



Sachbearbeitung	SUB - Stadtplanung, Umwelt und Baurecht		
Datum	24.01.2013		
Geschäftszeichen	SUB II - Wil		
Beschlussorgan	Fachbereichsausschuss Stadtentwicklung, Bau und Umwelt	Sitzung am 26.02.2013	TOP
Behandlung	öffentlich		GD 062/13

Betreff: Vergnügungsstättenkonzeption
- Beschluss des Vergnügungsstättenkonzepts

- Anlagen:
- 1 Vergnügungsstättenkonzept, Dr. Donato Acocella (Anlage 1)
– Stadt- und Regionalentwicklung
 - 1 Übersichtsplan über die Zulässigkeitsbereiche von (Anlage 2)
Vergnügungsstätten

Antrag:

1. Das Vergnügungsstättenkonzept als städtebauliches Entwicklungskonzept mit den Zulässigkeitsbereichen „Innenstadt“ und „Blaubeurer Straße“ gem. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu beschließen.
2. Für Diskotheken zu beschließen, dass diese im übrigen Stadtgebiet im Rahmen einer Einzelfallprüfung in Kerngebieten ausnahmsweise zugelassen werden können. In den Gewerbe- und Industriegebieten sollen Diskotheken nicht mehr zugelassen werden.
3. Die Verwaltung zu beauftragen, die Vergnügungsstättenkonzeption durch entsprechende Bebauungspläne in verbindliches Recht umzusetzen.

Jescheck

Genehmigt:	Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des
BM 3,C 3,OB	Gemeinderats:
_____	Eingang OB/G _____
_____	Versand an GR _____
_____	Niederschrift § _____
_____	Anlage Nr. _____

Sachdarstellung:

1. Ausgangssituation

Begriffsdefinition

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

Dazu zählen:

- Spielhallen, Spielcasinos, Spielbanken,
- Wettbüros (je nach Ausprägung),
- Discotheken und Nachtlokale,
- Varietés, Nacht- und Tanzbars, Tanzlokale und Tanzcafés, Stripteaselokale, Swinger-Clubs und Sexkinos einschließlich der Lokale mit Videokabinen.

Nicht dazu zählen:

- Gaststätten,
- (kleine) Tanz-Cafés,
- Anlagen für kulturelle Zwecke (Theater, Kino)
- Einrichtungen für sportliche Zwecke (z.B. Fitness-Center).

„Graubereiche“:

- Billiardcafé, Bowling-Center, Kinocenter (Einzelfallbetrachtung)
- Bordelle/ bordellartige Betriebe (i.d.R. Gewerbebetrieb) und
- Sex-Shops (mit oder ohne Videokabine).

Zunahme an Vergnügungsstätten

In den letzten Jahren haben im Ulmer Stadtgebiet insbesondere die Spielhallen deutlich zugenommen. Die Zahl der Glückspielgeräte ist von ca. 180 im Jahr 2006 auf mittlerweile über 400 im Jahr 2011 hochgeschnellt. Die Zahl der Spielhallen hat sich im gleichen Zeitraum von 16 auf 44 erhöht. Der Ausstattungsgrad mit Spielgeräten in Ulm ist mit 220 Einwohnern je Geldspielgerät im Vergleich zum landesweiten Durchschnitt von 282 Einwohnern je Geldspielgerät bereits hoch.

Städtebauliche Wirkung

Vergnügungsstätten wirken sich in zweierlei Hinsicht negativ auf die städtebauliche Erscheinung und Entwicklung einer Stadt aus. Dies sind zum Einen hiermit verbundene Trading-Down-Effekte und zum Anderen Auswirkungen auf das so genannte Bodenpreisgefüge.

Bodenpreisgefüge

Vergnügungsstättenbetreiber sind oftmals, u.a. auf Grund längerer Öffnungszeiten, in der Lage, deutlich höhere Mieten als andere Nutzer, (z.B. der Einzelhandel) zu zahlen. Dies kann zu städtebaulich ungewollten Verdrängungseffekten führen, da das Bodenpreisgefüge durch steigende Miet- bzw. Grundstückskosten gestört wird. Die hiermit einhergehende Verringerung des Dienstleistungs- und Einzelhandelsbesatzes kann zu einer Abwertung eines Gebietes führen.

Eine ähnliche Entwicklung kann nicht nur in Innenstadtlagen, sondern auch in Gewerbegebieten auftreten. Zudem ist eine Zweckentfremdung von Gewerbeflächen städtebaulich unerwünscht. Gerade in Ulm besteht eine sehr hohe Nachfrage nach gewerblichen Flächen.

Trading-Down

Eng mit dem Bodenpreisgefüge verknüpft sind die so genannten Trading-Down-Effekte. Unter Trading-Down versteht man die in der Regel schleichende negative städtebauliche Entwicklung eines Stadtquartiers, sei es durch Leerstände, eingeschränkte Angebotsvielfalt, Investitionsstau im privaten und öffentlichen Raum oder aber auch durch eine Häufung von unerwünschten Nutzungen.

Bei der Bewertung hinsichtlich Vergnügungsstätten ist es dabei unerheblich, ob die Ansiedlung dieser Nutzungen den Trading-Down-Prozess einleitet oder ob diese Nutzungen eine Folge davon sind. Durch eine Häufung von Spielhallen treten in beiden Fällen städtebaulich unerwünschte Wirkungen auf. Spielhallen wirken zum Einen direkt z. B. durch ihre zugeklebten Schaufensterscheiben abweisend, zum Anderen wirken sie einhergehend mit den oben genannten Verdrängungseffekten negativ auf das Image eines Stadtquartiers.

Auf Ulm bezogen lässt sich feststellen, dass „die bestehenden Vergnügungsstätten insbesondere in den Innenstadt-Randlagen zu städtebaulich-funktionalen Unverträglichkeiten führen“ (s. Anlage 1, S. 113), da sich gerade hier viele Spielhallen angesiedelt haben.

2. Vergnügungsstättenkonzeption

Die Steuerung von Vergnügungsstätten richtet sich nach den Vorschriften der Baunutzungsverordnung (BauNVO) und unterliegt den Regelungsmöglichkeiten des Bauplanungsrechts. Trifft man in Bebauungsplänen Regelungen, die die Zulässigkeit von gem. BauNVO eigentlich allgemein oder ausnahmsweise zulässigen Nutzungen einschränken, bedarf dies immer einer Begründung, die einen Bezug zum Bodenrecht aufweisen muss (städtebauliche Gründe). Andere Beweggründe für den Ausschluss von

Vergnügungsstätten (z.B. moralische Aspekte, wie Suchtgefahren, Jugendschutz) können vorliegend nicht herangezogen werden.

Mit der vorliegenden Vergnügungsstättenkonzeption werden die Voraussetzungen geschaffen, um im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung eine entsprechende Steuerung der Art der baulichen Nutzung vornehmen zu können. Für sich alleine genommen entfaltet diese Konzeption noch keine Außenwirkung. Die Steuerung von Vergnügungsstätten kann nur im Rahmen von bauplanungsrechtlichen Festsetzungen in Bebauungsplänen vorgenommen werden.

Dies darf allerdings nicht soweit gehen, dass Vergnügungsstätten im gesamten Stadtgebiet ausgeschlossen würden, da ein Totalausschluss rechtlich unzulässig ist. Es müssen Bereiche definiert werden, in denen Vergnügungsstätten zulässig sind. Mit der vorliegenden Konzeption liegt nunmehr eine fachgutachterlich begründete Abgrenzung von „Positiv- und Negativ“-Gebieten vor.

Bei der Erstellung der Vergnügungsstättenkonzeption wurden die folgenden grundlegenden Ziele formuliert:

- Schutz der Wohnnutzungen in Misch- und Wohngebieten,
- Schutz der sozialen Einrichtungen (z.B. Schulen, Kindergärten, Sportplätze, Ausbildungszentren),
- der Schutz der Angebotsvielfalt von traditionellen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben in den Geschäftslagen und Stadtteilzentren,
- der Schutz traditioneller Gewerbebetriebe in GE (produzierendes Gewerbe, Handwerk, Dienstleistung),
- der Schutz des Bodenpreisgefüges insbesondere in innerstädtischen Nebenlagen, den Stadtteilzentren und gewerblichen Bereichen/ Gewerbegebieten,
- sowie die Vermeidung von Häufungen / Konzentrationen von Vergnügungsstätten.

Spielhallen/ Wettbüros

Für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Spielhallen und Wettbüros wurden für das Stadtgebiet gutachterlich zwei Zulässigkeitsbereiche definiert:

Zulässigkeitsbereich Innenstadt

Dieser Bereich umfasst das Gebiet der Ulmer Haupteinkaufszone um die Bahnhof- und Hirschstraße herum, da hier die höchsten Bodenrichtwerte und die höchste funktionale Dichte vorhanden sind (zur Abgrenzung siehe Anlage 2). Zudem sollen durch eine vertikale Steuerung Spielhallen zukünftig hier nur noch im Untergeschoss und im 1. Obergeschoss zulässig sein. Hierdurch kann eine städtebaulich unerwünschte Gestaltung der Erdgeschosszonen verhindert werden. Zum anderen kann zukünftig durch die hier zu zahlenden Mieten das Bodenpreisgefüge nicht gestört werden. Spielhallenbetreiber müssen sich hier der Konkurrenz potenter Einzelhandelsbetrieben und Dienstleistern stellen.

Zulässigkeitsbereich Blaubeurer Straße

Dieser Zulässigkeitsbereich ergibt sich insb. daraus, dass hier bereits ein hoher Anteil gewerbegebietsuntypischer Nutzungen (insb. Einzelhandel, Fast-Food, bestehende Vergnügungsstätten) vorhanden ist und es sich insofern nicht mehr um ein schützenswertes Gewerbegebiet im klassischen Sinne handelt. Zudem sind die Bodenpreise bereits deutlich höher als in den benachbarten Gebieten. Negative Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge sind nicht mehr zu erwarten. Eine vertikale Steuerung ist auf Grund der Ausprägung des Gebietes nicht erforderlich.

Mindestabstände

Insb. bei Spielhallen sind auch in Ulm Nutzungshäufigkeiten festzustellen. Dieses „Phänomen“ verstärkt die bereits weiter oben beschriebenen negativen städtebaulichen Auswirkungen dieser Nutzungen.

Ein vorrangiges Ziel der Steuerungsstrategie der Vergnügungsstättenkonzeption ist es daher, diese Nutzungskonzentrationen zukünftig zu vermeiden. Daher sollte zukünftig bei der Steuerung von Vergnügungsstätten auch dieser Aspekt der Nachbarschaften und Häufung von Vergnügungsstätten eine Rolle spielen. Der Gutachter Dr. Acocella hat für Ulm einen spezifischen Abstand ermittelt, bei dem vor allem im Innenstadtbereich kein funktionaler Zusammenhang mehr zwischen zwei Vergnügungsstätten zu erwarten ist. Hier geht es in erste Linie um Blick- und Laufbeziehungen. Dieser Mindestabstand beträgt für Ulm in etwa 200 m (vgl. Anlage 1 S. 117). Dieser Wert ist als Richtschnur zu betrachten und bei der Umsetzung der Vergnügungsstättenkonzeption bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen.

Diskotheiken

Der am 08.04.2003 beschlossene Rahmenplan „Vergnügungsstätten“ (vgl. GD 86/03) diente unter anderem auch der Steuerung von Diskotheken. Während auch damals schon Diskotheken in der Hauptgeschäftszone zulässig sein sollten, wurde für die „östliche Altstadt und für Bereiche mit Wohnnutzung“ festgelegt, dass hier Diskotheken nur ausnahmsweise zulässig sein sollten, wenn die Nutzung nach Art und Umfang mit dem Wohnen verträglich war. Vorgesehen war hierbei eine ausnahmsweise Zulässigkeit in der Neuen Straße und der Frauenstraße.

Es hat sich aber gezeigt, dass sich in dem damals abgrenzten Innenstadtbereich Diskotheken seither fast ausschließlich in der Hauptgeschäftszone angesiedelt haben. Lediglich in der Frauenstraße gibt es darüber hinaus eine Diskothek.

Eine Beeinträchtigung der benachbarten Wohnnutzung lässt sich bei der Neuansiedlung von Diskotheken in einer Innenstadt wie Ulm, in der auch noch viel gewohnt wird (vgl. Innenstadtkonzept 2025, Karte S. 39, GD 086/11), in vielen Quartieren nicht vermeiden. Die wesentlichen Parameter sind hier unmittelbar wirkende Lärmeinträge durch den Schwingungsschall der Musikanlage und zum anderen der für ein größeres Umfeld problematische Lärm durch sich im Freien aufhaltende Gäste und an- und abfahrende Besucher.

Andererseits sind Diskotheken in Kerngebieten bauplanungsrechtlich gesehen zunächst nach BauNVO allgemein zulässig.

Um für diese Nutzungsart ebenfalls steuernd einzugreifen sollen, Diskotheken zukünftig nur noch in den beiden Zulässigkeitsbereichen für Vergnügungsstätten „Innenstadt“ und der innenstadtnahen „Blaubeurer Straße“ (siehe Anlage 2) und in weiteren, sich städtebaulich eignenden Kerngebieten bzw. Einzelgebäuden (z.B. denkbar am Ehinger Tor/ Schillerrampe oder zukünftig im Rahmen des Projekts Citybahnhof) als Ausnahme zulässig sein. Dies kann im Einzelnen nur durch vorhabenbezogene Bebauungspläne gesteuert werden. Aus anderen Städten gibt es mittlerweile sehr gute Beispiele für Diskotheken z.B. in innerstädtischen Bürohochhäusern (Mustermesse-Hochhaus in Basel, Büroturm am Freiburger Hauptbahnhof).

Zudem ist die Anbindung an den ÖPNV (Nachtbus) in der Innenstadt am effektivsten zu organisieren und auf diese hin ausgerichtet (Radiallinien). Gerade für junge Erwachsene stellt die Benutzung dieses Angebotes einen großen Sicherheitsgewinn dar.

In den Gewerbegebieten ist der Ausschluss damit zu begründen, dass zum Einen die Erreichbarkeit in der Regel nur durch den Individualverkehr gegeben sein dürfte um zum Anderen, dass in Ulm Gewerbeflächen sehr stark nachgefragt sind und die Nachfrage derzeit nicht immer befriedigt werden kann.

Bordellartige Betriebe

Bei Bordellen und bordellartigen Betrieben handelt es sich nicht um Vergnügungsstätten im bauplanungsrechtlichen Sinne. Der Gesetzgeber wollte nicht, dass solche Etablissements in den Kerngebieten der Städte zulässig sind. Daher sind sie wie Gewerbebetriebe zu behandeln. In Ulm gibt es zudem 13 Sperrbezirke, in denen die Ausübung der Prostitution verboten ist. Dies sind

- der Sperrbezirk Innenstadt
- der Sperrbezirk Söflingen und die
- Ortsteile Donaustetten, Eggingen, Einsingen, Ermingen, Göggingen, Grimmelfingen, Jungingen, Lehr, Mähringen, Unterweiler und Wiblingen.

Weitere Regelungen sind im Rahmen dieser Konzeption daher nicht erforderlich. Zudem handelt es sich bei Bordellen, wie eingangs bereits erwähnt, nicht um Vergnügungsstätten.

Die nachfolgende tabellarische Übersicht gibt einen Überblick über die Zulässigkeit der verschiedenen Arten von Vergnügungsstätten im Stadtgebiet:

	Zulässigkeitsbereich Innenstadt	Zulässigkeitsbereich Blaubeurer Straße	Übriges Stadtgebiet
Spielhallen/ Wettbüros	Ausnahmsweise zulässig nur im 1. OG oder UG unter Wahrung der bestehenden Gebietstypik, der städtebaulichen Qualität und einem Mindestabstand zueinander (Orientierungswert ca. 200 m)	Ausnahmsweise zulässig ohne weitere Einschränkungen	Unzulässig
Diskotheiken	Ausnahmsweise zulässig (Berücksichtigung von Aspekten der Lärm- und Verkehrsbelastung)	Ausnahmsweise zulässig (Berücksichtigung von Aspekten der Lärm- und Verkehrsbelastung)	Ausnahmsweise zulässig in sich hierfür eignenden Kerngebieten (Berücksichtigung von Aspekten der Lärm- und Verkehrsbelastung) Bestehende Betriebe haben grundsätzlich Bestandsschutz.
Bordelle, bordellartige Betriebe, etc.	Unzulässig (Sperrbezirk Innenstadt)	Ausnahmsweise zulässig im Rahmen der bestehenden bauplanungsrechtliche n Regelungen	Ausnahmsweise zulässig im Rahmen der bestehenden bauplanungsrechtlichen und sonstigen Regelungen (z.B. Sperrbezirk Söflingen)

Tabelle1: Übersicht über die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten und Bordellen

3. Das neue Landesglücksspielgesetz

Der Landtag von Baden-Württemberg hat am 15. 11. 2012 dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Landesglücksspielgesetz zugestimmt. Mit diesem Gesetz aus dem Bereich des Gewerberechts soll zukünftig der Betrieb und die Errichtung von Spielhallen geregelt werden. So muss unter anderem der Abstand zwischen einzelnen Spielhallen 500 Meter betragen. Neue Spielhallen müssen einen Mindestabstand von 500 Metern zu Kindern- und Jugendeinrichtungen einhalten. Sogenannte Mehrfachkonzessionen sind verboten.

Durch diese Abstandregelungen werden im gesamten Ulmer Stadtgebiet Spielhallen de facto in Zukunft mit Ausnahme der Gewerbegebiete im Ulmer Norden aus gewerberechtlicher Sicht unzulässig werden.

Offen ist, ob die durch dieses Gesetz ausgehenden Regelungen über oder neben der städtebaulichen (Bauleit-)Planung stehen werden. Die Rechtsfrage ist aus Sicht des Gutachters noch offen. Dr. Acocella rät daher dazu, dass die Städte und Gemeinden auch weiterhin von ihrer Planungshoheit im vollen Umfang Gebrauch machen sollten. Das Bauplanungsrecht muss nicht 1 : 1 an die neue Gesetzgebung angepasst werden, zumal auf Ulm bezogen mit der Erstellung der Vergnügungsstättenkonzeption bereits Ende 2011 begonnen worden ist.

Durch die eigenständigen kommunalen Regelungen wird bildlich gesprochen ein „doppelter Boden“ eingezogen, der auch dann hält, wenn sich die gesetzlichen Vorgaben ändern sollten.

4. Weiteres Vorgehen

Das Vergnügungsstättenkonzept erlangt durch seine Beschlussfassung noch keine verbindliche Außenwirkung. Diese kann nur durch entsprechende Regelungen in Bebauungsplänen erreicht werden. Hierbei stellt das Vergnügungsstättenkonzept die entscheidende Abwägungsgrundlage gem. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB dar.

Es soll wie folgt verfahren werden:

- Berücksichtigung des Vergnügungsstättenkonzepts und seiner Zielsetzungen bei allen neuen Bebauungsplänen im Stadtgebiet
- Überprüfung und ggf. Anpassung der Bebauungspläne in den beiden Zulässigkeitsbereichen
- Änderungsbebauungspläne für relevante städtebauliche Bereiche, wie z.B. Innenstadt, Weststadt, Söflingen etc.

Des Weiteren steht für den unbeplanten Innenbereich (§ 34-Gebiete) mit dem Inkrafttreten einer BauGB-Novelle voraussichtlich im 1. Halbjahr 2013 das folgende neue Steuerungsinstrumentarium zur Verfügung:

- Anwendung des neuen § 9 Abs. 2b BauGB:

wonach festgesetzt werden kann,

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 und
2. eine Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets, insbesondere durch eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten

zu verhindern.“

Auch hierzu bedarf es einer entsprechenden fachlichen Grundlage, die mit dieser Konzeption vorliegt.