreichende Begründung darzulegen. Der Ausschluss von bestimmten Nutzungsarten in für sie an sich in Frage kommenden Gebieten (Ausschluss von Vergnügungsstätten in Kerngebieten) und der Verweis in Gebiete in denen sie allenfalls ausnahmsweise zugelassen werden können (z.B. Gewerbegebiete), ist nach Auffassung des BVerwG grundsätzlich bedenklich⁵ - allerdings nicht unmöglich⁶.

² "Die Gemeinde darf nicht mit den Mitteln der Bauplanung ihre eigene, von der Wertung des Bundesgesetzgebers abweichende, "Spielhallenpolitik" betreiben, indem sie diese Einrichtungen unabhängig von Erwägungen der Ordnung der Bodennutzung allgemein für ihr Gemeindegebiet ausschließt." Vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.05.1987, Az. 4 N 4/86.

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

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

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

⁶ Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 02.03.2004, Az. 7 A 3622/03.



Gewerbegebiete zeichnen sich zunächst dadurch aus, dass in ihnen gearbeitet wird. Nach dem Leitbild der BauNVO sind sie den produzierenden und artverwandten Nutzungen vorbehalten⁷. Eine dieser Begründungen kann der Schutz von Gewerbegebieten sein. In diesem Zusammenhang könnten zwei Fragen eine besondere Bedeutung gewinnen:

1. Welche Gewerbegebiete sind - im juristischen Sinne - (noch) schützenswert bzw. schutzfähig⁸?
2. Ist eine Spielhallen-/ Vergnügungsstättennutzung in den Gewerbegebieten insbesondere vor dem Hintergrund der vorhandenen Gewerbegebietsqualitäten/ -quantitäten in Überlingen tatsächlich sinnvoll? (Der Ausschluss von Einzelhandel zur "Aufwertung" eines Gewerbegebiets (GE) ist bei gleichzeitiger Zulassung von Vergnügungsstätten nach Auffassung des BVerwG grundsätzlich bedenklich⁹.)

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

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

⁷ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.12.2005, Az. 4 B 71/05.

⁸ Vgl. VG Mannheim (Urteil vom 22.02.2011, Az. 3 S 445/09).

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



2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN

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

2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSSTÄTTE"

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

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

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

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

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



Dazu zählen:

- Spiel- und Automatenhallen, Spielcasinos und Spielbanken,
- Wettbüros¹²,
- Diskotheken und Nachtlokale jeglicher Art sowie Festhallen¹³,
- Varietés¹⁴, Nacht- und Tanzbars, alle Tanzlokale und Tanzcafés, Stripteaselokale, Swinger-Clubs und Sexkinos einschließlich der Lokale mit Videokabinen (Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters).

Nicht dazu zählen:

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

"Graubereiche":

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

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

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

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

¹⁵ Vgl. Fickert/Fieseler 2002.

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

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



- Sex-/ Erotik-Shops (mit oder ohne Videokabinen).

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

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

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

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

Billardclubs stellen beispielsweise eine "Grauzone" der Vergnügungsstätten dar. Sind diese eher sportlich orientiert und auf Vereinsbasis organisiert, zählen diese

¹⁸ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg: 2008.

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



Nutzungen in der Regel nicht zu den Vergnügungsstätten; ansonsten sind diese dem Nutzungsprofil der Spielhallen ähnlich.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Internetcafés sind dann als Vergnügungsstätten einzuordnen, wenn dort spielhallenähnliche Angebote vorgehalten werden; grundsätzlich stellen diese Nutzungen dann Spielhallen im Sinne der Gewerbeordnung (GewO) dar²³. Internetcafés und Callshops, die sich auf (Tele-)Kommunikationsdienstleistungen beschränken, sind grundsätzlich keine Vergnügungsstätten, sondern allgemeine Gewerbebetriebe.

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

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

Während *Varietés*²⁶ kulturell und gesellschaftlich akzeptiert sind und nur bedingt als Vergnügungsstätten betrachtet werden können, sind *Betriebsformen zur Darstellung sexueller Handlung* (z.B. Porno-Kino, Sex-Shops mit Videokabinen, Sex-Shows, Striptease, Table-Dance, „Wellness“-Bereich / Saunaclub) unstrittig dem baurechtlichen Begriff der Vergnügungsstätten unterzuordnen²⁷. Nahezu einheitlich

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

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

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

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

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



werden auch *Swinger-Clubs* als Vergnügungsstätte angesehen²⁸, da das Gemeinschaftserlebnis einen wesentlichen Aspekt des Angebotes ausmacht.

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

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

Prostitutive Einrichtungen sind nicht Steuerungsgegenstand einer Vergnügungsstättenkonzeption.

2.1.2 Spiel-/ Automatenhallen und ihre städtebaulichen Störpotenziale

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

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

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

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

³⁰ Der Brockhaus (1992) Band 3, Mannheim.



Spielhallen sind Orte, an denen dem Spiel in verschiedenen Formen nachgegangen werden kann. Dabei wird u.a. nach Spielen mit und ohne Gewinnmöglichkeit (Unterhaltungsspiele) unterschieden; eine ausdrückliche Legaldefinition fehlt jedoch. Die Gesetzesbegründung zum Änderungsgesetz von 1960 bezeichnet als Spielhalle "nach dem Sprachgebrauch einen Betrieb, in dem Spielgeräte (Glücksspiele und Geschicklichkeitsspiele) aufgestellt sind, an denen sich die Gäste nach Belieben betätigen bzw. beteiligen können."³¹

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

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

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

Die mangelnde Integration setzt sich jedoch auch in einer sozio-kulturellen Dimension weiter fort. Spielhallen werden ausschließlich von Spielern frequentiert, von Nicht-Spielern werden diese in der Regel nicht betreten. Dadurch ergibt sich eine

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



gewisse Unfähigkeit zur Integration, die zusätzlich durch die verklebten Schau-
fenster und die Abschottung dieser Einrichtungen nach außen verstärkt wird. Frag-
lich ist jedoch, ob allein durch eine Wegnahme der physischen Abschottung auch die
sozio-kulturellen Barrieren abgebaut werden können.

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

2.1.3 Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten

Noch in der **BauNVO 1968** sind Vergnügungsstätten als eigenständige Nutzung
lediglich im § 7 BauNVO erwähnt, in anderen Baugebieten ist diese Nutzung unter
dem Begriff der Gewerbebetriebe subsummiert. Dies bedeutet aber auch, dass
gemäß der BauNVO 1968 kerngebietstypische Vergnügungsstätten nur in
Kerngebieten (§ 7 BauNVO) regelmäßig zulässig sind, in Gewerbegebieten sind
Vergnügungsstätten nur dann zulässig, wenn diese nicht kerngebietstypisch sind³².
Ähnlich verhält es sich in Baugebieten, die nach der **BauNVO 1977** zu beurteilen
sind: auch hier sind Vergnügungsstätten als Gewerbebetriebe zu bewerten und
somit in Gewerbegebieten allgemein zulässig, sofern diese nicht kerngebietstypisch
sind³³. Vergleichbares gilt für die anderen Baugebiete, in denen nicht störende
Gewerbebetriebe zulässig sind.

In der Tab. 1 sind die Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten
nach § 1 (2) BauNVO 1990 dargestellt. In den Wohngebieten nach §§ 2 bis 4 BauNVO
sind Vergnügungsstätten grundsätzlich unzulässig. Eine Kategorisierung der Vergnü-
gungsstätten als "nicht störendes Gewerbe" und in Folge dessen als eine ausnahms-
weise zulässige Nutzung in diesen Gebieten ist nicht möglich, da Vergnügungsstät-
ten nicht mit "nicht störendem Gewerbe" gleichzusetzen sind. Darüber hinaus geht
die Rechtsprechung von einem erhöhten Störpotenzial der Vergnügungsstätten aus,
das eine etwaige Verträglichkeit mit den bezeichneten Wohngebieten ausschließt.
Eine Unterwanderung der Baugesetzgebung ist auf Grund von Wohngebietsunver-
träglichkeit somit nicht gegeben.

³² VG Gelsenkirchen, Urteil vom 16.11.2010, Az. 5 K 2814/09, Rn. 27 juris

³³ VG OVG NRW, Beschluss 15.04., Az 7 B 1263/10, Rn. 32ff. juris



Tab. 1: Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO 1990

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

Quelle: eigene Darstellung

Allgemein zulässig sind Vergnügungsstätten aller Art nur in Kerngebieten nach § 7 (2) Nr. 2 BauGB. In den übrigen Baugebieten (§§ 4a bis 6 und 8 BauNVO) bestehen für Vergnügungsstätten verschiedene Zulässigkeitsbeschränkungen. Zum einen wird über die Unterscheidung, ob eine Nutzung allgemein oder ausnahmsweise zulässig ist differenziert, zum anderen bestehen Beschränkungen danach, ob Vergnügungsstätten "wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind" oder nicht (Kerngebietstypik nach § 4a (3) Nr. 2 BauNVO).

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

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

In der BauNVO ist der Begriff "Vergnügungsstätte" außerhalb des Kerngebiets erst seit 1977 für das Besondere Wohngebiet (WB) und seit 1990 für das Dorfgebiet (MD), Mischgebiet (MI) und Gewerbegebiet (GE) enthalten. In Bebauungsplänen auf der Basis älterer BauNVO sind "Vergnügungsstätten" außerhalb der Kerngebiete als Gewerbebetriebe zu behandeln.



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

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

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

(2) Zulässig sind

1. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,

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

3. sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe,

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

5. Tankstellen im Zusammenhang mit Parkhäusern und Großgaragen,

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

7. sonstige Wohnungen nach Maßgabe von Festsetzungen des Bebauungsplans.

..."

Diese Zuordnung basiert auf der Annahme, dass Vergnügungsstätten allgemein einem "zentralen Dienstleistungsbetrieb"³⁴ gleichen und daher zunächst nur mit der Struktur des Kerngebiets konform gehen. Vor allem der Aspekt des Schutzes der Wohnnutzung und die mit dem Betrieb einer Vergnügungsstätte verbundenen städtebaulichen Auswirkungen und spezifischen Standortanforderungen erfordern, dass eine allgemeine Zulässigkeit nur in Kerngebieten möglich ist³⁵. Das Vergnügungsstätten in anderen Baugebieten unter bestimmten Auflagen (nicht kerngebietstypisch) ausnahmsweise zulässig sind, ist der Überlegung geschuldet, dass es Formen von Vergnügungsstätten gibt, die möglicherweise nicht die beschriebenen Auswirkungen bzw. nicht so große Reichweiten haben und daher eine Ausnahme bilden können.

³⁴ Vgl. Wank, Erwin (1994) Die Steuerungskraft des Bauplanungsrechts am Beispiel der Spielhallenansiedlung, S. 69.

³⁵ ebenda



Die Differenzierung in kerngebietstypische beziehungsweise nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten wird nach § 4a (3) Nr. 2 BauNVO anhand der "Zweckbestimmung" (Art) und "Umfang" (Maß) der baulichen Nutzung ermittelt. Als kerngebietstypische Vergnügungsstätten gelten diejenigen Betriebe, die als zentrale Dienstleistungsbetriebe auf dem Unterhaltungssektor einen größeren Einzugsbereich haben und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen³⁶ und damit "attraktiver" für potenzielle Nutzer sind. Daher geht von kerngebietstypischen Vergnügungsstätten im Vergleich zu den nicht kerngebietstypischen ein erheblich höheres Störungspotenzial aus, was zu den Beschränkungen nach Kerngebietstypik in den Baugebieten nach §§ 4a, 5 und 6 BauNVO führt.

Spiel- und Automatenhallen werden nach Kerngebietstypik hauptsächlich über den Umfang/ das Maß der baulichen Nutzung eingestuft. Die Rechtsprechung hat hier über zahlreiche Urteile einen Schwellenwert von rd. 100 m² Nutzfläche festgelegt³⁷. Die starke Orientierung an dem Maß der baulichen Nutzung zur Einstufung von Spielhallen hängt vor allem damit zusammen, dass die SpielV neben einer maximalen Anzahl von Spielgeräten eine Mindestfläche pro Spielgerät festlegt. Nach der 2006 novellierten SpielV dürfen maximal zwölf Spielgeräte pro Spielhalle und pro zwölf m² maximal ein Gerät aufgestellt werden. Für den Schwellenwert von 100 m² ergibt sich so eine maximale Anzahl von acht (8,33) Spielgeräten. Das Maß der baulichen Nutzung bedingt somit in Verbindung mit den Beschränkungen der SpielV auch den Grad der Attraktivität für potenzielle Nutzer. In Einzelfällen z.B. bei betrieblichen Einheiten mit Gaststätten kann auch eine gesteigerte Attraktivität durch diese Betriebseinheit zur Einordnung der Spielhallennutzung als kerngebietstypisch führen, unabhängig davon, ob die geplante Fläche für die Vergnügungsstättennutzung unter dem Schwellenwert liegt³⁸. Der Schwellenwert ist somit nur ein Richtwert; maßgeblich ist die auf der Einschätzung der tatsächlichen örtlichen Situation beruhende Beurteilung³⁹.

³⁶ BVerwG, Urteil vom 25.11.1983, Az. 4 C 64/79.

³⁷ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.08.1991, Az. 5 S 2881/90.

³⁸ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az: 4 B 103/92.

³⁹ vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.09.2002, Az.: 8 S 1571/02.



Eine Mehrfachspielhalle kann unter bestimmten Bedingungen ebenfalls eine kerngebietstypische Anlage darstellen, unabhängig davon, wie groß die Fläche einer einzelnen hierin enthaltenen Spielstätte ist⁴⁰.

Diskotheiken sind als Einrichtungen mit einem größeren Einzugsbereich über das direkte Umfeld hinaus somit grundsätzlich als kerngebietstypisch einzuordnen⁴¹. Bezüglich der Einordnung von Wettbüros hat die Rechtsprechung bis jetzt den Spielhallen-Schwellenwert von 100 m² analog angewendet⁴². Im Einzelfall ist jedoch der Bewertungsmaßstab hinsichtlich einer gesteigerten Attraktivität, bzw. eines größeren Einzugsbereiches anzuwenden.

Eine kerngebietstypische Vergnügungsstätte ist ein zentraler Dienstleistungsbetrieb auf dem Unterhaltungssektor, der einen größeren Einzugsbereich hat und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein soll (bei Spielhallen und Wettbüros über 100 m² Nutzfläche kann dies angenommen werden).

2.1.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme

In den Baugebieten nach §§ 4a (Besonderes Wohngebiet/WB) und 5 BauNVO (Dorfgebiet/MD) sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig. Während in diesen Baugebieten kerngebietstypische Vergnügungsstätten somit grundsätzlich unzulässig sind und die Vergnügungsstättennutzung stark eingeschränkt wird, treffen diese Einschränkungen für Gewerbegebiete nach § 8 BauNVO nicht zu. Eine Einstufung nach Kerngebietstypik ist in Gewerbegebieten vom Verordnungsgeber nicht vorgesehen⁴³, daher sind die Beschränkungen für Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten weniger rigide als in den Baugebieten nach §§ 4a und 5 BauNVO. Sind die Kriterien für eine ausnahmsweise Zulässigkeit gegeben, tritt für die bearbeitende Behörde der Ermessensfall (§ 40 VwVfG) ein.

Ausnahmen stellen grundsätzlich eine Abweichung von einer Regel dar, wie das in der BauNVO verwendete Regel-Ausnahme-Verhältnis der zulässigen Nutzungen ver-

⁴⁰ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 7.

⁴¹ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az.:4 B 103.92; VGH Mannheim, Urteil vom 02.11.2006, Az.:8 S 1891/05.

⁴² Vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 12.08.2010, Az.: 4 K 272/10.NW.

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



deutlich. Für den Umfang der Ausnahme sind die jeweiligen Zweckbestimmungen des Gebietes maßgeblich. Grundsätzlich gilt, dass die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen sich nach Funktion und Umfang der Eigenart des Gebietes unterordnen müssen. Daher gilt eine ähnliche Systematik wie nach dem Einfügegebot des § 34 BauGB. In der Rechtsprechung hat sich, insofern nicht andere städtebauliche Gründe dagegensprechen, herausgestellt, dass die Ausnahme auch über die Anteiligkeit der fraglichen Nutzung im Gebiet definiert wird. Allerdings kann auch ein einzelnes Vorhaben bereits als im Sinne der Ausnahmeregelung nicht zulässig bewertet werden⁴⁴.

Demgegenüber vertritt das VG München die Auffassung, dass für ein Gewerbegebiet, in dem sich noch keine Vergnügungsstätte befindet, die Ausnahmezulässigkeit nicht versagt werden kann, wenn nicht andere städtebauliche Gründe angeführt werden⁴⁵. In diesem Fall liege ein Ermessensfehler der Behörde nach § 114 VwGO vor. Auch andere Beispiele aus der Rechtsprechung definieren die "Ausnahme" über die im Gebiet vorhandenen weiteren oder nicht vorhandenen Vergnügungsstätten⁴⁶.

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

2.1.3.3 Städtebauliche Gründe

Die Rechtsprechung hat deutlich gemacht, dass für eine Entscheidungsfindung nur städtebauliche Gründe und nicht etwa moralisch-ideologische Aspekte für eine Versagung herangeführt werden können. Eine "Spielhallenpolitik" mit Mitteln der Bauleitplanung kann somit nicht betrieben werden, grundsätzlich gilt die Gewerbefreiheit nach § 1 (1) GewO⁴⁷.

Städtebauliche Gründe nach § 15 BauNVO sind gegeben, wenn die strittigen Nutzungen nach "Anzahl, Lage und Umfang der Zweckbestimmung und der Eigenart des Baugebietes widersprechen". Weiterhin zu Unzulässigkeiten führen Störungen oder Belästigungen innerhalb des Gebietes oder benachbarter Gebiete. Auch sogenannte

⁴⁴ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 8ff.

⁴⁵ VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710.

⁴⁶ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.11.2006, Az.: 8 S 1891/05.

⁴⁷ Vgl. BayVG, Beschluss vom 9.10.2003, Az: 1 ZB 01.1513.



Trading-Down-Effekte können als Versagensgründe angeführt werden, wenn dargestellt werden kann, dass eine Vergnügungsstätte für eine angestrebte städtebauliche Entwicklung abträgliche Wirkung hat.

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

Wie bereits erwähnt, sollten sich die städtebaulichen Gründe, die für oder gegen eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten sprechen, nicht nur auf das Baugebiet selbst, sondern sich auch auf die umliegenden Baugebiete beziehen (vgl. Rücksichtnahmegebot § 15 BauNVO).⁴⁸

Städtebauliche Gründe zur Versagung des Ausnahmetatbestandes können sein:

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

Moralisch-ideologische Aspekte reichen nicht aus!

2.1.4 Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag Baden-Württemberg (LGlüG Baden-Württemberg)

Auch wenn das LGlüG keine städtebauliche Zielsetzung hat, dürften die Auswirkungen dieses Gesetzes dennoch deutlich in die städtebauliche Gestaltungshoheit der Kommunen eingreifen:

⁴⁸ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 10.



§41 Spielhallen

- (1) Der Betrieb einer Spielhalle bedarf der Erlaubnis nach diesem Gesetz, die die Erlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung ersetzt und die Erlaubnis nach Artikel 1 § 24 Absatz 1 Erster GlüÄndStV mit umfasst. Sonstige Genehmigungserfordernisse nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt. Die Erlaubnis ist auf maximal 15 Jahre zu befristen.*

§ 42 Anforderungen an die Errichtung von Spielhallen

- (1) Spielhallen müssen einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben.*
- (2) Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen.*
- (3) Zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen ist ein Mindestabstand von 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, einzuhalten⁴⁹.*

Durch die einzuhaltenden Mindestabstände zwischen den Spielhallen einerseits sowie zwischen Spielhallen und Einrichtungen für Minderjährige andererseits, werden, unter Beachtung der bauplanungsrechtlichen Vorschriften (vgl. Kap. 2.1.3), die räumlichen Ansiedlungsmöglichkeiten in den Städten quantitativ nahezu gewerberechtlich determiniert. Städtebaulich problematisch könnte es dann werden, wenn unter Beachtung der gewerberechtlichen Regelungen nur noch an solchen Standorten Ansiedlungsmöglichkeiten bestehen, die städtebaulich einen besonderen Wert darstellen (z.B. Gewerbegebiete mit hohem Ausgestaltungsstandard). Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass die baurechtlichen Möglichkeiten durch das LGlüG Baden-Württemberg deutlich beschränkt werden⁵⁰. Dies bedeutet, dass ein Vergnügungsstättenkonzept die gewerberechtlichen/ glücksspielrechtlichen Vorschriften in seine Inhalte integrieren muss.

⁴⁹ Was genau unter „Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe“ zu verstehen ist, wird allerdings nicht definiert. Dementsprechend ergeben sich Grauzonen, insbesondere bei Einrichtungen mit speziellen Funktionen wie Musikschulen, Jugendberatungseinrichtungen etc. In Baden-Württemberg sind in speziellen Anwendungshinweisen beispielsweise Kindergärten, Kindertagesstätten und Grundschulen ausgeschlossen worden.

⁵⁰ Vgl. dazu OVG NRW, Beschluss vom 07.08.2013, Az. 10 A 1969/12, Rn 4 juris.de.



2.2 STRATEGIEN ZUR PLANUNGSRECHTLICHEN RÄUMLICHEN STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

Grundsätzlich kann für Vergnügungsstättenkonzepte grob zwischen drei Steuerungsrichtungen unterschieden werden:

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



keren 1a-Innenstadtlagen zur Seite, die auf Grund des ohnehin hohen Bodenpreisniveaus gegen die Verdrängungswirkung resistenter sind⁵¹.

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

⁵¹ Vgl. Schramer 1988, S15ff.

3. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE

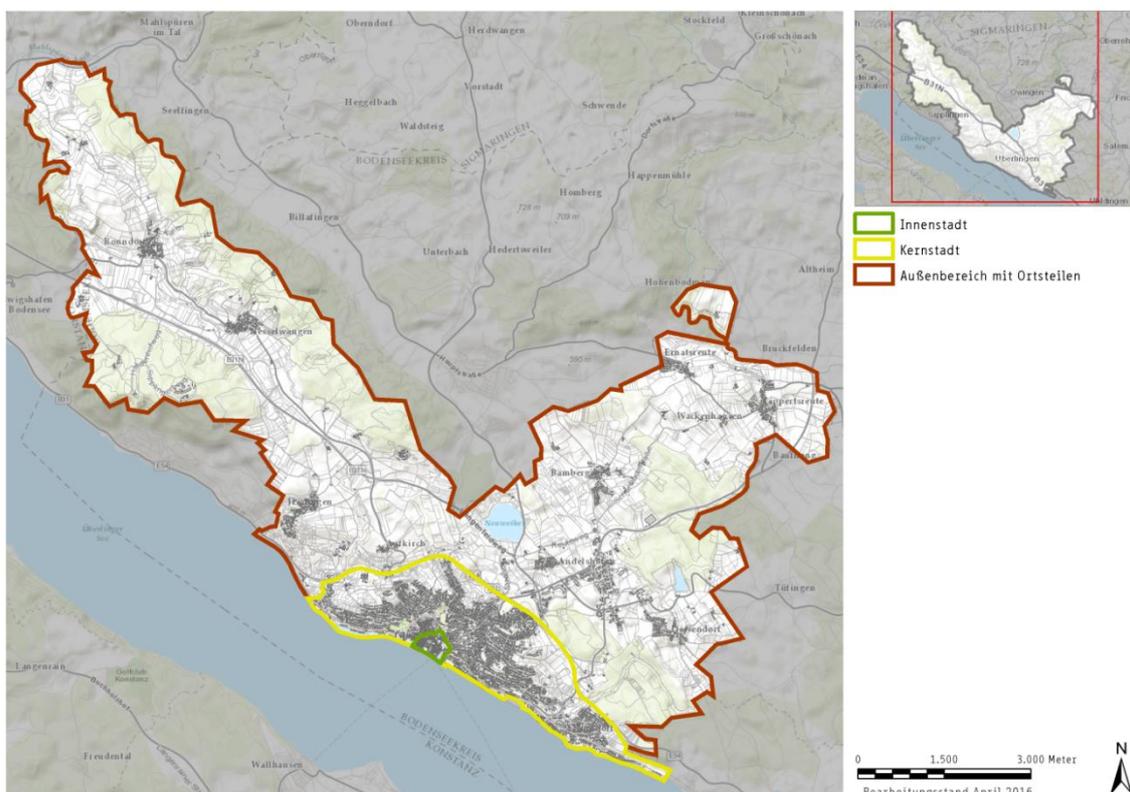
In Überlingen wurden im Frühjahr 2015 auf der Basis einer intensiven Begehung die Qualität und räumliche Verteilung der vorhandenen Vergnügungsstätten in der Gesamtstadt erfasst. Das Untersuchungsgebiet umfasste dabei alle Gebiete i.S. von § 1 (2) BauNVO, in denen je nach Gebietstypik formal Baurecht für eine Vergnügungsstättennutzung besteht (vgl. Kap. 2.1.3).

Nachfolgend wird in der Funktions- und Standortanalyse unterschieden zwischen

- Der Innenstadt, d.h. dem historischen Kern mit dem zentralen Versorgungsbereich,
- Der Kernstadt, d.h. dem Siedlungsraum von Überlingen zwischen B 31 und Seeufer;
- Außenbereich und Ortsteilen, d.h. dem Siedlungsbereich jenseits der B 31.

Die Abgrenzung der Bereiche ist in der nachfolgenden Karte 1 dargestellt

Karte 1: Abgrenzung Innenstadt – Kernstadt – Außenbereich Überlingen



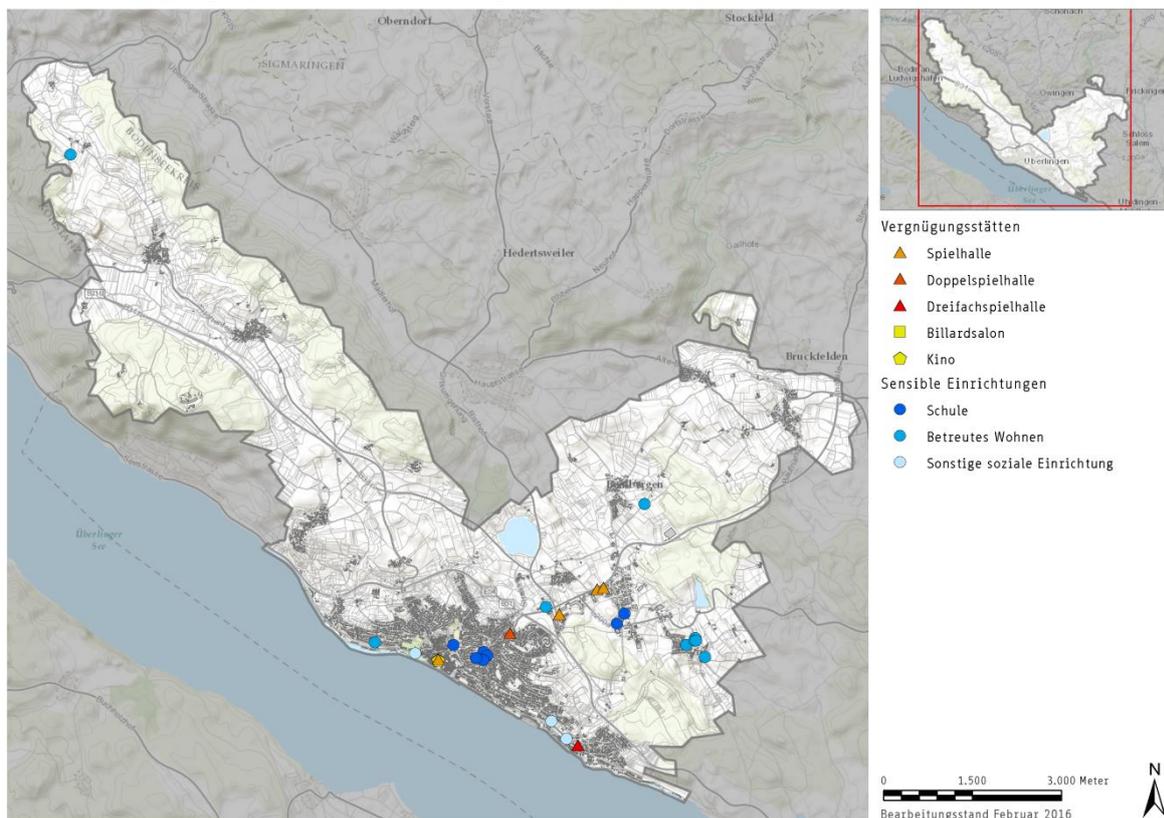
Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: Stadt Überlingen



3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT

Die Bestandssituation in Überlingen zeigt hinsichtlich der räumlichen Verteilung von Vergnügungstätten keine Konzentration auf einen Standort, sondern eine Verteilung auf mehrere Standorte, an denen sich aber teilweise mehrere Spielhallen befinden. In der Innenstadt von Überlingen befindet sich nur eine Spielhalle; ein Doppelstandort findet sich in einem Bereich nordöstlich der Innenstadt, zwei Spielhallen befinden sich in einem gewerblich genutzten Bereich (Oberried) jenseits der B 31n und eine Konzentration von drei Spielhallen findet sich schließlich in einem Einkaufszentrum im Ortsteil Nussdorf (vgl. Karte 2).

Karte 2: Vergnügungstätten in Überlingen (Gesamtstadt)



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

Aktuell besteht keine weitere Nachfrage nach Standorten für Spielhallen. Desgleichen liegen bisher auch keine Anfragen für die Einrichtung von Wettbüros vor. Damit besteht für Überlingen die Möglichkeit, eine konzeptionelle Grundlage für die



Steuerung von Vergnügungsstätten zu entwickeln, ohne auf konkreten Investitionsdruck reagieren zu müssen.

Potenziell muss jedoch auch zukünftig mit einer Nachfrage nach neuen Standorten gerechnet werden. Gerade durch das Verbot von Mehrfachspielhallen wird als Ersatz für diesen Betriebstyp eine neue attraktive Standortpolitik und Betriebstypenkonzeption entworfen werden. Insbesondere diese mögliche Entwicklung erfordert es, auch die Gewerbegebiete im Stadtgebiet von Überlingen hinsichtlich einer möglichen Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu analysieren.

3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER INNENSTADT VON ÜBERLINGEN

Von den in Überlingen existierenden 8 Spielhallen befindet sich lediglich eine in der Innenstadt von Überlingen. Zwei Spielhallen befinden sich in einem gemischt geprägten Gebiet nordöstlich der Innenstadt an der Lippertsreuter Straße, drei Spielhallen finden sich in einem Einkaufszentrum im Ortsteil Nussdorf und zwei Spielhallen befinden sich im Gewerbegebiet Oberried. Damit ist in Überlingen keine Konzentration, sondern eher eine disperse Verteilung im Stadtgebiet gegeben. Der zentrale Versorgungsbereich ist davon bisher nur marginal betroffen.

3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungsstätten in der Innenstadt

Als Untersuchungskriterien zur Analyse der Konfliktpotenziale und möglicher Auswirkungen sind

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



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

Dies bezieht sich u.a. auf die Gestaltung der Einrichtung, die sich schlechtestenfalls durch auffällige, sich nicht einfügende Außenwerbung (grelle/ aggressive Lichtwerbeanlagen, Neonlicht, Blinklicht etc.) sowie eine geschlossenen wirkenden Erdgeschosszone (verklebte, verdunkelte Schaufenster oft in Kombination mit aggressiver Werbung) auszeichnet. So kann eine verklebte Schaufensterfront (vgl. Foto 1/Foto 2) dazu führen, dass der funktionale Bruch, z.B. hervorgehoben durch eine Spielhalle in einer durchgehenden Ladenzeile, durch diese negative Gestaltung deutlich verstärkt wird.

Foto 1: negatives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Foto 2: negatives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

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

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

zung befindet sich im Ober-, Untergeschoss oder in zurückliegenden Räumen (vgl. Foto 3/ Foto 4).

Foto 3: positives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Foto 4: positives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

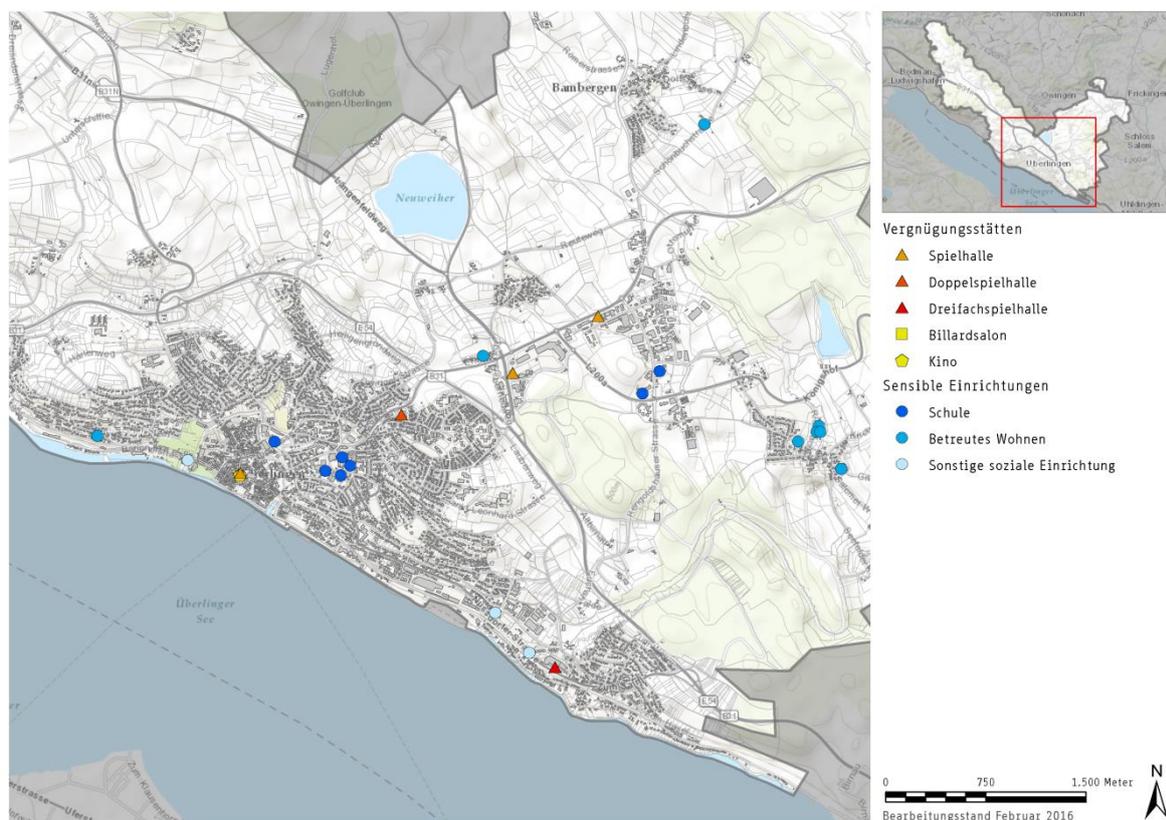
Im Grundsatz gilt, dass nicht die Existenz einer Spielhalle, sondern vorrangig ihre Präsenz im öffentlichen Raum entscheidend für den städtebaulich-gestalterischen Integrationsgrad ist. Da Spielhallen sich auf Grund ihrer Nutzungseigenschaften (begrenzte Klientel, fehlende gesellschaftliche Akzeptanz)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

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

Die folgende Karte 3 stellt die räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Überlingen dar.



Karte 3: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten in der Kernstadt



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

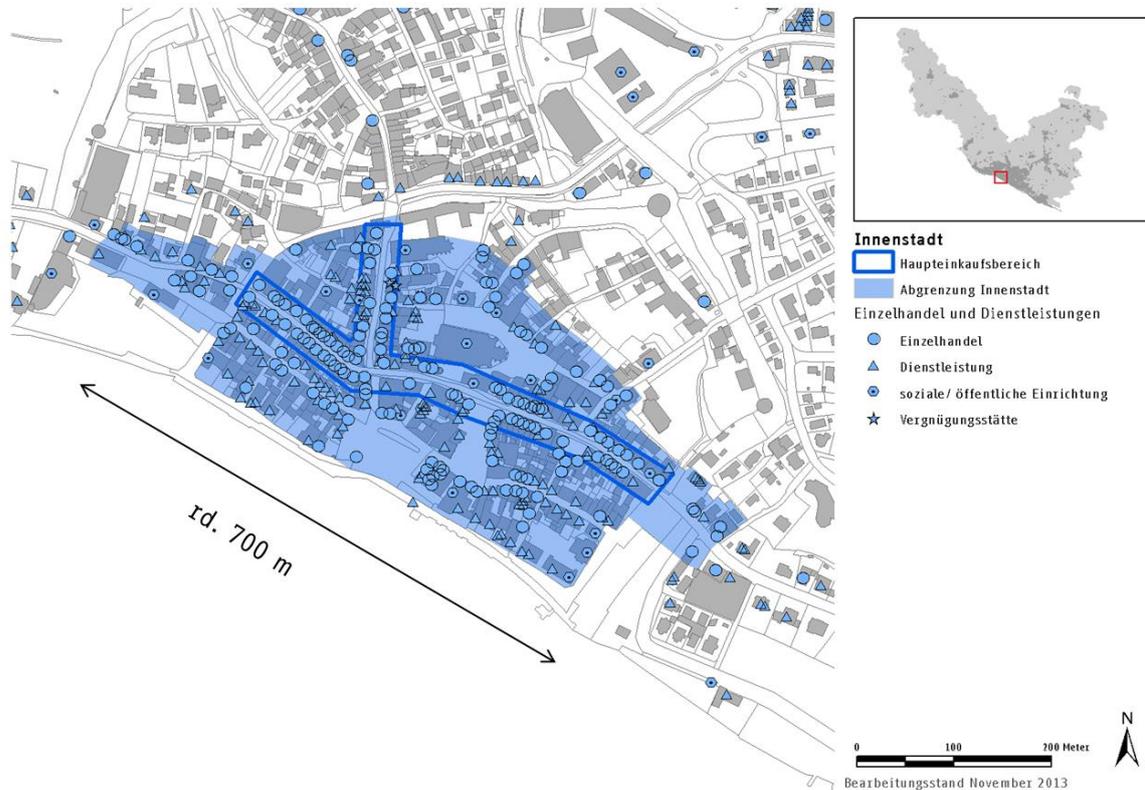
Die Ist-Abgrenzung der Innenstadt von Überlingen umfasst im Wesentlichen die Christophstraße, die nach Osten weiterführende Münsterstraße, die Franziskanerstraße sowie den Münsterplatz. Zudem beinhaltet die Innenstadt den zum Bodensee orientierten, südlich der Christophstraße und der Münsterstraße gelegenen Bereich mit der Klosterstraße, der Jakob-Kessenring-Straße, der Hafenstraße sowie die Hofstatt und den Landungsplatz. Ergänzend werden die direkt daran angrenzenden Bereiche und Seitenstraßen zur Innenstadt gezählt.

Das Einzelhandelsangebot erstreckt sich insbesondere entlang der Christophstraße und der nach Osten weiterführenden Fußgängerzone auf der Münsterstraße sowie entlang der kreuzenden, nach Norden verlaufenden Franziskanerstraße

Das Dienstleistungsangebot weist andere räumliche Schwerpunkte als das Einzelhandelsangebot auf. Insbesondere die Jakob-Kessenring-Straße sowie die Uferpromenade am Bodensee sind durch gastronomische Angebote geprägt. Eine höhere

Dienstleistungsdichte ist zudem auf der Franziskanerstraße sowie der Wiestorstraße vorzufinden.

Karte 4: Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereiches in der Innenstadt von Überlingen



Quelle: Abgrenzung auf Grundlage des Einzelhandelsentwicklungskonzeptes 2014 der Stadt Überlingen.
Kartengrundlage: Stadt Überlingen

3.2.3 Städtebaulich-funktionale Stärken-Schwächen-Analyse

Die Stärken-Schwächen-Analyse bildet eine wesentliche Grundlage für die künftige räumliche Einzelhandelsentwicklung des zentralen Versorgungsbereiches Innenstadt.

Stärken

- In der Innenstadt von Überlingen gibt es weiterhin verschiedene Magnetbetriebe. Der große Bekleidungsanbieter wird durch einen modernen Drogeriemarkt und eine Buchhandlung ergänzt.
- Im Hinblick auf die Nahversorgung gibt es weiterhin kleine Fachgeschäfte und einen Supermarkt sowie den attraktiven Überlinger Wochenmarkt.
- Fachgeschäfte sind nach wie vor die besondere Stärke der Innenstadt, die in den letzten Jahren weiter ausgebaut werden konnte.



Foto 5: Christophstraße - Magnetbetrieb



Quelle: eigenes Foto, November 2013

Foto 6: Franziskanerstraße - Fachgeschäft



Quelle: eigenes Foto, November 2013

- Bauliche und städtebauliche Qualitäten sind ein Markenzeichen der Überlinger Innenstadt. Die städtebauliche Situation in der Hafenstraße und in Jakob-Kesserring-Straße konnte in den letzten Jahren verbessert werden.
- Hervorzuheben ist die hochwertige und individuelle Außengastronomie.

Foto 7: Christophstraße – Fassaden



Quelle: eigenes Foto, November 2013

Foto 8: Münsterstraße - Außengastronomie



Quelle: eigenes Foto, November 2013

Schwächen

- Der Hauptgeschäftsbereich Christophstraße gestaltet sich als schmal und durch Verkehr stark belastet.

- Die Fußgängerzone im Bereich der Münsterstraße weist funktionale Brüche auf und ist insbesondere in östliche Richtung durch eine geringe Fußgängerfrequenz gekennzeichnet.
- Die Jakob-Kessenring-Straße und die Hafensstraße sind trotz der Verbesserung der städtebaulichen Situation durch Imbissangebote, eine geringe Besatzdichte und mitunter durch sanierungsbedürftige Gebäude geprägt. Für die kleinteiligen baulichen Strukturen wird auch künftig eine Nutzung in der Erdgeschosszone schwierig.

Foto 9: Fußgängerzone Münsterstraße



Quelle: eigenes Foto, November 2013

Foto 10: Hafensstraße - Leerstand



Quelle: eigenes Foto, November 2013

- Auffällig sind eine Häufung an Aufstellern und üppigen Warenständen, die die ohnehin schon schmalen Gehwege in der Christophstraße z.T. kaum passierbar machen und insgesamt das Straßenbild beeinträchtigen sowie die Zugänglichkeit zu Geschäften und Schaufenstern.
- Der Kontrast zwischen hochwertiger Bausubstanz und Innenausstattung einerseits und "billiger" Warenpräsentation sowie zugestellten Eingangsbereichen andererseits ist am stadtbildprägenden Gebäude "Greth" besonders auffällig.
- Der Platzbereich Hofstatt wird außerhalb der Wochenmarktzeiten kaum genutzt und wenig frequentiert. Hinzu kommt, dass die Nutzungsstruktur in den angrenzenden Gebäuden der städtebaulichen Bedeutung und zentralen Lage des Platzes entgegensteht.

Im Hinblick auf die künftige räumliche Entwicklung der Innenstadt von Überlingen sind die mangelnden Flächenpotenziale als problematisch anzusehen. Die histori-



sche, z.T. denkmalgeschützte Bausubstanz bietet wenig innere Entwicklungsmöglichkeiten und der See und die Topographie machen eine Ausdehnung nahezu unmöglich.

In der Summe stellt sich die Innenstadt von Überlingen als ein gut funktionierender und – vor allem in der Sommersaison – hoch frequentierter Bereich dar, der zumindest in Teilbereichen funktional stabil und sowohl städtebaulich als auch nutzungsstrukturell attraktiv ist. Allerdings finden sich auch Teilbereiche in „Schattenlage“, die funktional mit Problemen zu kämpfen haben. Eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten könnte zumindest in diesen Bereichen Funktion und Entwicklung der Innenstadt beeinträchtigen.

3.2.4 Funktions- und Standortanalyse der bestehenden Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Überlingen

Im Folgenden werden die Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Überlingen standortbezogen hinsichtlich ihrer Störpotenziale wie z.B. städtebaulich negative Wirkung auf den Außenraum näher analysiert.

Standort Franziskanerstraße 16 (Spielhalle)

- Spielhalle, Lage im Erdgeschoß
- Zurückhaltendes äußeres Erscheinungsbild
- Lage am nördlichen Rand des zentralen Versorgungsbereiches
- Kino unmittelbar benachbart, keine weiteren Vergnügungsstätten im näheren Umfeld
- Geschlossene vierstöckige Bebauung
- gutes städtebauliches Erscheinungsbild ohne Defizite
- überwiegende Nutzung der Umgebung durch Wohnen, im EG überwiegend Einzelhandel, vereinzelt Gastronomie und Dienstleistungen, Qualität der Angebote im höherwertigen Bereich
- Trading-Down-Prozess derzeit nicht erkennbar

Foto 11: Spielhalle Franziskanerstraße 16



Quelle: eigenes Foto April 2015

Standort Franziskanerstraße 16 (Kino)

- Kino am nördlichen Rand des zentralen Versorgungsbereiches
- Spielhalle unmittelbar benachbart, keine weiteren Vergnügungsstätten im näheren Umfeld
- Geschlossene vierstöckige Bebauung
- gutes städtebauliches Erscheinungsbild ohne Defizite
- überwiegende Nutzung der Umgebung durch Wohnen, im EG überwiegend Einzelhandel, vereinzelt Gastronomie und Dienstleistungen, Qualität der Angebote im höherwertigen Bereich
- Trading-Down-Prozess derzeit nicht erkennbar

Foto 12: Kino Franziskanerstraße 16



Quelle: eigenes Foto April 2015

Foto 13: Kino und Spielhalle Franziskanerstraße 16



Quelle: eigenes Foto April 2015



3.2.5 Funktions- und Standortanalyse in der Kernstadt

Lippertsreuter Straße: Der Bereich ist durch inhomogene sowie z.T. qualitativ geringwertige Bebauung geprägt und wirkt städtebaulich ungeordnet. Die Nutzungsstruktur umfasst ein weites Spektrum von Gewerbe über Einzelhandel, Dienstleistungen, Gastronomie und Wohnen in enger Mischung. Zwischen den Einzelhandelsbetrieben besteht kein städtebaulich-funktionaler Zusammenhang; fußläufige Wegebeziehungen sind nicht vorgesehen. Der gesamte Bereich ist durch erhebliches Verkehrsaufkommen gekennzeichnet.

Standort Tulpenweg 1

- Doppelspielhalle als Erdgeschossnutzung eines Wohngebäudes
- Lange unmittelbar an Ausfallstraße, aber topografisch abgesetzt, nicht direkt einsehbar
- Nachbarschaft gemischt genutzt mit Einzelhandel, Dienstleistungen, Gewerbe, Gastronomie, Wohnen
- Stabiler Bereich mit Nahversorgungscharakter ohne funktionale Beeinträchtigungen
- Trading-down-Prozesse nicht erkennbar

Foto 14: Spielhalle Tulpenweg 1



Quelle: eigenes Foto April 2015

Foto 15: Spielhalle Tulpenweg 1



Quelle: eigenes Foto April 2015

Nussdorf: Neben dem eigentlichen Nebenzentrum Nussdorf stellt das Bommer-Center an der Nussdorfer Straße eine wichtige städtebaulich nicht integrierte Versorgungslage mit deutlicher PKW-Orientierung dar. Neben den Einzelhandels- und Dienstleistungsangeboten befinden sich auch drei Spielhallen in dem Gebäudekomplex.

Standort Nussdorfer Straße 101 - 105 (Bommer-Center) Nussdorf

- Dreifachspielhalle in einem Einkaufszentrum
- Städtebaulich nicht integrierte Lage außerhalb des funktionalen Nebenzentrums
- Nachbarschaftsnutzungen Einzelhandel und Dienstleistungen im gleichen Gebäude, Nachbarschaft überwiegend durch Wohnnutzung geprägt
- Zurückhaltende Gestaltung der Spielhallen, gestalterisch und funktional deutlich von den Einzelhandelsnutzungen abgesetzt
- keine trading-down-Prozesse erkennbar

Foto 16: Mehrfachspielhalle Bommer-Center Nussdorf



Quelle: eigenes Foto April 2015

3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGEBIETEN VON ÜBERLINGEN

In den gewerblich geprägten Gebieten nach § 34 (2) BauGB bzw. in den Gewerbegebieten nach § 8 (3) Nr. 3 BauNVO sind (auch kerngebietstypische) Vergnügungsstätten als Ausnahme dann zulässig, wenn - zu benennende - städtebauliche Gründe dem nicht entgegenstehen. Im Hinblick auf die räumliche Steuerung von Vergnügungs-



stätten bzw. mögliche Ausschlüsse sind hierbei die Nutzungsstrukturen der gewerblich geprägten Bereiche und des näheren Umfeldes zu beschreiben und vergnügungsstättenbezogene Nutzungsverträglichkeiten zu bewerten.

Die gewerblich genutzten Bereiche in Überlingen verteilen sich im wesentlichen auf drei Standorte:

- An der Nussdorfer Straße / Alten Nussdorfer Straße befinden sich zwei große gewerblich genutzte Standorte.
- Der zentrale, aus mehreren Teilgebieten bestehende gewerbliche Bereich von Überlingen „Oberried“ befindet sich nördlich der Innenstadt jenseits der B 31 entlang der L 200 und ist damit deutlich vom Kerngebiet der Stadt abgesetzt
- Jenseits dieses Bereiches an der L 200 befindet sich das Gewerbegebiet Langäcker, das derzeit von zwei Betrieben - einem Elektronikunternehmen und dem Logistikbereich eines Unternehmens des Maschinenbaus - genutzt wird.

3.3.1 Alte Nußdorfer Straße / Askaniaweg

Die gewerblich genutzten Bereiche von Nußdorf befinden sich entlang der Alten Nußdorfer Straße und des Askaniaweges. Dabei handelt es sich zum einen um den Standort eines großen Betriebes des metallverarbeitenden Gewerbes (Diehl) im Bereich Alte Nußdorfer Straße, in dessen Umfeld sich einzelne weitere gewerbliche Nutzungen befinden. Der Standort ist vollständig in Nutzung, räumlicher Entwicklungsspielraum besteht nicht, dementsprechend bestehen auch keine Möglichkeiten zur Ansiedlung von Vergnügungsstätten.

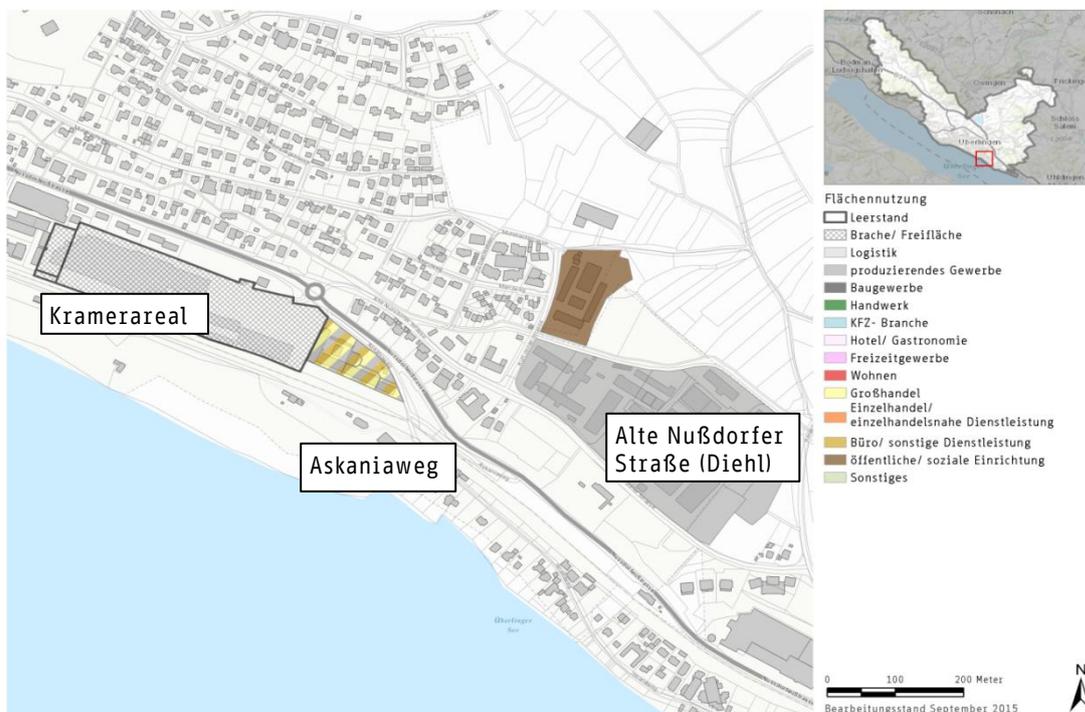
Den zweiten gewerblichen Standort bildet das ehemalige Kramerareal an der Nußdorfer Straße, das aktuell von der Firma MTU genutzt wird. Direkt östlich des Kramerareals befindet sich im Askaniaweg eine Reihe von Betrieben (Produzierendes Gewerbe, Handwerk, Großhandel, Dienstleistungen) die sich in bestehenden Gebäuden niedergelassen haben.

Vergnügungsstätten sind an beiden Standorten derzeit nicht vorhanden. Zumindest der Standort Diehl kommt für eine Nutzung durch Vergnügungsstätten zumindest im gegenwärtigen Zustand nicht in Frage. Im Fall eines Nutzungswechsels oder einer Nutzungsaufgabe wäre eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten allerdings grundsätzlich möglich.

Inwieweit die bestehende Nutzung auf dem Kramerareal langfristig stabil ist, ist nicht vorhersehbar. Eine Definition der städtebaulichen Zielsetzungen für den Fall einer Nutzungsaufgabe ist noch offen. Eine weitere rein gewerbliche Nutzung ist unwahrscheinlich, da auch der Regionalplan vorsieht, dass „im Uferbereich des Bodensees zur Verlagerung der Siedlungsentwicklung die Verlegung oder Teilverlegung von Gewerbe- und Industriebetrieben in seeferne Bereiche – vor allem bei Erweiterungsvorhaben – anzustreben ist“.

Bei der verbleibenden gewerblichen Nutzung im Askaniaweg ist die Ansiedlung von Vergnügungsstätten derzeit grundsätzlich möglich, sollte aber aufgrund der mittelfristig absehbaren Umnutzung des Kramerareals unterbunden werden.

Karte 5: Nutzungsstruktur Gewerbebereiche Nussdorfer Straße



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen April 2015; Kartengrundlage: Stadt Überlingen

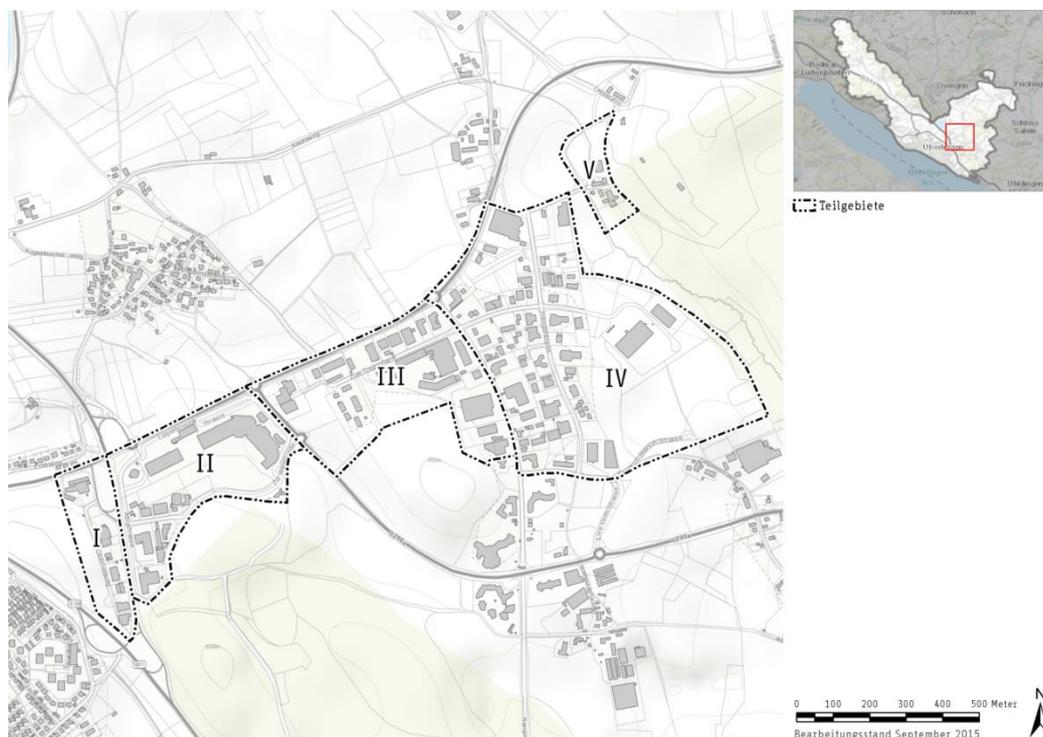


Die Gewerbereiche sind auf einzelne Standorte konzentriert, größtenteils großbetrieblich geprägt und in einer hochwertigen Wohnnutzung eingebettet. Für die Standorte ist keine weitere Entwicklung vorgesehen, im Gegenteil wird das Kramerareal wahrscheinlich mittelfristig umgenutzt und das Produzierende Gewerbe an diesem Standort aufgegeben. Eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten würde diesen Prozess beeinträchtigen und auch die umgebenden bestehenden Wohnbereiche beeinträchtigen. Die Standorte an der Nußdorfer Straße und am Askaniaweg kommen daher für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten nicht in Frage.

3.3.2 Gewerbebereich Oberried

Das Gewerbegebiet Oberried befindet sich außerhalb der Kernstadt von Überlingen unmittelbar an der B 31 / B 31n als zentraler Verkehrsachse zwischen Friedrichshafen/Ravensburg und Stockach/Singen. Der Standort besteht aus mehreren Teilbereichen unterschiedlichen Entwicklungsdatums und unterschiedlicher Nutzungsstruktur; die Untergliederung ergibt sich aus der nachfolgenden Karte 6. Die einzelnen Teilbereiche werden im Folgenden beschrieben.

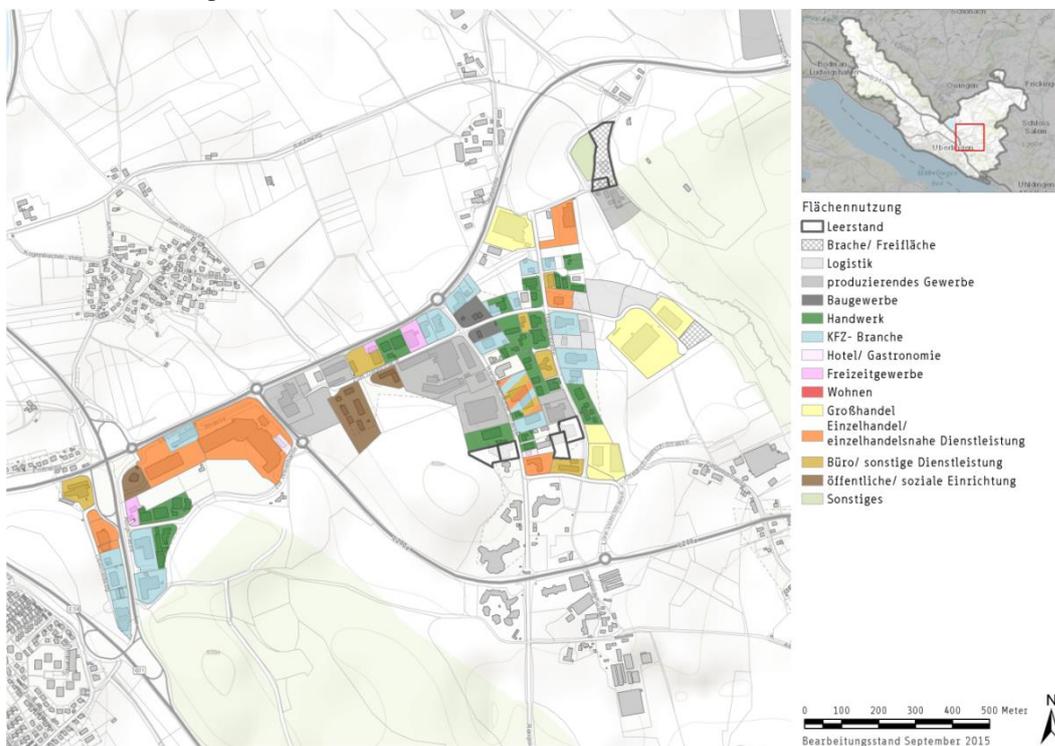
Karte 6: Gewerbebereich Oberried – Gliederung in Teilquartiere



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen April 2015; Kartengrundlage: Stadt Überlingen

Teilbereich I: Dieser Bereich umfasst den Raum entlang des Oberriedweges zwischen B 31 und B 31n. Die B 31n bildet dabei eine deutliche Zäsur zu den übrigen Gewerbebereichen. Der Teilbereich ist von der Nutzung durch Betriebe des Kfz-Gewerbes dominiert, daneben finden sich ein Discounter sowie ein Bürogebäude mit einzelnen Ladenlokalen (Videoverleih). Die städtebauliche Qualität ist eher durchschnittlich. Räumliche Entwicklungsspielräume existieren nicht, der Teilbereich ist voll belegt. Vergnügungsstätten sind nicht vorhanden, die Existenz entsprechender Einrichtungen würde allerdings Struktur und Entwicklung des Teilbereiches nicht negativ beeinflussen.

Karte 7: Nutzungsstruktur Gewerbebereich Oberried



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im April 2015; Kartengrundlage: Stadt Überlingen

Teilbereich II: Dieser Teilbereich umfasst das Areal zwischen der B 31n und der L 200a. Die Nutzung ist überwiegend durch Einzelhandelsbetriebe - Einkaufszentrum La Piazza, Müller, Dänisches Bettenlager, OBI Baumarkt - bestimmt, daneben finden sich vor allem an der Abigstraße verschiedene gewerbliche und handwerkliche Nutzungen sowie im südlichen Bereich der Abigstraße Kfz-Gewerbe. Neben diesen Nutzungen existieren eine freikirchliche Einrichtung sowie eine Spielhalle.



Der Standort wird städtebaulich durch die großmaßstäblichen Baukörper der Einzelhandelsnutzungen und nicht zuletzt durch die Parkflächen dominiert und ist daher von eher begrenzter städtebaulicher Qualität. Die gewerblichen Nutzungen liegen eher im Schatten des Einzelhandels und spielen daher auch in der Wahrnehmung nur eine geringe Rolle. Das Gebiet weist außer dem erheblichen Verkehrsaufkommen und der verbesserungsfähigen Zufahrt zum Areal des Einkaufszentrums allerdings keine funktionalen oder städtebaulichen Defizite auf, so dass auch kein städtebaulicher Handlungsbedarf besteht.

Räumlicher Entwicklungsspielraum besteht im südlichen Teilbereich des Geländes an der Straße Zur Weierhalde; große Teile des dort noch nicht genutzten Areals sind aber für eine Erweiterung des Einkaufszentrums vorgesehen. Für gewerbliche Nutzungen im engeren Sinne bestehen daher in diesem Teilbereich keine Entwicklungsmöglichkeiten.

Standort Abigstraße 5

- Spielhalle in separatem Gebäude, abgesetzt durch Höhenlage von der Erschließungsstraße, Einzelstandort
- Lage im Gewerbegebiet, unmittelbare Umfeldnutzung Gewerbe
- zurückhaltende Gestaltung, keine Auswirkungen auf das städtebauliche Umfeld
- keine Beeinträchtigung der Gewerbegebietsentwicklung, Standort/Grundstück nur mit Einschränkungen anderweitig gewerblich nutzbar

Foto 17: Spielhalle Abigstraße 5



Quelle: eigenes Foto April 2015

Foto 18: Spielhalle Abigstraße 5



Quelle: eigenes Foto April 2015



Teilbereich III: Dieser Teilbereich erstreckt sich zwischen der L 200a und der Rengoldshauser Straße und ist durch die Straße „Zum Degenhardt“ erschlossen.

Die Nutzungsstruktur ist im Wesentlichen von zwei größeren Betrieben des Produzierenden Gewerbes - einem Metallbauunternehmen und einem Hersteller von Dämmstoffen – bestimmt. Daneben findet sich vor allem an der Straße „Zum Degenhardt“ ein eher heterogenes Konglomerat unterschiedlicher gewerblicher Nutzungen - Kfz-Gewerbe, Fitnesscenter, Großhandel, Handwerk, Verleih von Baugeräten -, so dass das Gebiet zumindest strukturell keine Identität hat. Im Fitnesscenter existiert seit dem letzten Jahr außerdem eine Spielhalle als Teilnutzung.

Städtebaulich weist das Gebiet zumindest nach innen einen durchschnittlichen Standard auf, der von einzelnen höherwertigen Gebäuden nicht beeinflusst wird; nach außen, insbesondere zur L 200 macht das Gebiet vor allem aufgrund des Abstellens (bzw. der Präsentation) von Baugeräten und Kfz bei den betreffenden Firmen eine eher ungeordneten Eindruck. Räumlicher Entwicklungsspielraum besteht nicht, das Gelände ist mit Ausnahme einzelner Grundstücksteile im westlichen Bereich der Straße „Zum Degenhardt“ - die allerdings als Erweiterungsreserve des benachbarten Metallbaubetriebes dienen - voll belegt.

Das Gebiet ist ohne funktionale und städtebauliche Defizite, städtebaulicher Handlungsbedarf besteht nicht.

Standort Zum Degenhardt 17

- Einzelspielhalle
- Teilnutzung eines Gebäudes, ansonsten als Fitnesscenter genutzt (Umnutzung?)
- Umfeldnutzung Gewerbe, gemischte Nutzungsstruktur, begrenzte städtebauliche Qualität
- Einkaufszentrum/Einzelhandelsnutzungen in der Nähe, aber keine direkte Verbindung
- Ausreichende Distanz zur Spielhalle Albigstraße abgesetzt von Einkaufsbereich und zentraler Verkehrsachse
- Zurückhaltende Gestaltung, keine auffälligen Werbeanlagen



Bereich IV: Dieser Teilbereich erstreckt sich zwischen Rengoldshauer Straße und Heiligenbreite, mit einer Ausdehnung entlang des östlichen Teils der Straße „Zum Degenhardt“. Im Süden wird das Gebiet durch die Friedrich-Blersch-Straße begrenzt.

Die Nutzungsstruktur ist sehr vielfältig und umfasst eine weite Spanne von Betrieben des Produzierenden Gewerbes, Handwerks, Baugewerbes, Großhandels, Verkehrsgewerbes, Kfz-Handels, Dienstleistungen/Büronutzungen und Einzelhandel. Die Mischung der einzelnen Nutzungen ist hoch, Nutzungsschwerpunkte haben sich nicht herausgebildet. Hoch ist auch die Nutzungsintensität; die Mehrzahl der Grundstücke wird intensiv baulich genutzt, teilweise stehen die Gebäude in zweiter Baureihe, vor allem entlang der Heiligenbreite. Vereinzelt finden sich aber auch Grundstücke mit einer eher extensiven Nutzung; zu nennen sind beispielsweise ein Bauunternehmen im Bereich Zum Degenhardt/Rengoldhauser Straße oder ein Abstellplatz für ein Logistikunternehmen im Bereich Zum Degenhardt/ Heiligenbreite. Die extensive Nutzung der Grundstücke ist in diesen Fällen allerdings betriebsbedingt und wäre nur durch eine Verlagerung der Betriebe zu ändern.

Städtebaulich ist das Gebiet von unterschiedlicher Qualität; teilweise finden sich durchaus hochwertige Gebäude, vor allem an der Heiligenbreite und an der Friedrich-Blersch-Straße. Teilweise ist die Grundstücksnutzung aber auch eher ungeordnet und stellt eine deutliche Beeinträchtigung des Erscheinungsbildes dar.

Räumlicher Entwicklungsspielraum besteht in Teilbereichen; so finden sich vereinzelte freie Grundstücke im Bereich der Rengoldhauser Straße sowie im östlichen Bereich der Straße „Zum Degenhardt“. Daneben gibt es ein seit längerer Zeit leerstehendes Gebäude im Bereich der Straße Heiligenbreite. Zu nennen ist hier vor allem das bereits an anderer Stelle erwähnte freie Areal südlich des Endes der Straße „Zum Degenhardt“. Hier könnte ein für eine gewerbliche Nutzung ausgewiesenes Areal von mehr als 5 ha grundsätzlich für eine Nutzung aktiviert werden, wobei zunächst eine innere Erschließung und Parzellierung erfolgen müsste.



Bereich V: Dieser Bereich umfasst das Gebiet der sog. „Ottomühle“ östlich des Gewerbebereiches IV. Das Gebiet ist extensiv und ungeordnet genutzt und wird von einem Betrieb des Baugewerbes dominiert. Im nördlichen Bereich findet sich ein sehr ungeordneter Bereich, in den Autos, Baumaschinen und –material sowie andere Gegenstände abgestellt sind. Diesem Teil schließt sich nach Süden ein Grundstück mit einer Lagerhalle, die ebenfalls zu Abstell- und Ablagerzwecken genutzt wird, an.

Der ganze Bereich macht einen überdurchschnittlich ungeordneten und teilweise verfallenen Eindruck. Bei einer konzeptionellen Neuordnung wären neben den ungenutzten Flächen auch die derzeit zu Abstellzwecken genutzten Flächen aktivierbar. Insgesamt ließen sich hier in nennenswertem Maße Nutzflächen aktivieren.

3.3.3 Gewerbegebiet Langäcker

Das Gewerbegebiet Langäcker befindet sich - deutlich abgesetzt von den übrigen Gewerbebereichen - an der L 200 Richtung Pfullendorf. Der Standort ist mit nur zwei Betrieben belegt, einem Hersteller von Elektronikbauteilen und einem Logistikunternehmen. Derzeit noch freie Flächen sind zum Teil mit einer Erweiterungsoption eines Betriebs belegt; insgesamt 28.000 m² Fläche sind ungenutzt und stehen für Ansiedlungen zur Verfügung.

Städtebaulich macht das Gelände aufgrund der erst vor kurzem erfolgten Besiedlung aufgrund der teilweise hochwertigen Bebauung und der Eingrünung des Geländes einen guten Eindruck. Vergnügungsstätten würden das Erscheinungsbild des Gebietes empfindlich stören und sind daher für diesen Standort nicht geeignet.



4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE VERGNÜGUNGSTÄTTEN- STEUERUNG

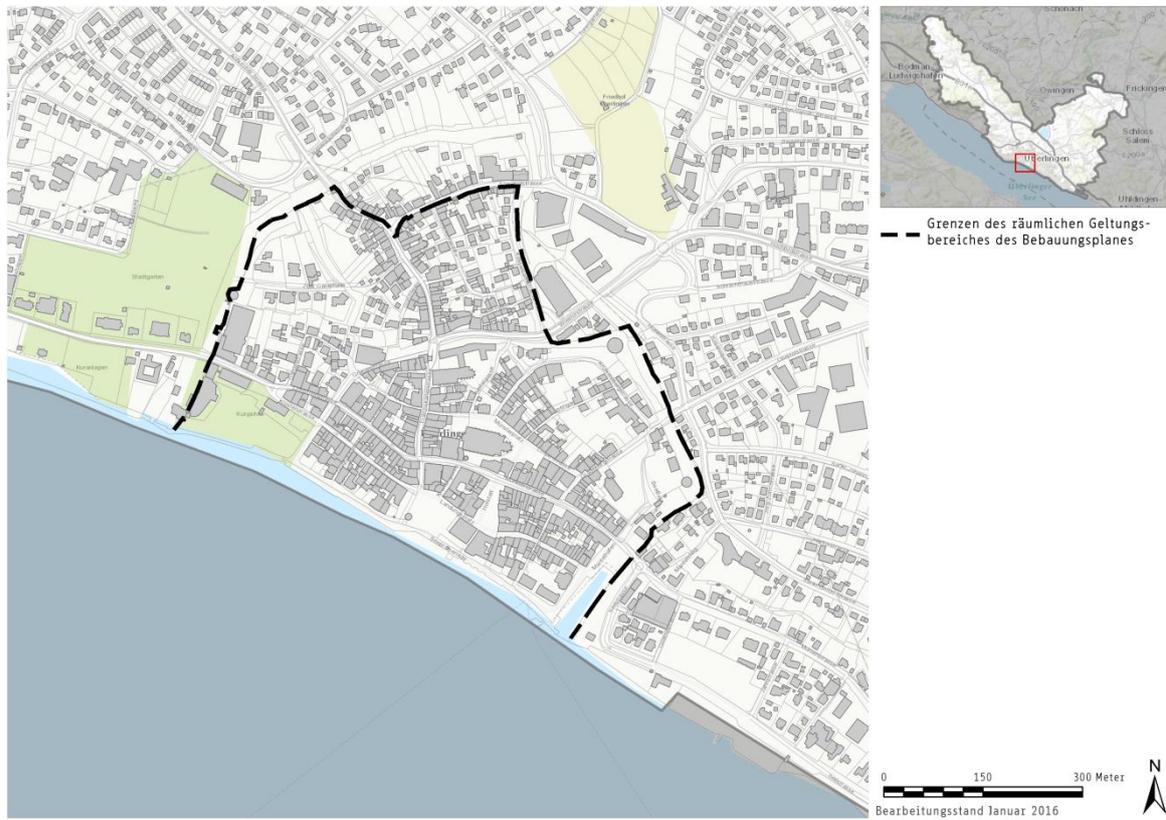
4.1 ZUSAMMENFASSENDER STÄDTEBAULICH-FUNKTIONALE BEWERTUNG DER TATSÄCHLICHEN UND POTENZIELLEN STANDORTE FÜR VERGNÜGUNGSTÄTTEN

Die Analyse der potenziell möglichen bzw. aktuell tatsächlichen Standorte für Vergnügungstättent hat gezeigt, dass bisher von den vorhandenen Vergnügungstättent keine trading-down-Prozesse ausgehen. Zwar ist eine solche Entwicklung grundsätzlich nicht auszuschließen - vor allem im Bereich entlang der Klosterstraße / Jakob-Kessenring-Straße, der gewissermaßen im „Windschatten“ des Zentrums liegt -, eine derartige Entwicklung wird aber durch den Bebauungsplan zum Ausschluss von Vergnügungstättent im Bereich der Altstadt⁵² verhindert. Auch die Zulässigkeit anderer Vergnügungstättent, insbesondere Wettbüros, ist angesichts der begrenzten Entwicklungsmöglichkeiten der Innenstadt aufgrund der Topografie, dem auch im Einzelhandelsgutachten dargestellten unzureichendem Flächenpotenzial, dem latenten Druck, unter dem die Innenstadt aufgrund des hohen Anteils dezentraler Einzelhandelsangebote steht und nicht zuletzt aufgrund der touristischen Funktion und Bedeutung der Innenstadt städtebaulich nicht zu rechtfertigen.

Dementsprechend können sich Vergnügungstättent derzeit nur außerhalb der Innenstadt ansiedeln. Die bestehenden Spielhallen am Tulpenweg nordöstlich der Innenstadt sind von der Lage her deutlich vom Versorgungsbereich abgesetzt, so dass zumindest vom Bestand auch hier negative Einflüsse nicht zu erwarten sind. Allerdings ist hier die Lage in einem großen Wohnkomplex bedenklich.

⁵² Stadt Überlingen, Bebauungsplan zum Ausschluss von Vergnügungstättent im Bereich „Altstadt Überlingen“, rechtsverbindliche Planfassung, Stadt 14.07.2009

Karte 8: Umgriff Bebauungsplan zum Ausschluss von Vergnügungsstätten in der Innenstadt Überlingen



Quelle: Stadt Überlingen

Schwieriger sind die Spielhallen in Nussdorf im Bereich des Bommercenters zu bewerten. Sie sind einerseits abgesetzt von den Handelsfunktionen und bilden quasi einen eigenständigen Teilbereich innerhalb des Zentrums, die Verbindung mit Handelsnutzungen ist auf der anderen Seite aber als problematisch anzusehen. Mit der Mitte 2017 zu erwartenden Bereinigung aufgrund des Auslaufens der bestehenden Genehmigungen und des Verbots von Mehrfachspielhallen dürfte sich die Situation allerdings entspannen. Wettbüros wiederum sind in diesem Bereich aufgrund der Regelungen des § 20 Abs. 1 Nr. 5 LGLüG BW unzulässig.

In den bestehenden Gewerbebereichen Oberried und Langacker spielen Vergnügungsstätten bislang mit zwei Standorten eine nachrangige Rolle. Die Einrichtung einer Spielhalle als Teilnutzung eines Fitnesscenters zeigt allerdings, dass für aufgegebene oder untergenutzte Gebäude durchaus ein Investitionsinteresse besteht. Das Umfeld des Einkaufszentrums La Piazza mit seinen hohen Besucherfrequenzen könnte für Spielhallen und Wettbüros interessant sein, Die Analyse der



Gewerbeflächensituation zeigt darüber hinaus, dass Überlingen seinen Gewerbeflächenbedarf bis 2030 nicht innerhalb der verfügbaren und aktivierbaren Flächen decken kann. Gebietsfremde Nutzungen wie Vergnügungsstätten können diese Engpasssituation zusätzlich verschärfen.

Dabei lassen sich durchaus Potenzialbereiche für die Lokalisierung von Vergnügungsstätten identifizieren. Mögliche Standorte sind

- der Bereich um das Bommercenter in Nussdorf;
- der Bereich der Lippertsreuter Straße vor allem zwischen Frohsinnstraße und Burgbergring, wo aufgrund der sehr heterogenen Mischung Vergnügungsstätten keine beeinträchtigenden Wirkungen entfalten dürften;
- der Bereich Ottomühle, der in seinem gegenwärtigen Zustand durch die Ansiedlung von Spielhallen sogar noch gewinnen würde und der – wie der dort vor einigen Jahren existierende, mittlerweile aber geschlossene Swingerclub zeigt – grundsätzlich von Interesse für derartige Nutzungen sein kann.

Wesentlich problematischer wären entsprechende Ansiedlungen in den gewerblich genutzten Bereichen zwischen der Kernstadt und Nussdorf (Nussdorfer Straße) zu sehen. In Verbindung mit den benachbarten Wohnnutzungen würden Spielhallen hier eine deutliche Entwertung bedeuten. Dies trifft auch für den gewerblichen Bereich um den Standort Diehl zu. Problematisch ist ebenfalls das ehemalige Kramerareal zu sehen. Die Nutzung durch das Unternehmen MTU ist bis auf weiteres stabil, die zukünftige Entwicklung und die Definition der städtebaulichen Zielsetzungen für die Entwicklung des Areals nach einer möglichen Betriebsverlagerung sind noch offen. Eine weitere gewerbliche Nutzung ist aber - auch aufgrund der Vorgaben der Regionalplanung, wonach die unmittelbaren Uferbereiche von gewerblichen Nutzungen freizuhalten und bestehende gewerbliche Nutzungen zu verlagern sind – unwahrscheinlich, so dass eine städtebauliche Neustrukturierung des Bereiches notwendig werden wird. Eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten sowohl hier als auch im benachbarten Askania-Areal, in dem sich eine Reihe gewerblicher Nutzungen in bestehenden Gebäude angesiedelt haben würde diese Ziele deutlich erschweren und ist deshalb nicht anzustreben.



Gewerblich geprägte Mischgebiete wurden nicht weiter betrachtet, da sie von vornherein auf Grund ihrer grundsätzlich labilen und wohngeprägten Struktur für eine potenziell bodenrechtliche Spannung auslösende Nutzung nicht in Frage kommen.

4.2 ANSIEDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR SPIELHALLEN UNTER DEM ASPEKT DER GLÜCKSSPIELRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT NACH LANDESGLÜCKSSPIELGESETZ BADEN-WÜRTTEMBERG

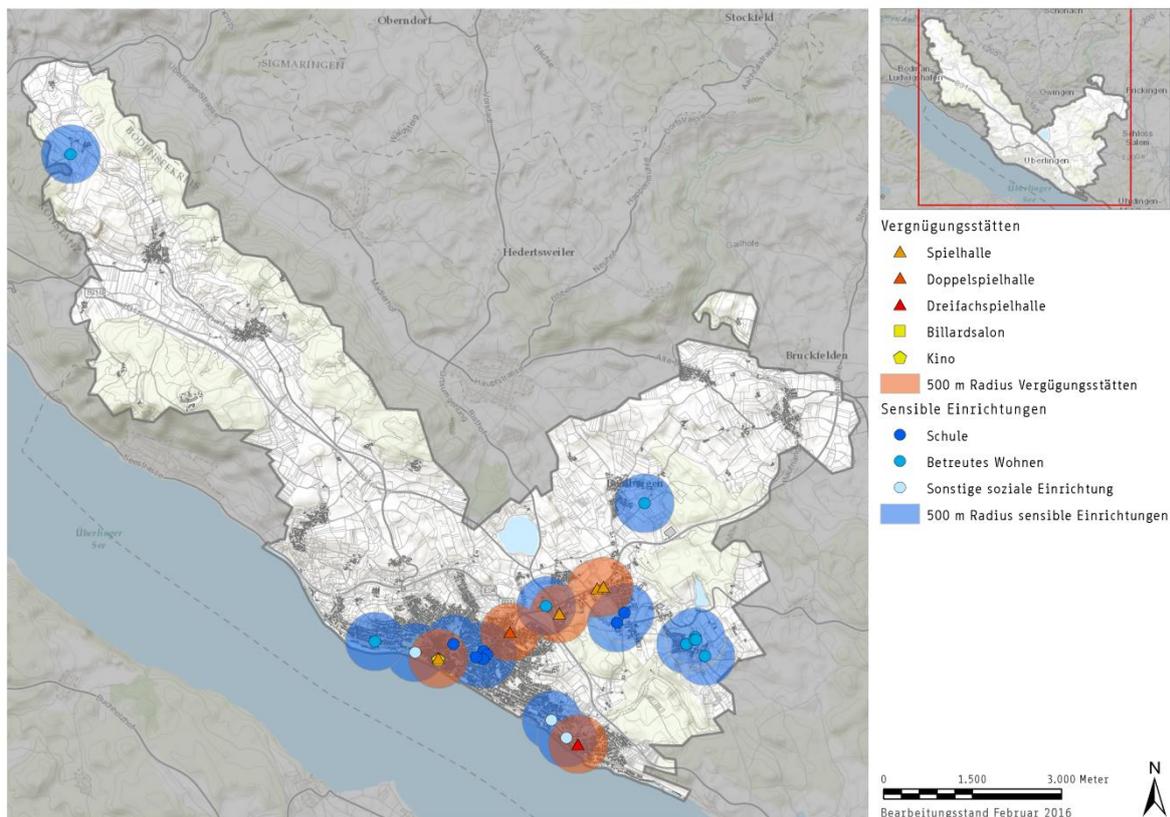
Die glücksspielrechtlichen Vorschriften greifen nur perspektivisch, so dass der bisherige Bestand, zumindest bis zum Jahr 2017, Bestandsschutz genießt. Dennoch soll dieses Konzept ggf. auch darüber hinaus seinen Bestand haben können. Insofern sei noch einmal an § 42 AG LGlüG BW mit seinen städtebaulich wirkenden Regelungen erinnert, nach dem eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden kann, wenn:

*(4) ... die Spielhalle einen **Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle oder zu einer Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen nicht unterschreitet.** Die entsprechenden Bereiche in Überlingen sind in der nachfolgenden Karte dargestellt.*

Ausgehend von der derzeitigen Situation in Überlingen ist vor dem Hintergrund der glücksspielrechtlichen Vorschriften räumlicher Entwicklungsspielraum derzeit vor allem in den gewerblichen Bereichen Nussdorfer Straße / Alte Nussdorfer Straße / Askaniaweg und in Teilbereichen des Gewerbegebietes Oberried gegeben. Für Spielhallen bestehen unter Berücksichtigung der bestehenden Standorte kaum noch Standortpotenziale; zusammen mit den südlich des Gewerbegebietes Oberried bestehenden Schulen wird fast der gesamte Bereich durch die notwendigen Mindestabstände abgedeckt. Gegenwärtig bietet nur der Bereich der Ottomühle zusätzliche Standortoptionen. Weitere Standortpotenziale würden sich erst durch eine Schließung bestehender Spielhallen ergeben.



Karte 9: Mindestabstände zu Spielhallen und Einrichtungen für Jugendliche in Überlingen



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

4.2.1 Steuerungsempfehlungen für die Innenstadt

In der Innenstadt kann derzeit nur in Teilbereichen von Konfliktpotenzialen gesprochen werden. Dies trifft in erster Linie auf den Bereich Klosterstraße / Jakob-Kessenring-Straße zu, der durch seine Lage zwischen Uferzone und Fußgängerzone einerseits, die begrenzte städtebauliche Qualität und bestehende Leerstände andererseits sowie durch die Verkehrsbelastung durch Durchgangsverkehr einen potenziellen trading-down-Bereich darstellt. Der Bebauungsplan zum Ausschluss von Vergnügsstätten in der Altstadt schiebt einer möglichen weiteren Entwertung durch Vergnügsstätten einen Riegel vor. Allerdings ist dieser Bebauungsplan



aufgrund der Bedeutung für die Entwicklung der Innenstadt vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung auf seine Rechtssicherheit zu prüfen.

Speziell für Überlingen tritt in der Innenstadt noch deren Bedeutung für die Tourismusedwicklung und die Konzentration der Tourismusfunktionen auf die Innenstadt hinzu; in dieser Konstellation können Vergnügungsstätten eine wesentliche, die Funktion und die Entwicklung der Innenstadt beeinträchtigende Wirkung entfalten, so dass ein Ausschluss in diesem Bereich zwischen Innerem Graben und dem Bodensee städtebaulich gerechtfertigt erscheint.

4.2.2 Steuerungsempfehlungen für die Kernstadt außerhalb der Innenstadt

Eine andere Situation als in der Innenstadt ergibt sich im nördlichen Innenstadtrandbereich etwa ab der Wiestorstraße. Hier können besonders der Bereich um den Bahnhof/Busbahnhof sowie der Bereich entlang der Lippertsreuter Straße - zwischen den Kreiseln Obertorstraße und Burgbergring - einen Bereich für Vergnügungsstätten darstellen. Spielhallen wären in diesem Bereich aufgrund der einzuhaltenden Mindestabstände um die Schulen zwischen Obertorstraße und Carl-Benz-Weg nicht zulässig; Wettbüros könnten hier allerdings untergebracht werden.

In Nussdorf wird die gegenwärtige Konzentration von Spielhallen im Bommercenter mit dem Auslaufen der bestehenden Genehmigungen Mitte 2017 bereinigt, da zu diesem Zeitpunkt zwei der drei Spielhallen schließen müssen. Eine dann verbleibende Einzelspielhalle dürfte städtebaulich kein Problem darstellen. Auch die Ansiedlung zusätzlicher Vergnügungsstätten dürfte dann an diesem Standort verkraftbar sein. Wettbüros wären an diesem Standort allerdings aufgrund der Regelungen des § 20 LGlüG BW⁵³ nicht zulässig

⁵³ Landesglücksspielgesetz (LGlüG) vom 20. November 2012, § 20 Abs. 1 Nr. 5 „Der Betrieb (einer Wettvermittlungsstelle) darf nur erlaubt werden, wenn die Wettvermittlungsstelle nicht in einem Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielbank oder eine Spielhalle befindet, auf einer Pferderennbahn oder in einer Gaststätte betrieben werden soll“



Karte 10: Vorschlag Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten Einkaufszentrum Bommercenter



Quelle: eigene Darstellung; Kartengrundlage Stadt Überlingen



4.3 STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN GEWERBEGEBIETEN

Zur Vermeidung eines „Verhinderungskonzeptes“ insbesondere für Spielhallen müssen bei einem Ausschluss von Vergnügungsstätten in der Innenstadt Alternativstandorte ermöglicht werden. In Überlingen können sich hierfür allenfalls Teilbereiche des Gewerbebereiches Oberried empfehlen. Die übrigen Teilgebiete in der Innenstadt sind überwiegend durch Wohnnutzung geprägt und kommen daher für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten nicht in Frage.

Eine uneingeschränkte Zulässigkeit innerhalb dieses Gewerbebereiches ist wiederum aus verschiedenen Gründen nicht empfehlenswert. Zwar verfügt die Stadt Überlingen noch über gewerbliche Entwicklungsflächen, die aber weder quantitativ noch qualitativ ausreichend sind, den Gewerbeflächenbedarf der nächsten Jahre zu decken. Da Neuausweisungen nicht ohne weiteres möglich und vor allem meist nicht in der Zeitspanne zu erreichen sind, in der die Nachfrage entsteht, sollte darauf geachtet werden, dass keine bodenrechtlichen Spannungen durch Einzelhandel und Vergnügungsstätten in den bestehenden Gewerbegebieten entstehen können. Auf der anderen Seite würde durch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten zumindest in Teilbereichen keine qualitative Verschlechterung einhergehen, in Einzelfällen (Ottomühle) sogar eine Aufwertung erfolgen. Der Zulässigkeitsbereich für Spielhallen und Wettbüros, die neben dem (zentrenrelevanten) Einzelhandel im besonderen Verdacht stehen, Bodenpreistreiber zu sein, sollte insbesondere unter diesem Aspekt ausgewählt werden.

Ein gewichtiger Ansatzpunkt ist zunächst, dass aus heutiger Sicht die Ansiedlung von Spielhallen auch nach LGlüG BW möglich ist. Ein weiteres wichtiges Merkmal des Standortes kann eine bereits eingetretene „Fremdnutzung“ von Gewerbegebieten sein.

Von den grundsätzlich in Frage kommenden Standorten fällt der Gewerbebereich Nussdorfer Straße/Alte Nussdorfer Straße/Askaniaweg aufgrund der unmittelbaren Nähe zu hochwertigen Wohnbereichen als möglicher Standort für Vergnügungsstätten aus.



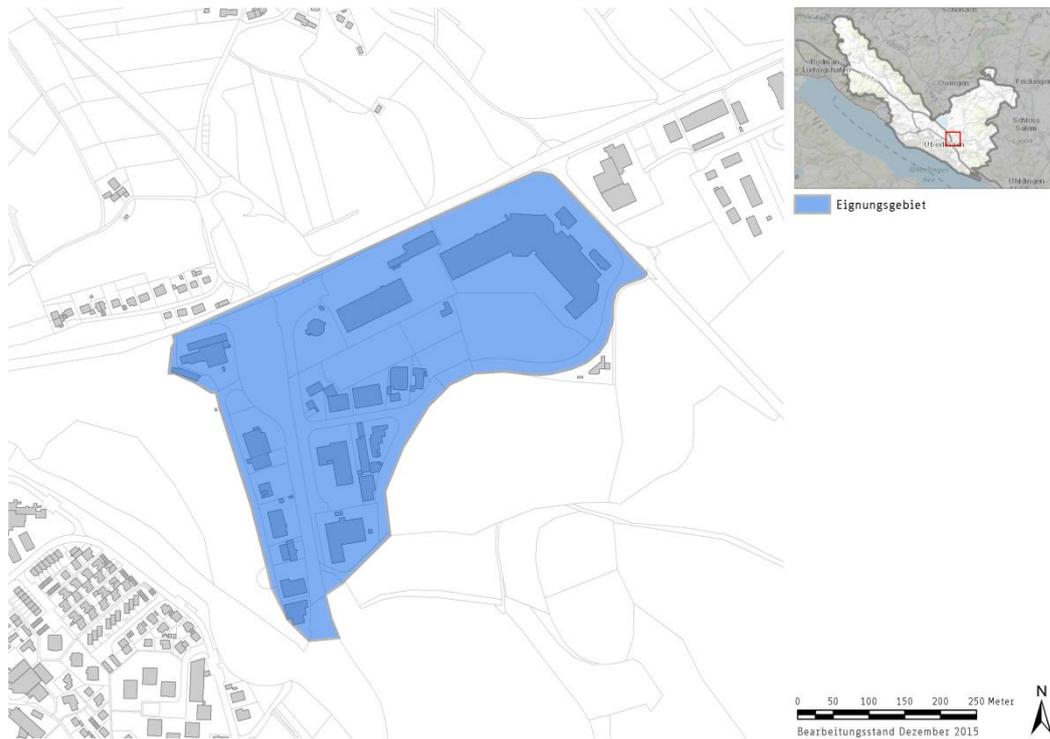
Bei der Bewertung des Gewerbebereiches Oberried ist zwischen Spielhallen und anderen Vergnügungsstätten zu unterscheiden. Für Spielhallen gilt:

- Die Teilbereiche Oberried I bis IV fallen allein wegen der Unterschreitung der Mindestabstände zu den bestehenden Spielhallen sowie zu den südlich angrenzenden Schulen aus.
- Der Teilbereich Oberried V (Ottomühle) lässt derzeit grundsätzlich die Ansiedlung von Spielhallen zu. Angesichts des gegenwärtigen eher desolaten Zustand des Gebietes würde die Ansiedlung einer Spielhalle kein trading down in Gang setzen; bei dem gegenwärtigen Zustand des Gebietes wäre sogar eher ein „trading-up“ zu erwarten. Tatsächlich könnte eine entsprechende Ansiedlung den Anstoß für eine qualitativ bessere gewerbliche Nutzung in Gang setzen.

Diese Situation gilt nur für Spielhallen; andere Vergnügungsstätten sind von der Abstandsregelung nicht betroffen und wären damit im gesamten Gewerbebereich ausnahmsweise zulässig.

Für die Festlegung eines Zulässigkeitsbereiches empfehlen sich die Teilbereiche Oberried I/II und V (Ottomühle). Die Bereiche Oberried I und II sind ohnehin in erheblichen Maße durch „gebietsfremde“ Nutzungen geprägt und würden damit auch Vergnügungsstätten verkraften, der Bereich Ottomühle kann aufgrund seines gegenwärtigen Zustandes nicht weiter negativ beeinflusst werden. Spielhallen (im Bereich Ottomühle) und andere Vergnügungsstätten würden in diesen Bereichen keine bodenrechtlichen Spannungen auslösen.

Karte 11: Vorschlag Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten Gewerbebereich Oberried I/II



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

Karte 12: Vorschlag Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten Gewerbebereich Oberried – Ottomühle



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



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

Insofern sollte die Zulässigkeit auch dieser Vergnügungsstätten räumlich und auch bzgl. der Unterarten beschränkt werden. Es wird empfohlen, diese Einrichtungen in allen Gebieten mit Ausnahme des zentralen Versorgungsbereiches (auch außerhalb des Zulässigkeitsbereiches für Spielhallen und Wettbüros) ebenfalls auszuschließen und lediglich ausnahmsweise in den Bereichen Oberried I/II und V zuzulassen. Insbesondere bei **Diskotheken und Festhallen** (Stichwort: unter anderem Abiturfeiern) ist zu beachten, dass hier mit einem erheblichen Verkehrsaufkommen zu rechnen ist, sodass diese Einrichtungen möglichst unmittelbar von den Haupterschließungsstraßen erreichbar sein sollten, um mögliche Störungen innerhalb des Gewerbegebietes zu vermeiden.

Anders als Nachtclubs sind **Swinger-Clubs** in ihrem Außenauftritt sehr zurückhaltend, so dass von diesen keine städtebaulich negativen Wirkungen auf Gewerbegebiete ausgehen dürften. Oft sind es aufgegebene Betriebsinhaberhäuser, die zu derartigen Einrichtungen umgenutzt werden.

Grundsätzlich sollte gelten, dass die Gewerbegebiete, in denen Einzelhandel grundsätzlich ausgeschlossen werden soll bzw. ist, auch für Vergnügungsstätten nicht zugänglich gemacht werden sollten.



4.4 ZUSAMMENFASSUNG

Im Einzelnen werden folgende Regelungen vorgeschlagen:

- **Spielhallen und Wettbüros** sind im Gewerbebereich Oberried in den Teilbereichen I/II und V sowie im Bereich des Bommer-Centers in Nußdorf ausnahmsweise zulässig,
- **Andere Unterarten von Vergnügungsstätten** wie z.B. Diskotheken/ Tanzlokale sind auf Grund geringer Auswirkungen auf das Bodenpreisniveau und ohne wesentliche sonstige Störungen (Lärm, Betriebsabläufe etc.) innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches sowie in den Teilbereichen I/II und V des Gewerbegebietes Oberried ausnahmsweise zulässig.
- In den Ortsteilen außerhalb der Kernstadt (vgl. Karte 1) sind Vergnügungsstätten grundsätzlich nicht zulässig.



5. ZUSAMMENFASSENDER BEWERTUNG

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

Auf Grund dieses Erfordernisses sollten für eine Steuerung von Vergnügungsstätten grundsätzlich Bereiche aufgezeigt werden, in denen die in Überlingen festgestellten Störpotenziale (vgl. Kap. 3.2.4) nicht zum Tragen kommen bzw. durch Feinsteuerungen minimiert werden können.

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

Ziele der Steuerung von Vergnügungsstätten in Überlingen sind:

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

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



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

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

Grundsätzlich kommen vor allem die Kerngebiete für die Unterbringung von Vergnügungsstätten in Frage, da nach der Logik der BauNVO Vergnügungsstätten als zentrale Dienstleistungsbetriebe eine für Kerngebiete typische Nutzung darstellen (vgl. Tab. 1, Seite 15). In Überlingen spricht allerdings außer der latenten Gefährdung der Innenstadt durch dezentrale Einzelhandelsstandorte vor allem die touristische Funktion für einen - rechtlich grundsätzlich möglichen - generellen Ausschluss von Vergnügungsstätten in der Kernstadt. Dementsprechend werden in Überlingen Zulässigkeitsbereiche vor allem in zentralen Lagen außerhalb der Kernstadt sowie in ausgewählten gewerblichen Bereichen festgelegt.

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



6. EMPFEHLUNGEN ZU MAßNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES

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

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

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

Zur vereinfachten Steuerung von Vergnügungsstätten in § 34-Gebieten sollen einfache B-Pläne ohne Gebietsfestsetzungen aufgestellt werden können. Dies war bisher nur durch die Anwendung des § 9 (2a) BauGB möglich, wenn ein Schutzbezug zu zentralen Versorgungsbereichen hergestellt werden konnte. Mit der BauGB-Novelle ist durch den Absatz 2b ein Bezug zum zentralen Versorgungsbereich zukünftig nicht mehr notwendig, was die Begründung und Handhabung u.E. erleichtert. Die entsprechende Formulierung lautet:

„Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann in einem Bebauungsplan, auch für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans, festgesetzt werden,



dass Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von Vergnügungsstätten zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, um

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

zu verhindern.“

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

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

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

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



Spielhallen/ Wettbüros unmittelbar aus dem Konzept, für die anderen Unterarten sind im Konzept die Ermessenskriterien enthalten.

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

Während die Möglichkeit einer **vertikalen Steuerung** von Nutzungen nach § 1 (7) BauNVO durch die Rechtsprechung geklärt ist⁵⁷, sofern die Vorgaben dafür beachtet werden, gibt es in Bezug auf die horizontale Steuerung nach dem hier vorgeschlagenen Konzept auf der Basis des § 1 (9) BauNVO noch keine Rechtsprechung. Insofern stellt sich die Frage, ob der Ausnahmetatbestand der Abstände zwischen den einzelnen Vorhaben als konkrete Festsetzung im Bebauungsplan umgesetzt oder ob lediglich die zusätzliche Ausnahme der Abstände zwischen zwei entsprechenden Vorhaben allgemein als Festsetzung formuliert wird. Konkret würde eine Festsetzung mit der folgenden Zielrichtung formuliert:

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

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

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

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

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