



Dr. Donato Acocella
Stadt- und Regionalentwicklung

Gutachten zur Entwicklung einer Vergnügungsstättenkonzeption für die Stadt Bad Homburg v.d. Höhe



Endbericht

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

Dortmund/ Lörrach, 06.09.2013

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	1
2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN	4
2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSTÄTTE"	4
2.1.1 Unterschiedliche Nutzungsprofile und städtebauliche Störpotenziale von Vergnügungstäten	6
2.1.2 Spiel-/ Automatenhallen und ihre städtebaulichen Störpotenziale	9
2.1.3 Baurechtliche Zulässigkeit von Vergnügungstäten	11
2.1.3.1 Abgrenzung der nicht kerngebietstypischen gegenüber den nur im Kerngebiet zulässigen Vergnügungstäten	13
2.1.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme	15
2.1.3.3 Städtebauliche Gründe	16
2.2 EXKURS: GLÜCKSSPIELÄNDERUNGSSTAATSVERTRAG UND LANDESGLÜCKSSPIELGESETZ	17
2.3 STRATEGIEN ZUR STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTE	19
3. FUNKTIONS- UND STANDORTSANALYSE	23
3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSTÄTTE IN DER GESAMTSTADT	23
3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER INNENSTADT VON BAD HOMBURG	24
3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungstäten in der Innenstadt	24
3.2.2 Räumliche Verteilung der Vergnügungstäten in der Kernstadt von Bad Homburg	26
3.2.3 Lagebezogene Verteilung der Vergnügungstäten und städtebaulich-funktionale Analyse des Umfelds der Vergnügungstäten in der Innenstadt von Bad Homburg	28
3.2.4 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungstäten in der Innenstadt von Bad Homburg	32
3.2.4.1 Vergnügungstätenhäufung Wallstraße/ Haingasse/ Louisenstraße	32
3.2.4.2 Vergnügungstätenstandorte Louisenstraße, südwestlicher Teilbereich	36
3.2.5 Zusammenfassung und Bewertung	38
3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGEBIETEN VON BAD HOMBURG	39
3.3.1 Südliches Gewerbeareal: Zwischen Zeppelinstraße und Innenstadt	39
3.3.2 Gewerbebestände in den östlichen Stadtteilen Ober-Eschbach und Ober-Erlenbach	45
3.3.3 Gewerbepark Dornholzhausen	48
3.3.4 Mischgebiet mit überwiegend gewerblichem Charakter: Engelsgasse	52
3.3.5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen zur Ansiedlung von Vergnügungstäten in gewerblichen Gebieten	53
4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE VERGNÜGUNGSTÄTTE STEUERUNG	55
4.1 VERTIKALE STEUERUNG	56
4.2 HORIZONTALE STEUERUNG (ABLEITUNG VON MINDESTABSTÄNDEN)	58
5. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG	62



6. ZUM UMGANG MIT DEN STÄDTEBAULICH RELEVANTEN INHALTEN DES GLÜCKSSPIELSTAATSVERTRAGES	64
6.1 KONSEQUENZEN AUS DEM HESSISCHEN GESETZ ZUR NEUREGELUNG DES SPIELHALLENRECHTS	68
6.2 EMPFEHLUNGEN ZU MASSNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES.....	69

TABELLENVERZEICHNIS:

Tab. 1: Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach §1 (2) BauNVO	12
---	----

KARTENVERZEICHNIS:

Karte 1: Vergnügungsstätten und Bordelle in Bad Homburg	24
Karte 2: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Bad Homburg	27
Karte 3: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten im Hauptgeschäftsbereich Louisenstraße	29
Karte 4: Bestehende bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Bad Homburg.....	32
Karte 5: Übersicht Südliches Gewerbeareal	40
Karte 6: Nutzungsstruktur südliches Gewerbeareal	41
Karte 7: B-Plan Nr. 128 "Bahnhofstraße/ Basler Straße"	42
Karte 8: Geltungsbereich des B-Plan Nr. 42 "Du-Pont-Straße, Hewlett-Packard-Straße, Norsk-Data-Straße", 3.Änderung	46
Karte 9: Nutzungsstruktur Büro- und Gewerbepark Südcampus und GE Am Pflingstborn.....	46
Karte 10: Gewerbepark Dornholzhausen - Gebäudestruktur/ Leerstand	49
Karte 11: B-Plan Nr.49 "Kälberstücksweg/ Hohemarkstraße/ Saalburgstraße", 1. Änderung	50
Karte 12: Nutzungsstruktur Büropark Dornholzhausen	51
Karte 13: Nutzungsstruktur Gewerbestandort Engelsgasse	53
Karte 14: Hauptgeschäfts- und Zulässigkeitsbereich (grün) in der Innenstadt von Bad Homburg	57
Karte 15: Ableitung des Mindestabstandes aus der Sicht- und Laufbeziehung zwischen der Spielhalle in der Louisenstraße 11 und den Wettbüros in der Wallstraße 4	59



FOTOVERZEICHNIS:

Foto 1:	negatives Beispiel, andere Stadt	25
Foto 2:	negatives Beispiel, andere Stadt	25
Foto 3:	positives Beispiel, andere Stadt.....	26
Foto 4:	positives Beispiel, andere Stadt.....	26
Foto 5:	Haingasse 11	33
Foto 6:	Haingasse, Blick nach Süden	33
Foto 7:	Haingasse 11	33
Foto 8:	Haingasse, Blick nach Süden	33
Foto 9:	Wallstraße, Blick Richtung Norden.....	34
Foto 10:	Wallstraße, Wettbüro	34
Foto 11:	Wallstraße , Wettbüro	34
Foto 12:	Wallstraße, Leerstand	35
Foto 13:	Wallstraße, Leerstand	35
Foto 14:	Louisenstraße 11	35
Foto 15:	Louisenstraße 11	35
Foto 16:	Schulberg/ Louisenstraße.....	36
Foto 17:	Eingang Orangeriegasse.....	36
Foto 18:	Louisenstraße 101.....	36
Foto 19:	Louisenstraße 101, Umfeld.....	36
Foto 20:	Louisenstraße 123.....	37
Foto 21:	Louisenstraße 131.....	37
Foto 22:	Louisenstraße 144.....	38
Foto 23:	Louisenstraße, südliches Ende	38



1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG

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

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

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

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

¹ Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum staatlichen Glücksspielmonopol werden auch die nun legalisierten Wettbüros verstärkt entsprechende Nutzungsanträge stellen. Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, Az.: C-409/06.

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



ausschluss im gesamten Stadtgebiet ist rechtlich grundsätzlich nicht möglich. Eine Stadt darf somit keine eigene *Spielhallenpolitik*³ betreiben.

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

Eine häufig formulierte (politische) Zielsetzung zur Steuerung von Vergnügungsstätten ist der Nutzungsausschluss zum 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 (z.B. Ausschluss von Vergnügungsstätten in Kerngebieten) und der Verweis in Gebiete, in denen sie allenfalls ausnahmsweise zugelassen werden können (z.B. Gewerbegebiete), ist nach Auffassung des BVerwG grundsätzlich bedenklich.⁶ Gewerbegebiete zeichnen sich somit zunächst dadurch aus, dass in ihnen gearbeitet wird. Nach dem Leitbild der BauNVO sind sie den pro-

³ "Die Gemeinde darf nicht mit den Mitteln der Bauplanung ihre eigene, von der Wertung des Bundesgesetzgebers abweichende "Spielhallenpolitik" betreiben, indem sie diese Einrichtungen unabhängig von Erwägungen der Ordnung der Bodennutzung allgemein für ihr Gemeindegebiet ausschließt." Vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.05.1987, Az. 4 N 4/86.

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

⁵ "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 (5) BauNVO maßgebend waren, überhaupt nicht städtebaulicher Natur sind." Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91

⁶ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91; Fickert/ Fieseler Kommentar zur BauNVO, 2008, § 1 (5) Rn 101.



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

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

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

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



2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN

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

2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSSTÄTTE"

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

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

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

Dazu zählen:

- Spiel- und Automatenhallen, Spielcasinos und Spielbanken,

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

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



- Wettbüros,
- Diskotheken und Nachtlokale jeglicher Art sowie Festhallen¹¹,
- Nacht- und Tanzbars, alle Tanzlokale und Tanzcafés, Stripteaselokale, Swinger-Clubs und Sexkinos einschließlich der Lokale mit Videokabinen (Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters). Varietés als Einrichtungen zur Schaufstellung von Personen gemäß §33a GewO (dies gilt nicht für Darbietungen mit überwiegend künstlerischem, sportlichem, akrobatischem oder ähnlichem Charakter),

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 Sinn¹² etc.), mit Ausnahme von Einrichtungen mit Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters, die wiederum unstrittig zu den Vergnügungsstätten gehören.¹³
- Einrichtungen und Anlagen, die vornehmlich sportlichen Zwecken dienen (Sport-/Fitness-Center).

"Graubereiche":

- Billardcafé, Bowling-Center, Kinocenter¹⁴ (Multiplex-Kino) (Einzelfallbetrachtung notwendig - je nach Ausstattung und Ausrichtung der Betriebsform kann es sich um eine Vergnügungsstätte handeln - vgl. Kap. 2.1.1),
- Bordelle/ bordellartige Betriebe (i.d.R. Gewerbebetrieb, in Verbindung mit Anierbetrieb ggf. eine Vergnügungsstätte),
- Sex-/Erotik-Shops (mit oder ohne Videokabinen).

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

¹² vgl. Fickert/Fieseler 2002.

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

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



Wirtschafts- und gewerberechtlich sind Vergnügungsstätten Gewerbebetriebe, bei denen die kommerzielle Unterhaltung der Besucher und Kunden im Vordergrund steht.¹⁵ Eine steuerrechtliche/ gewerberechtliche Begriffsdefinition ist jedoch nicht mit einer städtebaulich/ baurechtlichen Definition gleichzusetzen, da hier andere Kriterien zur Einordnung herangezogen werden (müssen).

Zur Abgrenzung des Begriffs gegenüber anderen Nutzungen, Anlagen und Betrieben ist grundsätzlich die Eigenständigkeit des Begriffs zu berücksichtigen. Die Bezeichnung "Vergnügungsstätte" ist in der BauNVO 1990 als ein eigenständiger Begriff zu betrachten, ansonsten hätte der Verordnungsgeber (§ 9a BauGB) hier nicht differenziert. Die Abgrenzung von Vergnügungsstätten zur scheinbar verwandten Nutzung "Gaststätten" 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 Vergnügungsstätte.¹⁶

2.1.1 Unterschiedliche Nutzungsprofile und städtebauliche Störpotenziale von Vergnügungsstätten

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

¹⁵ vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg: 2008.

¹⁶ 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 zulässigen Maß entspricht.



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

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

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 Wettmonopols¹⁷, das an dem Gemeinwohlziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht ausgerichtet ist, ging man zunächst davon aus, dass der Betrieb von Wettbüros untersagt werden kann.¹⁸ Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum staatlichen Glückspielmonopol¹⁹ wurde dieser Ansicht widersprochen, sodass man zumindest bis zu einer Änderung der Rechtsnormen von einer Legalisierung der Wettbüros ausgehen muss.

Spielhallen stellen sich mittlerweile ebenfalls in ihrer Ausprägung unterschiedlich dar und haben ein sehr vielfältiges Störpotenzial. Insbesondere auf Grund der langen Öffnungszeiten, meist täglich von 6 bis 24 Uhr, sind grundsätzlich Unverträglichkeiten mit Wohnnutzungen anzunehmen.

¹⁷ Der Begriff "Monopol" ist dabei jedoch staatsrechtlich irreführend, da die Gesetzgebungskompetenz im Glücksspielrecht in Deutschland durch die Länder ausgeübt wird.

¹⁸ 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.

¹⁹ Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, Az.: C-409/06



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) dar.²⁰ 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 zugänglich²¹.

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 denen die Besucher gemeinsam unterhalten werden²².

Während *Varietés* kulturell und gesellschaftlich akzeptiert sind und nur bedingt als Vergnügungsstätten betrachtet werden können²³, sind *Betriebsformen zur Darstellung sexueller Handlung* (z.B. Porno-Kino, Sex-Shops mit Videokabinen, Sex-Shows, Striptease, Table-Dance, Wellness-Bereich mit Sauna) unstrittig dem baurechtlichen Begriff der Vergnügungsstätten unterzuordnen²⁴. Nahezu einheitlich werden auch *Swinger-Clubs* als Vergnügungsstätte angesehen²⁵, da das Gemeinschaftserlebnis einen wesentlichen Aspekt des Angebotes ausmacht.

²⁰ 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 es der Spielhallenerlaubnis nach § 33i (1) Satz 1 GewO, wenn der Schwerpunkt des Betriebs in der Nutzung der Computer zu Spielzwecken liegt."

²¹ Vgl. auch Weidemann 2009: Die städtebauliche Steuerung von Vergnügungsstätten, Reader zum vhw Seminar vom 05.11.2009, S. 19 - 34.

²² Vgl. VG Karlsruhe, 30.07.2009 - 5 K 1631/09)

²³ Gemäß §33a GewO gilt dies nicht für Darbietungen mit überwiegend künstlerischem, sportlichem, akrobatischem oder ähnlichem Charakter,

²⁴ Vgl. Fickert/ Fieseler, BauNVO, 11. Auflage, § 4a Rdnr. 22.21.

²⁵ Vgl. VGH Baden-Württemberg, 28.11.2006 - 3 S 2377/06.



Prostitutive Einrichtungen wie Bordelle, bordellartige Betriebe, Terminwohnungen sowie Einrichtungen der Wohnungsprostitution werden hingegen nicht als Vergnügungsstätten, sondern als Gewerbebetriebe eigener Art eingestuft²⁶.

Diesen Nutzungen ist gemeinsam, dass ihnen ein eher negatives Image anhaftet, aus dem 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, sodass Rotlichtangebote als Indikator für die Erzeugung von Trading-Down-Effekten herangezogen werden können.

Prostitutive Einrichtungen sind nicht Steuerungsgegenstand einer Vergnügungsstättenkonzeption. In Bad Homburg, wie in vielen anderen Städten auch, wird die Prostitution (z.B. in Bordellen) durch eine Sperrgebietsverordnung räumlich gesteuert.

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."²⁷

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

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

²⁶ Vgl. BVerwG-Urteil vom 28.06.1995 - 4 B 137/95-; VG Berlin, 06.05.2009 - 19 A 91.07)

²⁷ Der Brockhaus (1992) Band 3, Mannheim



lichkeitsspiele) aufgestellt sind, an denen sich die Gäste nach Belieben betätigen bzw. beteiligen können."²⁸

Da Spielhallen erfahrungsgemäß in der Lage sind, höhere Kauf- bzw. Mietpreise als andere Nutzungen zu zahlen, besteht die Gefahr einer Verzerrung des sensiblen Boden- und Mietpreisgefüges. Dieses kann je nach Baugebiet zu einer Verdrängung der regulären Nutzungen (bspw. in Gewerbegebiet 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 mit den Auswirkungen auf die Standortfaktoren einher.

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

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

²⁸ Begründung zum Änderungsgesetz vom 04.02.1960, BT-Drucks. III/318, S. 16; zitiert nach Schumacher, Stephan (1997) Eindämmung des Spielhallengewerbes - Die isolierte und synergetische Wirkung rechtlicher Steuerungsinstrumente am Beispiel der Spielhallen, S. 24



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

Staatliche Spielbanken hingegen sind planungsrechtlich zwar auch als Vergnügungsstätten einzuordnen, erzeugen jedoch i.d.R. keine städtebaulich negativen Auswirkungen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich Spielbanken als solitärer Standort (z.B. wie die Spielbank in Bad Homburg) darstellen.

Spielbanken heben sich auch funktional von Spielhallen ab, so ist nur hier das sogenannte "große Spiel" (Roulette etc.) erlaubt, bei denen deutlich höhere Einsätze möglich sind. Das sogenannte "kleine Spiel" an Automaten ist hingegen in Spielhallen erlaubt. Da Spielbanken somit atypisch gegenüber Spielhallen sind können für Spielbanken grundsätzlich Befreiungen hinsichtlich der Steuerung getroffen werden. Die Befreiungen können sich jedoch nur auf das "große Spiel" beziehen. Hinsichtlich des "kleinen Spiels" (an Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit) besteht keine Atypik. Die Regelungsinhalte für Spielhallen sind somit auch auf Spielbanken anzuwenden, z.B. für den Fall, dass dort das Automatenpiel angesiedelt oder erweitert werden soll.

2.1.3 Baurechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten

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



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

Baugebiet nach BauNVO	nicht kerngebietstypisch	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

Grundsätzlich zulässig sind Vergnügungsstätten nur in Kerngebieten nach § 7 (2) Nr. 2 BauGB. In den übrigen Baugebieten (§§ 4a bis 6 und 8 BauNVO) bestehen für Vergnügungsstätten verschiedene Zulässigkeitsbeschränkungen. Zum einen wird über die Unterscheidung, ob eine Nutzung allgemein oder ausnahmsweise zulässig ist, 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 "Vergnügungsstätten" außerhalb des Kerngebiets erst seit 1990 enthalten. In Bebauungsplänen auf der Basis älterer Baunutzungsverordnungen sind "Vergnügungsstätten" außerhalb der Kerngebiet 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 Baunutzungsverordnung (BauNVO), nach der nur in Kerngebieten Vergnügungsstätten allgemein zulässig sind. Die Kerngebiete beschreibt die BauNVO folgendermaßen:

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

(2) Zulässig sind

1. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,

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

3. sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe,

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

5. Tankstellen im Zusammenhang mit Parkhäusern und Großgaragen,

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

7. sonstige Wohnungen nach Maßgabe von Festsetzungen des Bebauungsplans.

..."

Diese Zuordnung basiert auf der Annahme, dass Vergnügungsstätten allgemein einem "zentralen Dienstleistungsbetrieb"²⁹ gleichen und daher zunächst nur mit der Struktur des Kerngebiets konform gehen. Vor allem der Aspekt des Schutzes der Wohnnutzung und die mit dem Betrieb einer Vergnügungsstätte verbundenen städtebaulichen Auswirkungen und spezifischen Standortanforderungen erfordern, dass eine allgemeine Zulässigkeit nur in Kerngebieten möglich ist.³⁰ Dass Vergnügungsstätten in anderen Baugebieten unter bestimmten Auflagen (nicht kerngebietstypisch) ausnahmsweise zulässig sind, ist der Überlegung geschuldet, dass es Formen von Vergnügungsstätten gibt, die möglicherweise nicht die beschriebenen Auswirkungen haben und daher eine Ausnahme bilden können. Diese verträglicheren Nutzungen bilden die Gruppe der nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten.

Die Differenzierung in kerngebietstypische beziehungsweise nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten wird nach § 4a (3) Nr. 2 BauNVO anhand der "Zweckbestim-

²⁹ vgl. Wank, Erwin (1994) Die Steuerungskraft des Bauplanungsrechts am Beispiel der Spielhallenansiedlung, S. 69

³⁰ ebenda



mung" (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 sollen³¹ und damit "attraktiver" für potenzielle Nutzer sind. Daher geht von kerngebietstypischen Vergnügungsstätten im Vergleich zu den nicht kerngebietstypischen ein erheblich höheres Störungspotenzial aus, was zu den Beschränkungen nach Kerngebietstypik in den Baugebieten nach §§ 4a, 5 und 6 BauNVO führt.

Spiel- und Automatenhallen werden nach Kerngebietstypik hauptsächlich über den Umfang/ das Maß der baulichen Nutzung eingestuft. Die Rechtsprechung hat hier über zahlreiche Urteile einen Schwellenwert von rd. 100 qm Nutzfläche festgelegt.³² 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 12 qm maximal ein Gerät aufgestellt werden. Für den Schwellenwert von 100 qm 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 liegt.³³ Der Schwellenwert ist somit nur ein Richtwert; maßgeblich ist die auf der Einschätzung der tatsächlichen örtlichen Situation beruhende Beurteilung³⁴.

Eine Mehrfachspielhalle kann unter bestimmten Bedingungen ebenfalls eine kerngebietstypische Anlage darstellen, unabhängig davon, wie groß die Fläche einer einzelnen hierin enthaltenen Spielstätte ist.³⁵

³¹ BVerwG, Urteil vom 25.11.1983, Az. 4 C 64/79

³² vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.08.1991, Az. 5 S 2881/90

³³ vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az: 4 B 103/92

³⁴ vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.09.2002, Az.: 8 S 1571/02

³⁵ vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 7.



Diskotheiken sind als Einrichtungen mit einem größeren Einzugsbereich über das direkte Umfeld hinaus somit grundsätzlich als kerngebietstypisch einzuordnen.³⁶ Bezüglich der Einordnung von Wettbüros hat die Rechtsprechung bis jetzt den Spielhallen-Schwellenwert von 100 qm analog angewendet.³⁷ 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 qm Nutzfläche kann dies angenommen werden).

2.1.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme

In den Baugebieten nach §§ 4a und 5 BauNVO 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 Ordnungsgeber nicht vorgesehen³⁸, 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 verdeutlicht. Für den Umfang der Ausnahme sind die jeweiligen Zweckbestimmungen des Gebiets maßgeblich. Grundsätzlich gilt, dass die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen sich nach Funktion und Umfang der Eigenart des Gebiets unterordnen müs-

³⁶ vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az.:4 B 103.92; VGH Mannheim, Urteil vom 02.11.2006, Az.:8 S 1891/05

³⁷ vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 12.08.2010, Az.: 4 K 272/10.NW

³⁸ vgl. VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710



sen. 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 werden³⁹.

Dies bedeutet beispielsweise, dass für ein Gewerbegebiet, in dem sich noch keine Vergnügungsstätte befindet, die Ausnahmezulässigkeit nicht versagt werden kann, wenn nicht andere städtebaulichen Gründe angeführt werden.⁴⁰ In diesem Fall liegt 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 Vergnügungsstätten.⁴¹

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) GewO.⁴²

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

³⁹ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 8ff.

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

⁴¹ vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.11.2006, Az.: 8 S 1891/05

⁴² vgl. BayVGH, Beschluss vom 9.10.2003, Az: 1 ZB 01.1513



Zusätzlich können Verdrängungswirkungen von Vergnügungsstätten herangeführt werden, wenn beispielweise in einem Kerngebiet (§ 7 BauNVO) ein vielfältiger Branchenmix mit einer Verdrängung von Einzelhandels- und Gastronomiebetrieben durch Vergnügungsstätten zu einer Verringerung des Dienstleistungs- und Einzelhandelsbesatzes und damit zu einer Abwertung des Gebiets 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 auch auf die umliegenden Baugebiete beziehen (vgl. Rücksichtnahmegebot § 15 BauNVO)⁴³.

Städtebauliche Gründe zur Versagung des Ausnahmetatbestandes können sein:

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

Moralisch-ideologische Aspekte reichen nicht aus!

2.2 EXKURS: GLÜCKSSPIELÄNDERUNGSSTAATSVERTRAG UND LANDESGLÜCKSSPIELGESETZ

Der erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag ist zum 01.07.2012 in Kraft getreten. Auch wenn dieser, wie auch die Länderglücksspielgesetze, suchtpreventiv motiviert ist, ergeben sich aus den dortigen Vorschriften z.T. erhebliche Folgen für die kommunale Planung. An dieser Stelle soll keine rechtlich basierte Kritik an den Vorschriften geübt werden, es sollen lediglich die Konsequenzen im Hinblick auf die nachfolgend erarbeitete Konzeption aufgezeigt werden.

⁴³ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 10.



Mit dem Glücksspielstaatsvertrag werden die Wettbüros (Sportwetten) als eigene Kategorie der Vergnügungsstätten⁴⁴ legalisiert. Die Konzessionierung und damit einhergehend die Begrenzung der Konzessionen wirkt sich planerisch nur dann aus, wenn sich durch eine Häufung von Einrichtungen ein städtebaulicher Trading-Down-Effekt identifizieren lässt bzw. ausgelöst wird. Einen Beitrag zur Minimierung der Wahrscheinlichkeit eines Trading-Down-Effektes kann ggf. dadurch erreicht werden, dass in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, Sportwetten nicht vermittelt werden dürfen (§ 21 Erster GlüÄndStV).

Ein weiterer wesentlicher Aspekt für die kommunale Planung stellt die Anforderung an die Spielhallenkonzentration dar. Danach müssen Spielhallen einen Mindestabstand untereinander haben, der durch die Länder zu konkretisieren ist (§ 25 (1) Erster GlüÄndStV); ebenso sind zukünftig Mehrfachspielhallen untersagt (§ 25 (2) Erster GlüÄndStV). Nicht zuletzt kann sich das "Werbeverbot" der Spielhallen positiv auf die städtebauliche Wirkung von Spielhallenstandorten auswirken (§ 26 (1) Erster GlüÄndStV).

Auch wenn diese Vorschriften suchtpreventiv wirken sollen, können diese erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Planung haben. Dies insbesondere dann, wenn die Länder durch ihre Ländergesetzgebung den Mindestabstand zwischen Spielhallen festlegen.

In diesem Zusammenhang geht das vom Landtag am 30.06.2012 beschlossene Hessische Spielhallengesetz (SpG HE) noch weiter. Das Verbot der Mehrfachspielhallen bzw. von mehreren Spielhallen in einem Gebäude/ Gebäudekomplex (§ 2 (1) SpG HE) ergibt sich logischerweise aus dem abstrakt formulierten Mindestabstand. Der Mindestabstand zwischen Spielhallen wird mit 300 Metern Luftlinie (§ 2 (2) SpG HE) festgelegt.

Daraus kann sich ergeben, dass die einzigen, gewerberechtlich noch möglichen Standorte für neue Spielhallen solche sind, die stadtplanerisch unerwünscht bzw. planungsrechtlich unzulässig sind.

Nach § 2 (3) SpG HE kann von den Mindestabständen (Abs. 2) und dem Verbot von Mehrfachspielhallen (Abs. 1) im Einzelfall "unter Berücksichtigung der Verhältnisse

⁴⁴ Sofern die konkrete Ausgestaltung der Einrichtung diese Einstufung begründet.



im Umfeld des jeweiligen Standortes⁴⁵ abgewichen werden, jedoch ist unklar, ob damit städtebaulichen Belangen (z.B. wie dieser städtebaulichen Konzeption) Rechnung getragen werden kann, und beispielsweise die gewerberechtlichen Mindestabstände durch städtebaulich begründete Mindestabstände unterschritten werden können.

Diese nicht nur planerische, sondern ggf. auch rechtliche Konfliktsituation wird sich möglicherweise erst durch eine Gerichtsentscheidung klären. Bis dahin bleibt eine Unsicherheit bestehen, denn ein faktischer Ausschluss von Ansiedlungsmöglichkeiten in einem Stadtgebiet könnte weitere Rechtsfragen eröffnen.

Gerade vor dem Hintergrund der unsicheren Rechtslage ist es erst recht erforderlich, dass ein kommunales Vergnügungsstättenkonzept entwickelt wird, damit klargestellt ist, wo eine Stadt aus städtebaulichen Gründen definitiv keine Spielhalle ansiedeln möchte.

2.3 STRATEGIEN ZUR STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN

Grundsätzlich kann für Vergnügungsstättenkonzeptionen grob zwischen drei Steuerungsrichtungen unterschieden werden:

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

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

⁴⁵ § 2 (3) SpielhG HE : Unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes kann im Einzelfall von den Anforderungen in Abs. 1 und 2 abgewichen werden.



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

Die **Definition von Standorten außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit** wirkt für die zunächst schützenswerten Standorttypen (z.B. MK) entlastend. Eine derartige Konzeption erfüllt somit anscheinend nicht nur das in Diskussionen oft vernehmbare Ziel der Kommunalpolitik und Verwaltung, insbesondere die Innenstadt zu schützen, sondern befriedigt auch die wirtschaftlichen Interessen der Grundstückseigentümer, Immobilienentwickler und Spielhallenbetreiber, da dies dem Betriebstypenwandel hin zu größeren Einrichtungen an Gewerbebeständen (z.B. Mehrfachspielhalle im Gewerbegebiet) mit einem i.d.R. niedrigen Boden- und Mietpreis Vorschub leistet.

Diese zunächst attraktive Steuerungsvariante für eine Vergnügungsstättenkonzeption 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 Spielhallenbetreiber grundsätzlich in der Lage sind, höhere Mieten/ Bodenpreise zu zahlen. Spielhallen haben somit gegenüber anderen Nutzungen eine potenziell verdrängende Wirkung. Insbesondere in Gewerbegebieten würden sich somit die Bedingungen (Standortfaktoren) für Gewerbe- und Handwerksbetriebe verschlechtern.

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

Die andere Strategie einer Vergnügungsstättenkonzeption sieht vor, Spielhallen und Wettbüros als Einrichtungen mit besonderen städtebaulichen Störpotenzialen **nur dort zuzulassen, wo sie ohnehin schon allgemein zulässig sind** und in den Gebieten, in denen sie nur ausnahmsweise und/ oder mit Beschränkungen zulassungs-



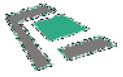
fähig sind (Gewerbe-, wohngeprägte Misch-, Dorf- und besondere Wohngebiete), explizit ausschließen.

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

Für diese komplexe Aufgabe ist eine synergetische Anwendung verschiedener kommunaler Instrumente notwendig. Das Kerngebiet bietet dafür insgesamt die besten Voraussetzungen. Mittels einer Feinsteuerung durch die Bauleitplanung (bspw. über § 1 (9) BauNVO in Verbindung mit § 1 (5) BauNVO) können Spielhallenhäufungen zukünftig verhindert (z.B. Mindestabstände zwischen Nutzungen) und bestehende Häufungen langfristig abgebaut werden. Diese Maßnahmen bedürfen teilweise einer ausführlichen städtebaulichen Begründung, sodass eine städtebaulich-funktionale Analyse im Vorfeld notwendig ist. Den so geschützten strukturell schwächeren und teilweise bereits belasteten Innenstadtrandlagen stehen die stärkeren 1a-Innenstadtlagen zur Seite, die auf Grund des ohnehin hohen Bodenpreisniveaus gegen die Verdrängungswirkung der Spielhallen resistenter sind (vgl. Schramer 1988, S. 15 ff.).

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

Eine Steuerung der Spielhallen und Vergnügungsstätten in Kerngebieten setzt jedoch eine bestehende und vor allem resistente Kerngebietsstruktur der Innenstädte voraus, um die beschriebenen Instrumente der Feinsteuerung anwenden zu können.



Somit muss für jede Stadt oder Gemeinde genau geprüft werden, welche Strategie langfristig tragfähig ist, und ebenso, wie die Konzeption mittels vielseitiger Feinsteuerungsmöglichkeiten optimal an die örtlichen Begebenheiten anzupassen ist.



3. FUNKTIONS- UND STANDORTSANALYSE

In Bad Homburg wurden im April/ Mai 2011 auf der Basis einer intensiven Begehung die Qualität und räumliche Verteilung der vorhandenen Vergnügungsstätten in der Gesamtstadt erfasst. Das Untersuchungsgebiet umfasste dabei alle Gebiete i. S. von § 1 (2) BauNVO, in denen je nach Gebietstypik formal Baurecht für eine Vergnügungsstättennutzung besteht (vgl. Kap. 2.1.3).

3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT

Die Bestandssituation in Bad Homburg zeigt hinsichtlich der räumlichen Verteilung von Vergnügungsstätten eine starke Orientierung auf die Kernstadt (vgl. Karte 1). Die räumlich mit der Kernstadt eng verbundenen Stadtteile weisen nur wenige Vergnügungsstätten auf. Neben einem Tanzlokal in Dornholzhausen bestehen lediglich in den Stadtteilen Gonzenheim und Ober-Eschbach prostitutive Einrichtungen (Wohnungs-Bordelle), die dem Anschein nach jedoch nicht als Vergnügungsstätten einzuordnen sind⁴⁶. Innerhalb der Kernstadt konzentrieren sich die bestehenden Vergnügungsstätten insbesondere auf den Bereich der Innenstadt sowie den Bereich des zentralen Versorgungsbereich "A-Zentrum Luisenstraße".

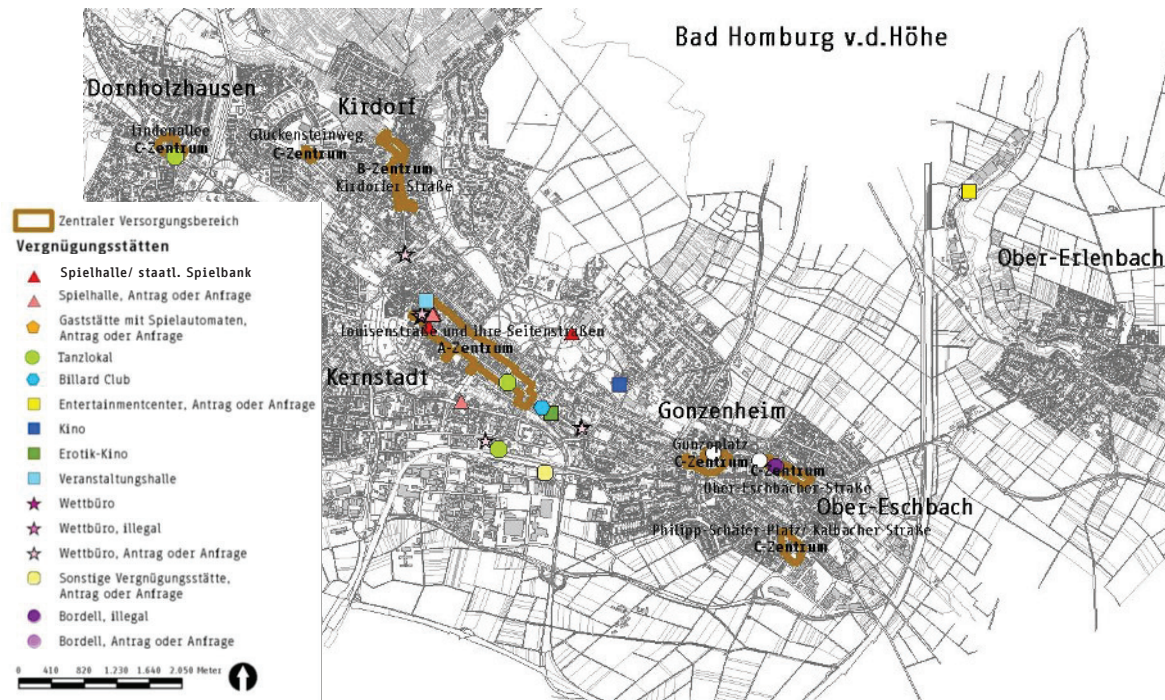
Die Gewerbegebiete der Kernstadt weisen zudem keine Vergnügungsstättennutzungen auf - lediglich ein Tanzlokal befindet sich im Bahnhofsumfeld.

Die räumliche Verteilung der Bauvoranfragen für Spielhallen zeigt jedoch eine deutliche Nachfrage nach gewerblichen Standorten (z.B. Gewerbepark Mitte sowie Gewerbegebiet Steinmühlstraße) und in gewerblich geprägten Mischgebieten im Nordwesten und Südosten der Innenstadt. Insbesondere diese Entwicklung erfordert es, auch die Gewerbegebiete und gewerblich geprägten Mischgebiete im Stadtgebiet von Bad Homburg hinsichtlich einer möglichen Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu analysieren.

⁴⁶ Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 05.03.2012, Az.: 5 S 3239/11: Ein Bordell ist als Gewerbebetrieb aller Art zuzuordnen und nicht als Vergnügungsstätte.



Karte 1: Vergnügungsstätten und Bordelle in Bad Homburg



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im April/ Mai 2011 und Informationen der Stadtverwaltung, Kartengrundlage Stadt Bad Homburg

3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER INNENSTADT VON BAD HOMBURG

Die Innenstadt von Bad Homburg weist die meisten Vergnügungsstättennutzungen auf. Die räumliche Verteilung entspricht somit der Logik der BauNVO, welche Vergnügungsstätten als zentrale Dienstleistungseinrichtung auch den zentrumstypischen Kerngebieten und gewerblichen Mischgebieten zugeordnet hat. Die Bewertung der untersuchten Vergnügungsstättenstandorte in der Innenstadt erfolgte u.a. hinsichtlich deren (Aus-)Wirkungen auf das direkte und nähere Umfeld (vgl. Kap. 3.2.1).

3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungsstätten in der Innenstadt

Als Untersuchungskriterien zur Analyse der Konfliktpotenziale und möglicher Auswirkungen sind

- die Lage der Vergnügungsstätte (z.B. Hauptgeschäftslage/ Randlage/ Nebenstraße/ Stadteingang etc.),
- die räumliche Verteilung möglicher Vergnügungsstätten im Bestand (evtl. Konzentrationen),

- das nähere Umfeld (Art und Maß der baulichen Nutzungen, Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot, Angebotsvielfalt/-qualität etc.),
- ihre Wirkung auf den Außenraum und städtebauliche Präsenz, wobei die vielfältigen und differenzierten Störpotenziale zu beachten sind, zu beurteilen.

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

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

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

Foto 1: negatives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Foto 2: negatives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Eine **Positivbewertung eines Standortes** ist dann gegeben, wenn keine oder nur geringfügige Auswirkungen der Einrichtung auf den Außenraum feststellbar sind. Diese Spielhallen zeichnen sich zumeist auch durch eine zurückhaltende Gestaltung aus. Mit dezenter Werbeanlagen wird erreicht, dass keine Brüche innerhalb des funktionalen Besatzes einer Erdgeschosszone entstehen. Außerdem haben diese Be-



triebe entweder eine offene Wirkung (eine verklebten Schaufenster) oder die Nutzung befindet sich im Ober-, Untergeschoss oder in zurückliegenden Räumen.

Foto 3: positives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Foto 4: positives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

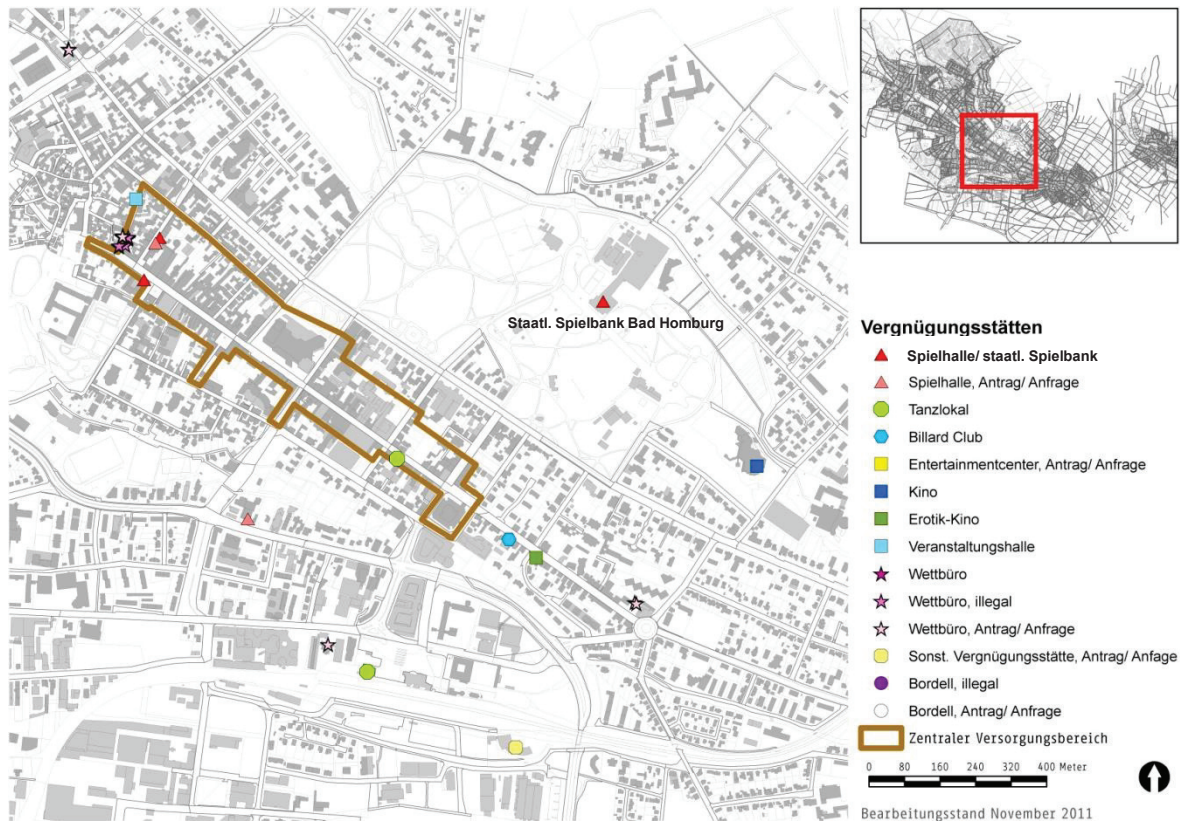
Im Grundsatz gilt, dass nicht die Existenz einer Spielhalle, sondern vorrangig ihre Präsenz im öffentlichen Raum entscheidend für den städtebaulich-gestalterischen Integrationsgrad ist. Da sich Spielhallen auf Grund ihrer Nutzungseigenschaften (begrenzte Klientel, fehlende gesellschaftliche Akzeptanz) 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 Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Bad Homburg

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



Karte 2: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Bad Homburg



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im April/ Mai 2011 und Informationen der Stadtverwaltung, Kartengrundlage Stadt Bad Homburg

Im Nordwesten der Innenstadt befindet sich eine Konzentration von mehreren Vergnügungsstätten im Bereich der Haingasse und Wallstraße, bestehend aus Spielhallen und Wettbüros sowie weiteren einschlägigen Nutzungsanfragen. Im Südosten der Innenstadt wurden zum Erhebungszeitpunkt Einzelstandorte festgestellt: ein Tanzlokal, ein Billard-Club und ein Sex-Shop mit Videoverleih sowie eine Anfrage für ein Wettbüro am östlichen Ende der Louisenstraße.

Diese in Bad Homburg bestehenden Unterarten von Vergnügungsstätten lassen vielfältige Störpotenziale auf Grund ihres Nutzungsprofils vermuten.

Am südlichen Rand der Innenstadt befinden sich zudem ein Tanzlokal und eine Nutzungsanfrage für ein Wettbüro im Bereich des Bahnhofs sowie ein angefragter Standort für eine Spielhalle am Hessenring.

Östlich des Kurparks befindet sich ein Kino, das grundsätzlich nicht als Vergnügungsstätte einzuordnen ist. Inmitten des Kurparks findet sich zudem die staatliche Spielbank Bad Homburg, die als Sonderform neben dem sog. "großen Spiel" (z.B.



Roulette) auch das sog. "kleine Spiel" durch Geldspielautomaten vorhält. Die Spielbank ist somit auch als kerngebietstypische Vergnügungsstätte einzuordnen.

Die Prüfung erkennbarer Auswirkungen auf das direkte und nähere Umfeld gilt insbesondere den Spielhallen und Wettbüros, die ein weitaus höheres Störpotenzial als beispielsweise Diskotheken und Tanzlokale vermuten lassen (vgl. Kap. 2.1.1). **Diskotheken und Tanzlokale**, bei denen die gewerbliche Freizeit-Unterhaltung (z.B. regelmäßig stattfindende Veranstaltungen wie Konzerte, Partys) im Vordergrund steht, haben meist nur in den Nachtstunden, an Wochenenden und Feiertagen geöffnet und produzieren daher hauptsächlich zu Ruhezeiten Lärm. Somit sind diese Nutzungen mit Wohnnutzungen grundsätzlich nicht verträglich und im Sinne der BauNVO typische Kerngebietsnutzungen - als flächenintensive Nutzungen sind Diskotheken und Tanzlokale jedoch nicht immer in Kerngebieten zu integrieren. Im Gegensatz zu **Spielhallen und Wettbüros** (begrenzte Klientel, fehlende gesellschaftliche Akzeptanz) handelt es sich bei Diskotheken und Tanzlokalen um kulturell und gesellschaftlich akzeptierte Nutzungen, bei denen keine dementsprechenden sozio-kulturellen Barrieren bestehen, zudem haben Diskotheken und Tanzlokale auf Grund einer deutlich geringeren Flächenproduktivität kaum Auswirkungen auf das Bodenpreisniveau, bzw. sind sie nicht in der Lage, hohe Bodenpreise zu bezahlen - ganz im Gegensatz zu Spielhallen und Wettbüros.⁴⁷

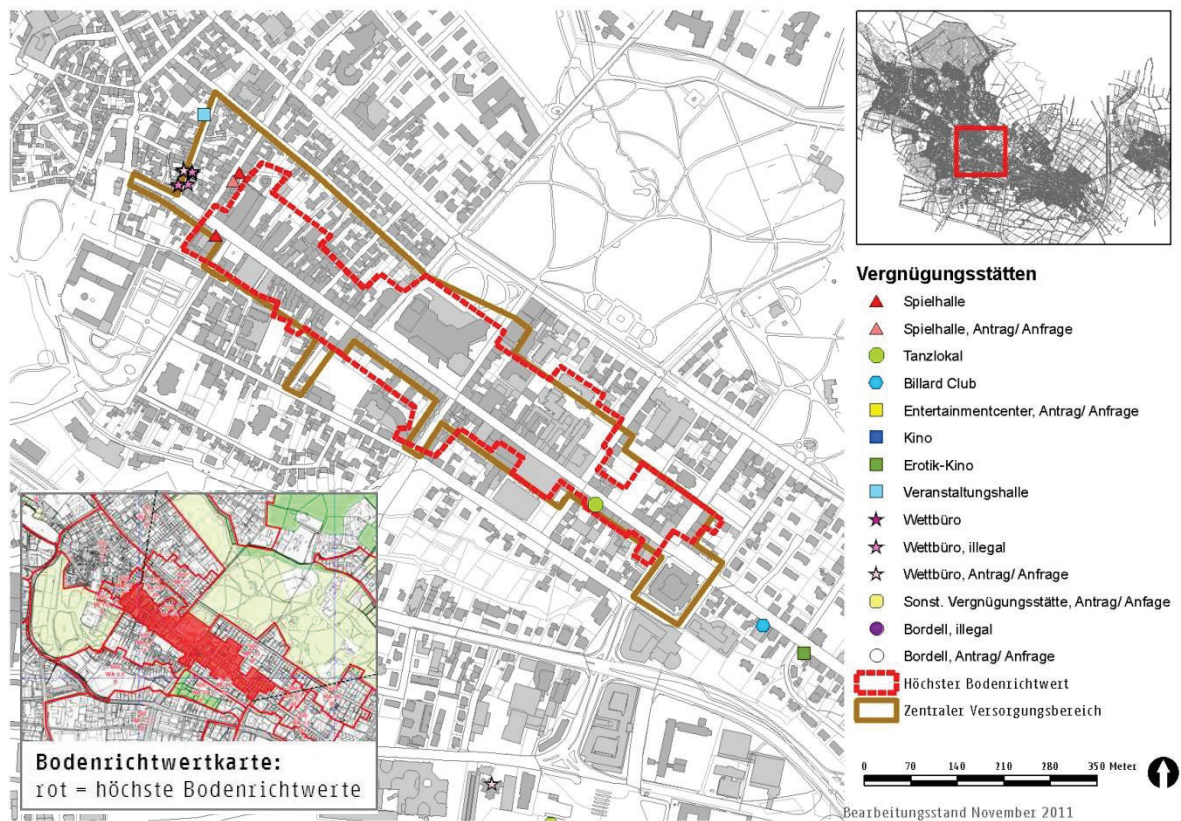
3.2.3 Lagebezogene Verteilung der Vergnügungsstätten und städtebaulich-funktionale Analyse des Umfelds der Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Bad Homburg

Die Innenstadt von Bad Homburg wird im Wesentlichen durch die Hauptachse der Louisenstraße geprägt, welche sich auf einer Gesamtlänge von rd. 1.400 Metern in verschiedene städtebauliche Teilräume gliedert. Der erweiterte Innenstadtbereich erstreckt sich vom Bahnhof im Süden bis zum Kurpark (Kaiser-Friedrich-Promenade).

⁴⁷ Diskotheken oder Tanzlokale können grundsätzlich jedoch im Umfeld von Spielhallen und Wettbüros negativ ins Gewicht fallen, wenn eine fortschreitende Entwicklung des Gebietes hin zu einem "Vergnügungszentrum" erkennbar ist und insgesamt Hinweise auf einen Trading-Down-Prozess (Rückgang der Angebotsvielfalt, Leerstände, Investitionsstau etc.) bestehen.



Karte 3: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten im Hauptgeschäftsbereich Louisenstraße



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im April/ Mai 2011 und Informationen der Stadtverwaltung, Kartengrundlage Stadt Bad Homburg

Der zentrale Versorgungsbereich des A-Zentrums umfasst hiervon den nordwestlichen Teilbereich der Louisenstraße und ihrer Seitenstraßen von der Rathausgalerie im Südosten bis zum Schlossplatz im Nordwesten. Innerhalb der Abgrenzung des A-Zentrums befindet sich zudem der Bereich mit den höchsten Bodenrichtwerten in Bad Homburg. Die *höchste funktionale Dichte* beschränkt sich jedoch auf die Louisenstraße (Ferdinandstraße bis Marktplatz/ Haingasse) - in den Seitenstraßen nimmt der Besitz an Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben allgemein ab. Der Hauptgeschäftsbereich wird somit hauptsächlich durch diesen Teil der Louisenstraße gebildet. Die zentralen Funktionen des Hauptgeschäftsbereichs (Einzelhandel und einzelhandelsnahe Dienstleistungen) befinden sich hauptsächlich in der Erdgeschosszone und orientieren sich zum Straßenzug der Louisenstraße. Teilweise erstrecken sich die Einzelhandelsnutzungen auch bis ins erste Obergeschoss.

Trotz der Kerngebietsausweisung und zentralen Funktion als Hauptgeschäftsbereich, weist die Louisenstraße auch Wohnnutzungen in den Obergeschossen auf.



Die bestehenden Vergnügungsstätten sind vor allem im Erdgeschoss in den Randbereichen der Hauptgeschäftslagen zu finden, in denen vermehrt funktionale und strukturelle Defizite zu verzeichnen sind.

Eine Vergnügungsstättenkonzentration (Spielhallen und Wettbüros) befindet sich im Bereich der Wallstraße/ Haingasse außerhalb des Hauptgeschäftsbereiches. Leerstehende Ladenlokale in direkter Nachbarschaft sowie ein deutlicher qualitativer Angebotsrückgang sind Anzeichen für einen (einsetzenden) Trading-Down-Prozess.

Eine Mehrfachspielhalle (Louisenstraße 11) liegt unweit davon in exponierter Lage am nordwestlichen Rand des Hauptgeschäftsbereiches, der hingegen zu den Seitenstraße Haingasse/ Wallstraße eine relativ stabile Struktur und eine nur geringe Leerstandsquote aufweist. Somit ist der Hauptgeschäftsbereich, bezogen auf die städtebaulich-funktionale Struktur, im Weiteren südöstlichen Verlauf auch um einiges stabiler und robuster. Vergnügungsstätten sind in diesen sehr starken Lagen nicht mehr zu finden.

Diese Situation ist vergleichbar mit der Situation in vielen anderen deutschen Städten, wonach Häufungen von Spielhallen oftmals in schwächeren Gebieten, wie den City-Randlagen, auftreten. Die Gründe hierfür sind oftmals auch Auswirkungen einer praktizierten Verdrängungspolitik von Spielhallen, wonach die Protektion einzelner Gebiete wie die zumeist ohnehin schon starken 1a-Lagen der Innenstädte zu einem Ausweichen der Spielhallen in ungeschützte Bereiche (Innenstadt-Randbereiche und/ oder Gewerbegebiete) führt. Aber auch die Tatsache, dass Spielhallen und Wettbüros zwar hinsichtlich der hohen branchenüblichen Flächenproduktivität die hohen Bodenpreise in den "1a-Lagen" (Hauptgeschäftsbereiche) bedienen können, jedoch nicht wie etwa hochwertiger Einzelhandel auf die Frequenz (Laufkundschaft) und andere Gunstfaktoren der "1a-Lage" angewiesen sind. Spielhallen und Wettbüros befinden sich grundsätzlich eher in Nebenlagen, weil sie die Gunstfaktoren der Hauptgeschäftslage nicht in dem Maße wie der Einzelhandel nutzen können - bzw. nicht auf diese angewiesen sind und daher die Hauptlagen eher meiden.

Nach der bestehenden bauplanungsrechtlichen Lage in Bad Homburg sind Vergnügungsstätten allerdings in Teilen der Kerngebiete in der Innenstadt und insbesondere innerhalb des Hauptgeschäftsbereiches der Louisenstraße beschränkt bzw. aus-



geschlossen. Dies trifft insbesondere auf die neueren Bebauungspläne mit einer BauNVO von 1990 zu. In den älteren Plänen (z.B. BauNVO 1977) wird diese Zielsetzung (noch) nicht verfolgt.

Kerngebiete haben nach einem Urteil des BVerwG zentrale Funktionen: "Sie bieten vielfältige Nutzungen und ein urbanes Angebot an Gütern und Dienstleistungen für die Bewohner der Stadt und für die Wohnbevölkerung eines größeren Einzugsbereiches, gerade auch im Bereich von Kultur und Freizeit"⁴⁸. In Kerngebieten sind Vergnügungsstätten daher regelmäßig zulässig.

Grundsätzlich ist der Ausschluss von Vergnügungsstätten in Kerngebieten möglich⁴⁹, allerdings bestehen nach Auffassung des BVerwG⁵⁰ Bedenken, wenn der Ausschluss von bestimmten Nutzungsarten in für sie an sich in Frage kommenden Gebieten (also z.B. der Ausschluss von Vergnügungsstätten in Kerngebieten), zu einer Verdrängung in schützenswerte Gebiete (z.B. Gewerbegebiete) führt. Ein Ausschluss von Vergnügungsstätten in allen Kerngebieten erscheint nach Maßgabe des BVerwG somit bedenklich.

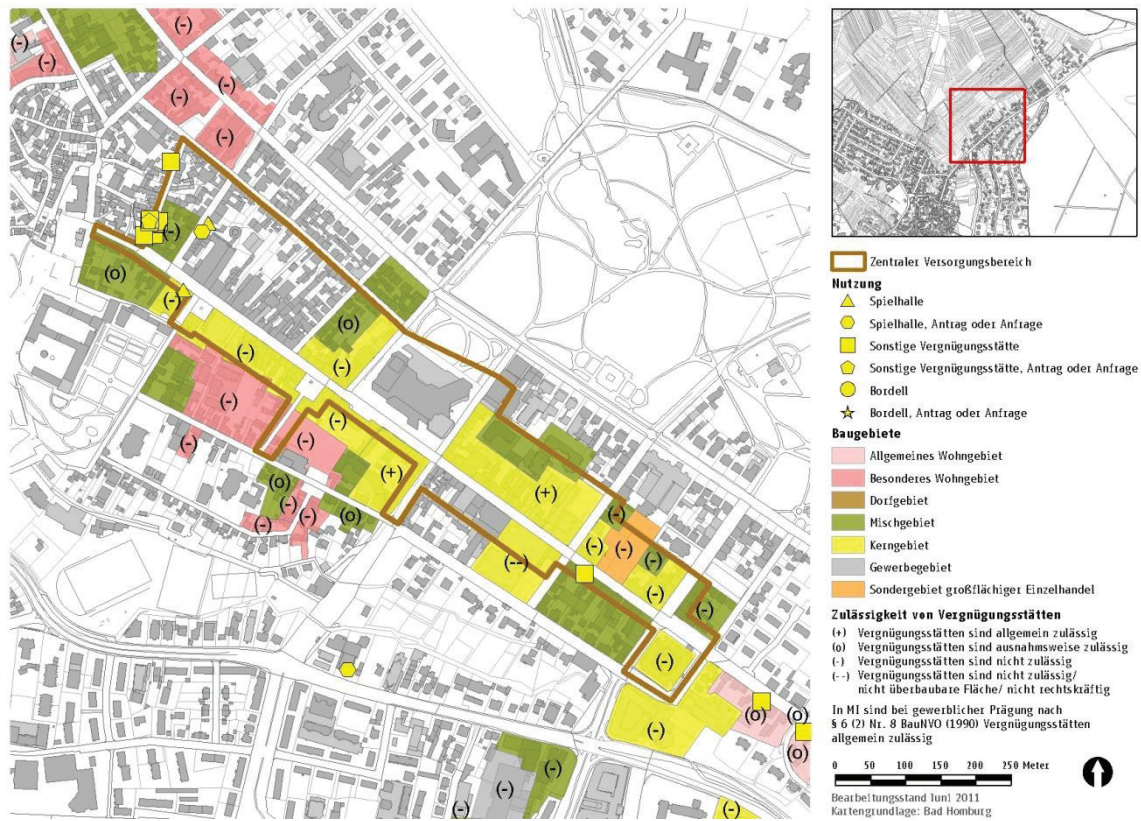
⁴⁸ Vgl. BVerwG-Urteil vom 24.02.2002, Az. 4 C 23.98.

⁴⁹ § 1(5)BauNVO: "Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, daß bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2, 4 bis 9 und 13 allgemein zulässig sind, nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt."

⁵⁰ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91; Fickert/ Fieseler Kommentar zur BauNVO, 2008, § 1 (5) Rn 101.



Karte 4: Bestehende bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Bad Homburg



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im April/ Mai 2011 und Informationen der Stadtverwaltung, Kartengrundlage Stadt Bad Homburg

3.2.4 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Bad Homburg

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

3.2.4.1 Vergnügungstättenhäufung Wallstraße/ Haingasse/ Louisenstraße

An den im Folgenden dargestellten Standorten in der Haingasse und Wallstraße befinden sich nordwestlich des Haupteinkaufsbereiches Wettbüros und Spielhallen in räumlich-funktionaler Nachbarschaft zueinander in einem teilweise städtebaulich-funktional defizitären Umfeld, z.B. Nebenlagen mit deutlichem Angebotsrückgang (sog. Trading-Down-Prozess).

Standort Haingasse 11:

- Spielhalle in der Erdgeschosszone in einer Nebenlage zum Hauptgeschäftsbereich (faktisches Mischgebiet)
- Nutzungsanfrage für eine weitere Spielhalle in direkter Nachbarschaft (Haingasse 9) sowie bestehende Sportsbar gegenüber (Haingasse 10)
- deutlicher Angebots- und Qualitätsrückgang
- Leerstände in direkter Nachbarschaft
- Gestaltungsdefizite der Spielhalle: Verdunkelte und beklebte Schaufenster in der Erdgeschosszone
- funktionaler Bruch in der Ladenzeile (vgl. Foto 5, Foto 6) verstärkt durch die Gestaltungsdefizite
- grundsätzlich negative Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge
- einsetzender Trading-Down-Prozess

Foto 5: Haingasse 11



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Foto 6: Haingasse, Blick nach Süden



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Foto 7: Haingasse 11



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Foto 8: Haingasse, Blick nach Süden



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011



Standorte: Wallstraße (Hausnummern: 1, 4, 5 und 8)

- verschiedene Wettbüronutzungen verteilt auf mehrere Ladenlokale im südlichen Teil der Wallstraße (orientiert zur Louisenstraße)
- Wallstraße weist deutliche städtebaulich-funktionale Defizite auf
- dauerhafte Leerstände, Leerstandskonzentration
- Sanierungstau im privaten Bereich
- Defizite in der Gestaltung der Erdgeschosszone der Wettbüros, verklebte Schau- fenster
- Vergnügungstättenkonzentration durch direkte Nachbarschaft mehrerer Nutzun- gen

Foto 9: Wallstraße, Blick Richtung Norden



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Foto 10: Wallstraße, Wettbüro



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Foto 11: Wallstraße , Wettbüro



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011



Foto 12: Wallstraße, Leerstand



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Foto 13: Wallstraße, Leerstand



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Standort: Louisenstraße 11

- Mehrfachspielhalle am Rand des Hauptgeschäftsbereiches (Louisenstraße) in der Erdgeschosszone
- Störpotenziale von Wettbüros vergleichbar mit Spielhallen
- verdunkelte und beklebte Schaufenster in der Erdgeschosszone
- funktionaler Bruch des durchgehenden Nutzungsbesatzes der Erdgeschosszone
- Auf Grund der Nutzungskombination mehrerer gewerberechtl. Spielhallenkonzessionen zu einer Mehrfachspielhalle verschiedene Eingänge auch im rückwärtigen Bereich (Orangeriegasse)
- grundsätzlich kaum Auswirkungen auf das Bodenpreisniveau
- durch Lage im Erdgeschoss jedoch potenzielle Verdrängung von Einzelhandelsnutzungen im Hauptgeschäftsbereich

Foto 14: Louisenstraße 11



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Foto 15: Louisenstraße 11



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011



Foto 16: Schulberg/ Louisenstraße



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Foto 17: Eingang Orangeriegasse



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

3.2.4.2 Vergnügungsstättenstandorte Louisenstraße, südwestlicher Teilbereich

Standort: Louisenstraße 101

- Diskothek/ Tanzlokal im Untergeschoss
- Lage im gewerblich geprägten Mischgebiet, jedoch im Hauptgeschäftsbereich
- Nutzungskonflikte Öffnungszeiten (Nachts an Wochenenden und Feiertagen; Lärmproduzent hauptsächlich zu Ruhezeiten ggf. Störung von Wohnnutzungen)
- grundsätzlich jedoch nur geringe Störpotenziale, da Nutzung außerhalb der Erdgeschosszone
- keine Verdrängung von Einzelhandel oder einzelhandelsnaher Dienstleistung
- geringe Auswirkungen auf das Bodenpreisniveau
- grundsätzlich verträglicher Standort für die bestehende Nutzung

Foto 18: Louisenstraße 101



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Foto 19: Louisenstraße 101, Umfeld



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Standorte: Louisenstraße 123 und 131

- Billard-Club (Louisenstr. 123) und Sex-Shop (Louisenstr. 131)
- unklar, ob es sich hierbei um Vergnügungsstätten handelt
- nur geringe Störpotenziale des Billard-Clubs, scheinbar eher sportliche Orientierung
- Sex-Shops sind grundsätzlich keine Vergnügungsstätten, sondern Einzelhandelsbetriebe, lediglich die damit in Verbindung stehende Vorführung von Filmen pornographischen Inhalts kann u.U. zu einer Einordnung als Vergnügungsstätte führen
- Nebenlage, außerhalb des Hauptgeschäftsbereiches
- höhere Wohndichte in der Nachbarschaft (allgemeines Wohngebiet, WA)
- ggf. Konfliktpotenzial bezüglich der Wohnnutzungen, bei vom Einzelhandel abweichenden Öffnungszeiten

Foto 20: Louisenstraße 123



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Foto 21: Louisenstraße 131



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Standort: Louisenstraße 144

- angefragter Standort für ein Wettbüro im Erdgeschoss
- Nebenlage, mit höheren Wohnanteilen (faktisch: Wohngeprägtes Mischgebiet, bzw. allgemeines Wohngebiet)
- keine Nutzungsverträglichkeit für Wettbüros (oder Spielhallen) gegeben



Foto 22: Louisenstraße 144



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

Foto 23: Louisenstraße, südliches Ende



Quelle: eigenes Foto April/ Mai 2011

3.2.5 Zusammenfassung und Bewertung

Die Standorte im Bereich der Haingasse und der Wallstraße haben gemein, dass von ihnen zum Teil erhebliche Störungen bezüglich der Wirkungen auf den Außenraum (Gestaltung und Bodenpreisniveau), als auch auf Nachbarnutzungen ausgehen. In der Wallstraße bestehen starke städtebaulich-funktionale Missstände, die durch die Konzentration von Wettbüros zusätzlich negativ beeinflusst werden (Verdrängungswirkungen und Imageschaden). In der Haingasse ist auf Grund des für eine Nebenlage typischen Angebotsrückgangs die Gefahr eines Trading-Down-Prozesses wie in der Wallstraße gegeben. Von diesen Bestandssituationen lassen sich daher keine positiven Aspekte für eine verträgliche Steuerung von Vergnügungsstätten ableiten.

Der Standort an der Louisenstraße 11 nimmt hierbei eine Sonderrolle ein, denn es sind weniger die gravierenden bodenrechtlichen Spannungen wie in den Nebenlagen der Haingasse und Wallstraße, die dort ein wesentliches Störpotenzial ausmachen. Innerhalb des Hauptgeschäftsbereiches ist allerdings auch die Erdgeschosszone grundsätzlich schützenswert, da eine Spielhalle (oder auch ein Wettbüro) innerhalb einer durchgehenden Ladenzeile einen funktionalen Bruch darstellt, der sich zumindest kleinräumlich negativ auswirkt. Die Tatsache, dass eine Spielhalle ein Ladenlokal in einer Hauptgeschäftslage nutzt, zeigt, dass diese Nutzungen durchaus die Bodenpreise in diesen Lagen in Bad Homburg bedienen können. Die Erdgeschosszone ist somit auch innerhalb des Hauptgeschäftsbereiches sensibel was die potenzielle Verdrängung von Einzelhandel und einzelhandelsnaher Dienstleistung betrifft.



Das Tanzlokal in der Louisenstraße 101 ist auf Grund seiner Lage außerhalb der Erdgeschosszone nutzungsverträglich - Störpotenziale hinsichtlich Wohnnutzungen sind nicht zu erwarten.

Bei den Nutzungen an den Standorten an der Louisenstraße 123 und 131 handelt es sich wahrscheinlich nicht um Vergnügungsstätten. Grundsätzlich gehen von derartigen Nutzungen im sog. "Graubereich" der Unterarten von Vergnügungsstätten im Vergleich zu Spielhallen und Wettbüros nur geringe Störpotenziale aus. Allenfalls besteht ein Konfliktpotenzial bezüglich der benachbarten Wohnnutzungen, insbesondere bei vom Einzelhandel abweichenden Öffnungszeiten.

Der angefragte Standort eines Wettbüros an der Louisenstraße 144 ist nicht nutzungsverträglich. Neben gravierenden Auswirkungen auf das Bodenpreisniveau sind auch Störungen der Wohnnutzungen zu erwarten.

3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGBIETEN VON BAD HOMBURG

In Gewerbegebieten sind nach § 8 (3) Nr.3 BauNVO Vergnügungsstätten zulässig, wenn städtebauliche Gründe dem nicht entgegenstehen. Des Weiteren sind nach § 6 (1) Nr. 8 BauNVO in gewerblich geprägten Mischgebieten Vergnügungsstätten, die nicht kerngebietstypisch sind, allgemein zulässig.

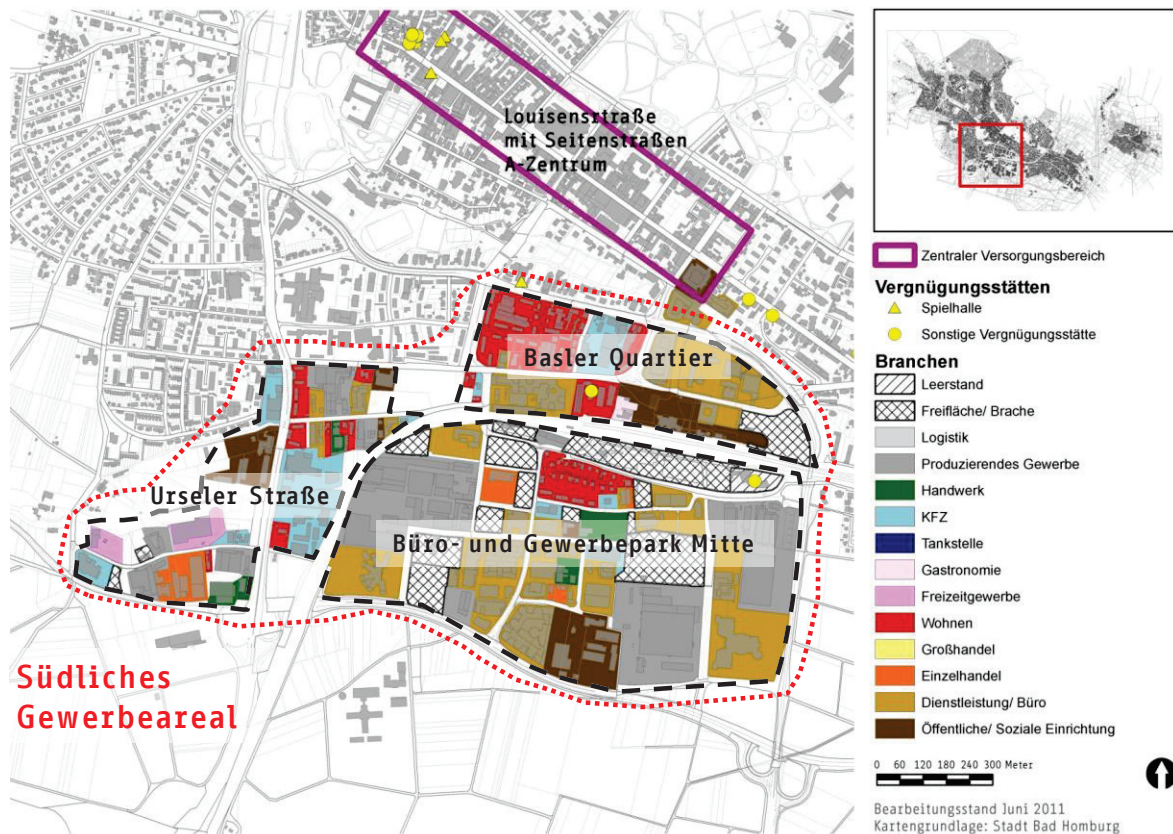
Im Hinblick auf die räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten bzw. deren möglicher Ausschluss in bestimmten Gebieten sind daher die Nutzungsstrukturen der gewerblich geprägten Bereiche sowie deren näheres Umfeld zu beschreiben und hieraus vergnügungsstättenbezogene Nutzungsverträglichkeiten abzuleiten.

3.3.1 Südliches Gewerbeareal: Zwischen Zeppelinstraße und Innenstadt

Unmittelbar südlich der Innenstadt liegt das größte Gewerbeareal der Stadt. Es setzt sich aus folgenden drei Teilbereichen zusammen: der Büro- und Gewerbepark Mitte, südlich des Bahnhofes, macht mit 19 ha den größten Teilbereich des Gesamtstandortes aus. Nördlich des Bahnhofs liegt der Büro- und Verwaltungskomplex "Stadtentree/ Basler Quartier", den westlichen Teilbereich bildet das Gewerbegebiet Urseler Straße.



Karte 5: Übersicht Südliches Gewerbeareal



Quelle: eigene Erhebung im April/ Mai 2011; Kartengrundlage: Stadt Homburg

Büro- und Gewerbepark Mitte

Das ehemalige Güterbahnhofsareal wird aktuell zu einem Büro- und Dienstleistungsstandort entwickelt. Denkmalgeschützte Bestandsgebäude wie der ehemalige Lokschuppen werden saniert und entsprechend umgenutzt.

Während im Nordwesten und Nordosten des Gebietes jeweils ein größerer produzierender Betrieb verortet ist, zeichnet sich der zentrale Bereich durch die vornehmliche Nutzung von Büro- und Verwaltungsgebäuden aus. Punktuell ist diese Büro- und Verwaltungsnutzung durch Handwerksfirmen und einen Lebensmitteldiscounter durchbrochen. Am südlichen Randbereich, direkt an der Zeppelinstraße, liegt der Betriebshof der Stadt.

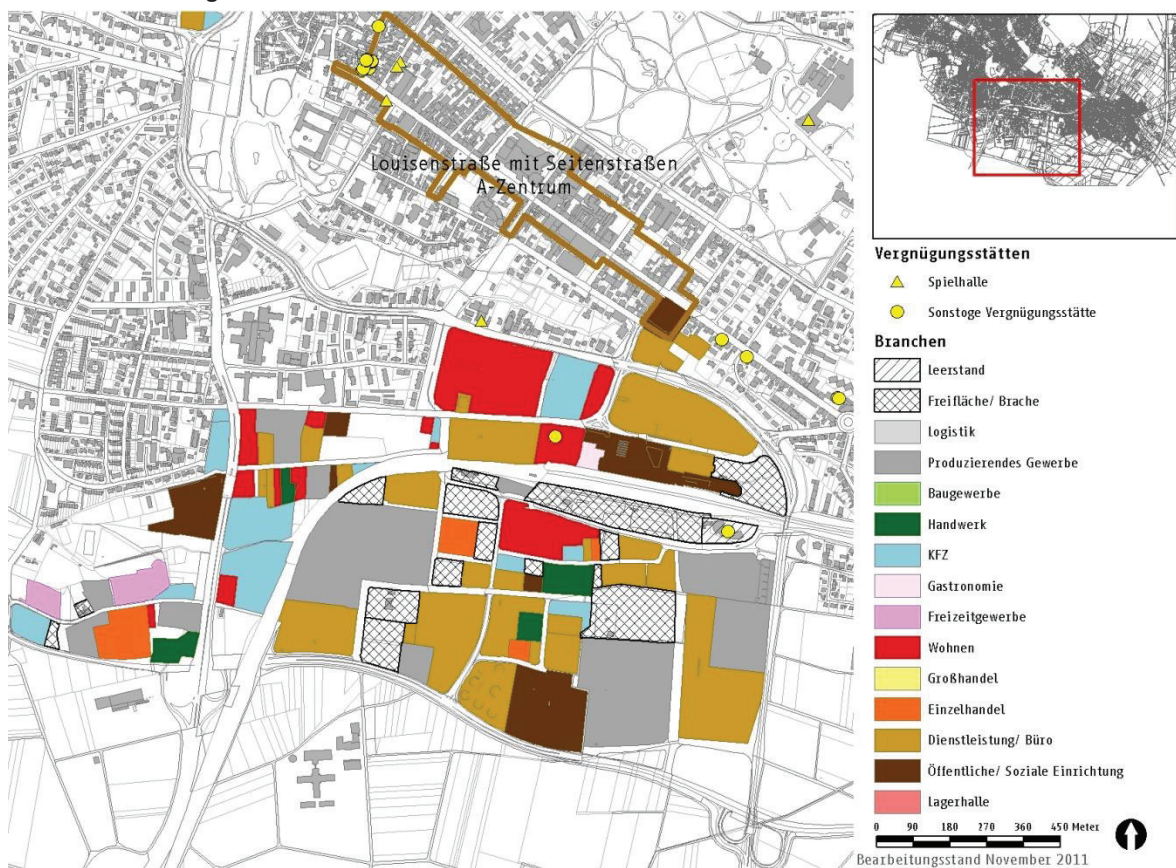
Die Grundstücke sind grundsätzlich intensiv bebaut. Es gibt noch freie Grundstücke, aber kaum Leerstand im Gebäudebestand, was auf eine hohe Attraktivität des



Gewerbegebietes schließen lässt. Abgesehen von dem Lebensmitteldiscounter gibt es keine frequenzbringenden Nutzungen.

Für den westlichen Teilbereich des Büro- und Gewerbepark Mitte werden mit dem Bebauungsplan Nr. 17 "Bahnhof Süd / Büro- und Gewerbepark Mitte - westlicher Teil" Vergnügungsstätten jedweder Art ausgeschlossen. Im östlichen Bereich sind per Bebauungsplan Nr. 17 "Bahnhof Süd / Büro- und Gewerbepark Mitte - östlicher Teil" Wettbüros und Spielhallen sowie Vergnügungsstätten, die der sexuellen Animation dienen, ausgeschlossen.

Karte 6: Nutzungsstruktur südliches Gewerbeareal



Quelle: eigene Erhebung im April/ Mai 2011; Kartengrundlage: Stadt Bad Homburg

Stadtentrée / Basler Quartier

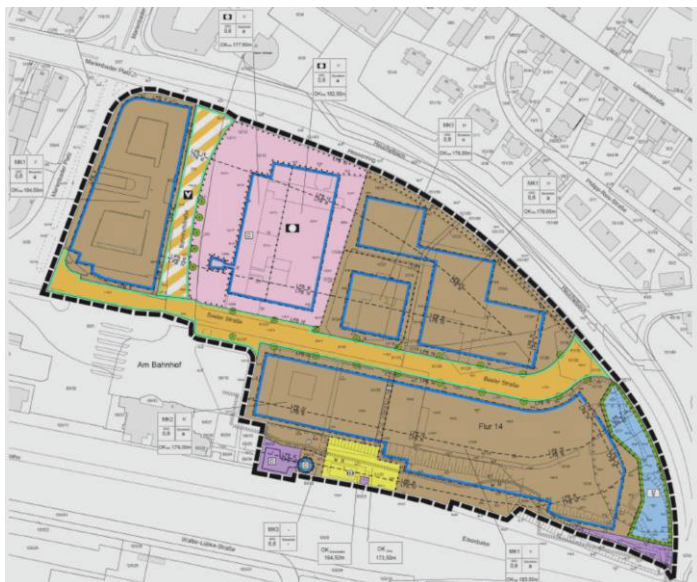
Nördlich der Bahnlinie sind im Umfeld des Bahnhofes hauptsächlich Büro- und Verwaltungsgebäude gelegen. Die städtebauliche Struktur ist eher heterogen und teilweise im östlichen Bereich mit Wohnnutzung durchsetzt. Das Basler Quartier stellt



die räumliche Verbindung zwischen Bahnhof und Innenstadt her und ist somit grundsätzlich sehr publikumsorientiert.

Für den östlichen Teilbereich des Stadtentrées besteht seit Januar 2013 ein rechtskräftiger Bebauungsplan (B-Plan Nr. 128 "Bahnhofstraße/Basler Straße"). Übergeordnete Zielsetzung des Bebauungsplanes ist es, die dort befindlichen Büro- und Verwaltungsnutzungen zu sichern und fortzuentwickeln. Mit der Ausweisung von Kerngebieten - ausgenommen einer Fläche für den Gemeinbedarf (Zweckbestimmung: Rathaus) - (siehe Karte 7) wird der Rahmen für diese Entwicklung gesetzt.

Karte 7: B-Plan Nr. 128 "Bahnhofstraße/ Basler Straße"



Quelle: Stadt Homburg

Gleichzeitig wird vor dem Hintergrund der vorzüglichen ÖPNV-Erschließung des Bereiches - direkte Bahnhof- und Busbahnhofnachbarschaft - Baurecht geschaffen, welches auch ermöglicht, dass zwei Vergnügungsstätten geschaffen werden können: Ein Multiplex-Kino und ein Jugendzentrum (Diskothek / Sporthalle / Gastronomie). Hinsichtlich der Publikumsintensität und Besucherfrequenz ist davon auszugehen, dass hier der optimale Standort im Stadtgebiet für beide Vergnügungsstätten gefunden worden ist; die Erschließung ist hervorragend und nachbarschaftliche Konflikte sind wegen der umliegenden Nutzungen unwahrscheinlich.



Für den westlichen Teilbereich ist eine Neufassung des Busbahnhofes in Planung. Die bestehenden Nutzungen werden nicht verändert.

Gewerbegebiet Urseler Straße

Das Gewerbegebiet Urseler Straße ist vom Büro- und Gewerbepark Mitte durch Gleisanlagen räumlich getrennt. Die zentral gelegen Erschließungsstraße "Urseler Straße", die eine direkte Verbindung zwischen Autobahn und Innenstadt herstellt, kann als Rückgrat des Gebietes bezeichnet werden. Sie verknüpft den westlich gelegenen Bereich Niederstedter Weg mit dem östlichen Bereich um den Schaberweg. Die Straße selber weist entsprechend beidseitig Gewerbebauten auf.

Das gesamte Gebiet wird sehr heterogen und kleinteilig genutzt. Neben den vornehmlichen Nutzungen des produzierenden Gewerbes, Kfz-Betrieben und Autohäusern finden sich im westlichen Bereich zusätzlich Freizeitnutzungen und ein Möbelmarkt, im östlichen Bereich werden die gewerblichen Nutzungen punktuell durch Wohnnutzungen ergänzt.

Das gesamte südliche Gewerbeareal zeichnet sich durch eine äußerst heterogene Nutzungsstruktur aus, die sich aufgrund der stetigen Ansiedlung von "Fremdnutzungen" neben dem traditionellen Gewerbe (produzierendes Gewerbe und artverwandte Nutzungen) entwickelt hat. Diese Nutzungsstruktur zeigt sich hinsichtlich der Ansiedlung von Vergnügungsstätten - und hier insbesondere von Spielhallen und Wettbüros (Nutzungsanfrage für sogenanntes "Entertainment-Center") - als problematisch; werden keine eindeutigen Regelungen für die Zu- bzw. Unzulässigkeit derartiger Vergnügungsstätten für diesen Bereich getroffen, könnte es hier zu unerwünschten Ansiedlungen kommen.

Um die bestehenden Nutzungen zu schützen und gleichzeitig pro Teilgebiet Entwicklungsspielräume für die Zukunft abzustecken, wird aus gutachterlicher Sicht folgendes Vorgehen vorgeschlagen:

Publikumsorientierte Vergnügungsstätten sollten grundsätzlich und ausschließlich an bereits heute stark publikumsorientierten und sehr gut an den ÖPNV erschlossenen Standorten im Bereich Stadtentrée / Basler Quartier sowie im nördlichen Bereich des Büro- und Gewerbepark Mitte angesiedelt werden. Somit wird die Er-



reichbarkeit der Einrichtungen für alle gesellschaftlichen Gruppen optimiert, gleichzeitig werden Such- und Fremdverkehre des MIV durch nichtpublikumsorientierte Gebiete vermieden.

Alle anderen Bereiche weisen eine weitaus geringere Erschließungsqualität auf und sollten daher auch zum Schutze der Nachbarschaft von Vergnügungsstätten freigehalten werden.

Insbesondere für den Bereich der Urseler Straße selber gilt es, Vergnügungsstätten auszuschließen, denn hier ist bereits heute eine große städtebauliche Herausforderung gegeben. Hier gilt es, zwei sich auf den ersten Blick widersprechende städtebauliche Gestaltanforderungen zu verknüpfen: auf beiden Straßenseiten "form-follows-function" Gewerbegebäude einerseits und der Anspruch auf Entwicklung eines attraktiven Städteinganges andererseits. Diese komplexe Aufgabe sollte nicht durch die Verortung einer Vergnügungsstätte zusätzlich erschwert werden.

Spielhallen und Wettbüros sollten demgegenüber aus folgenden Gründen grundsätzlich im gesamten südlichen Gewerbeareal ausgeschlossen werden:

- Da aufgrund der sehr heterogenen Struktur des Bereiches und der stetigen weiteren Entwicklung von Büro- und Verwaltungsgebäuden günstige Flächen für produzierendes Gewerbe kontinuierlich reduziert werden, ist es notwendig, die verbleibenden Flächen vor dem Zugriff von gebietsfremden Nutzungen, die einen weit höheren Mietpreis zahlen können als die Ursprungsnutzer, zu schützen. Dies gilt insbesondere für das Gewerbegebiet Urseler Straße sowie Teile des Büro- und Gewerbepark Mitte.
- Der Bereich "Stadtentree /Basler Quartier" ist – auch entsprechend der Namensgebung - die "Visitenkarte" der Stadt. Die zahlreichen Baumaßnahmen der öffentlichen Hand diesen Bereich städtebaulich aufzuwerten (Entwicklung des Kulturbahnhofes, Neugestaltung des Zentralen Omnibusbahnhofes) würden durch die Ansiedlung einer Spielhalle/Wettbüro abgewertet.

Der von Bad Homburg mit den Bebauungsplänen Nr. 129, Nr. 17 Ost und Nr. 17 West beschrittene Weg, Vergnügungsstätten hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung und des Standortes dezidiert zu steuern, sollte entsprechend weiterverfolgt werden.



3.3.2 Gewerbestandorte in den östlichen Stadtteilen Ober-Eschbach und Ober-Erlenbach

Büro- und Gewerbepark Südcampus

Im Südosten des Stadtteils Ober-Eschbach liegt zwischen der Wohnbesiedlung und der Autobahn und parallel zum Südring der Büro- und Gewerbepark Südcampus. Der Gewerbepark besteht nahezu ausschließlich aus, in der Regel moderneren, großen Bürogebäuden, die zum Teil jedoch leer stehen. Größter Betrieb ist Hewlett-Packard (HP).

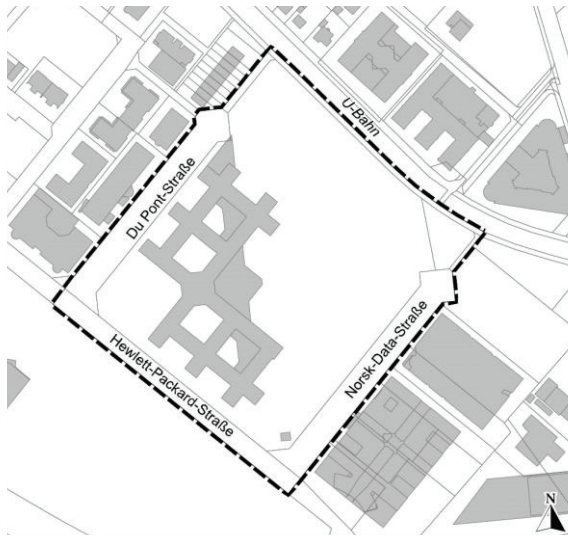
Neben den Bürogebäuden finden sich hier auch ein Autovertrags Händler und eine Gärtnerei. Die Bürogebäude werden durch größere Parkplatzflächen umgeben. Expansionsmöglichkeiten bestehen im Nordosten und Süden des Gebietes. Das Gebiet ist nicht auf Publikumsverkehr ausgelegt; es gibt auch keine entsprechenden Nutzungen.

Aufgrund der hohen Leerstandsquote wurden die Entwicklungsperspektiven des Südcampus – ehemals Atzelnest – im Rahmen der Gewerbeflächenstudie der Stadt Bad Homburg im Jahre 2010 vertiefend untersucht. Im Ergebnis steht, dass perspektivisch nur eine Mischnutzung von Gewerbe und Wohnen den Bereich revitalisieren kann. Vor diesem Hintergrund wurde zum einen im Februar 2012 die Aufstellung eines Bebauungsplanes für den – bis heute leerstehenden – zentralen Bereich der ehemaligen Du-Pont-Zentrale beschlossen. Übergeordnetes Ziel ist es, das im Südcampus verortete Gewerbe mit Wohnen anzureichern. Zentrenrelevanter Einzelhandel sowie Vergnügungstätten sollen hier ausgeschlossen werden.

Zum anderen erfolgte die Umbenennung des Büroparks von "Atzelnest" zu "Südcampus". Mit der Umbenennung wurde u.a. das Ziel verfolgt, die angestrebte Vitalisierung des Bereiches durch eine sich gegenseitig anregende Mischung aus der hier verorteten, international agierenden Hochschule accadis, Gewerbe und Wohnen insbesondere in der Außenwahrnehmung erlebbar zu machen.

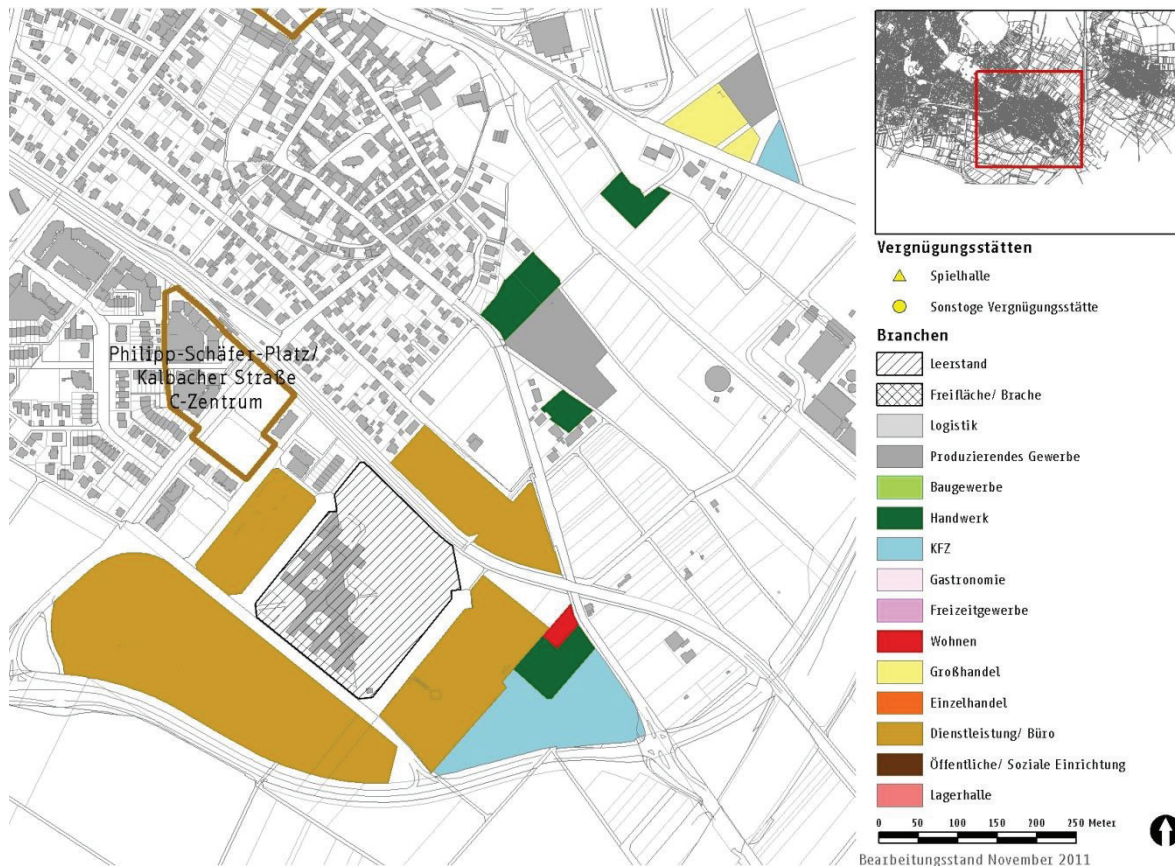


Karte 8: Geltungsbereich des B-Plan Nr. 42 "Du-Pont-Straße, Hewlett-Packard-Straße, Norsk-Data-Straße", 3.Änderung



Quelle: Stadt Homburg

Karte 9: Nutzungsstruktur Büro- und Gewerbepark Südcampus und GE Am Pfingstborn



Quelle: eigene Erhebung im April/ Mai 2011; Kartengrundlage: Stadt Bad Homburg



Weitere Gewerbeansiedlungen in Ober-Eschenbach

Nördlich des Friedhofs, in unmittelbarer Nähe zum Gewerbegebiet Südcampus findet sich im Stadtteil Ober-Eschbach an einer Ausfallstraße zur Autobahn der **Gewerbe-standort Am Pfingstborn**. Der Standort liegt am Rand der Besiedlung und besteht aus einem produzierenden Betrieb, einer Lagerhalle sowie Handwerkern. Das Gewerbegebiet ist durchmischt mit Wohnhäusern.

In der Nähe der Autobahn liegt das Gewerbegebiet Massenheimer Weg. Das Gebiet wird heterogen durch eine Lagerhalle, einem Baumarkt, Handwerker und einem KFZ-Betrieb genutzt. Südlich der Straße Massenheimer Weg schließen sich Wohnnutzungen an.

Gewerbeansiedlungen in Ober-Erlenbach

Die gewerbliche Nutzungsstruktur des peripher im Norden Ober-Erlenbachs gelegenen Gewerbegebietes Steinmühlstraße ist heterogen und reicht von Produktion über Logistik bis hin zu Dienstleistungen. Das Gebiet weist für alle Verkehrsteilnehmer eine vergleichsweise schlecht Erschließung auf. Es besteht keine Anbindung an die in direkter räumlicher Nähe verlaufende Autobahn A5. Vielmehr ist der Standort ausschließlich über längere Ortsdurchfahrten zu erreichen.

Auf Grund der teilweise sehr hohen Leerstandquoten im Gebiet sowie der insgesamt äußerst homogenen Nutzungsstruktur ist der Südcampus entsprechend der Zielsetzung, eine Belebung des Bereiches durch eine Mischung von Gewerbe und Wohnen zu erreichen, aktiv weiterzuentwickeln. Die zukünftigen Entwicklungsprojekte sollten daher vornehmlich die Wohnnutzung entwickeln und stärken.

Gutachterlich wird für den Bereich Südcampus aufgrund des bevorstehenden Umstrukturierungsprozesses, der unabdingbar notwendig ist, um die noch bestehenden Gewerbeunternehmen zu halten und das Image des Stadtteils weiterhin aktiv aufzuwerten, der Ausschluss von Vergnügungsstätten empfohlen; es wird davon ausgegangen, dass die Ansiedlung einer Vergnügungsstätte in diesem Bereich die notwendigen Schritte zu Gebietsrevitalisierung konterkarieren würde und der städtebaulich notwendige Umbau zum Stillstand kommen würde.

Für alle weiteren im östlichen Stadtbereich befindlichen Gewerbegebiete – d.h. Am



Pfingstborn, Massenheimer Weg und Steinmühlstraße – wird der Ausschluss von Vergnügungsstätten zum Schutz der Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe sowie zur Wahrung der jeweiligen Entwicklungsmöglichkeiten empfohlen. Dies resultiert u.a. aus dem Tatbestand, dass durch den Umbau im Bereich Südcampus das Angebot an Gewerbeflächen im östlichen Bereich der Stadt reduziert wird, und sich somit der Nachfragedruck auf die verbleibenden Flächen erhöhen wird. Um die Erhöhung in Maßen zu halten, wird eindeutig von der Ansiedlung einer Vergnügungsstätte in diesem Bereich abgeraten, da Vergnügungsstätten das Bodenpreisgefüge nachhaltig stören würden.

Ein weiteres Argument für den Ausschluss von Vergnügungsstätten ist die periphere stadträumliche Lage und somit vergleichsweise defizitäre Erschließung der Standorte – insbesondere die Lage des Gewerbegebietes Steinmühlstraße – widerspricht einer Ansiedlung von Vergnügungsstätten; hier würden Fremdverkehre – so z.B. durch den Ortskern Ober-Erlenbachs - generiert werden.

3.3.3 Gewerbepark Dornholzhausen

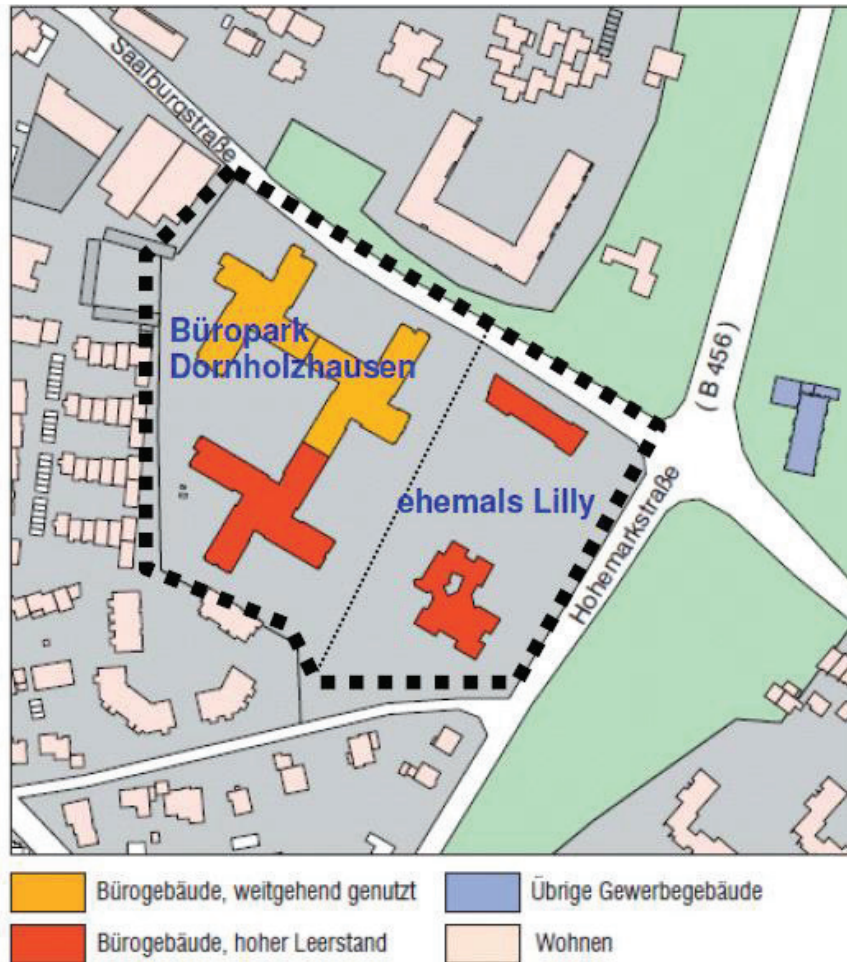
Der Gewerbepark Dornholzhausen, bestehend aus dem "Büropark Dornholzhausen" und dem ehemaligen Firmensitz von Eli Lilly & Company, liegt an einer stark frequentierten Kreuzung: Östlich grenzt er an die Bundesstraße 456, die eine direkte Verbindung zur Autobahn Richtung Frankfurt sowie zu den Gemeinden im Taunus herstellt. Im Norden verläuft die zentrale Erschließungsstraße (Saalburgstraße/ Lindenallee) des Stadtteils. Im Süden und Westen ist der Gewerbepark von Wohnnutzung eingerahmt. Nord-westlich des Gewerbeparks befindet sich das Stadtteilzentrum, das im Rahmen des Zentrenkonzeptes⁵¹ der Stadt Bad Homburg als "C-Zentrum" d.h. als Zentrum dritter Ordnung und somit ausschließlich für die Stadtteilversorgung kategorisiert ist.

Der Gewerbepark gliedert sich in zwei Teilbereiche: Im Osten befindet sich die heute leerstehende ehemalige Firmenzentrale des Pharmakonzerns Lilly. Der westliche Teil ist mit dem sogenannten "Büropark Dornholzhausen", bestehend aus drei Kreuzen, bebaut. Diese drei Gebäudekreuze stehen etwa zur Hälfte leer: Das nördli-

⁵¹ Zentrenkonzept 2012, Magistrat der Stadt Bad Homburg, 02.05.2012

che Gebäudekreuz liegt zu 100% brach, die beiden an der Lindenallee befindlichen Gebäudekreuze sind hingegen zu etwa 75% mit gewerblicher Nutzung belegt.

Karte 10: Gewerbepark Dornholzhausen - Gebäudestruktur/ Leerstand



Quelle: Baasner/BulwienGesa, Entwicklungsperspektive der Gewerbeflächen in Bad Homburg v.d.H., 2010

Die Untersuchung der Entwicklungsmöglichkeiten des Standortes im Rahmen der Gewerbeflächenstudie ergab, dass voraussichtlich weder mittel- noch langfristig gewerbliche Nutzer für das gesamte Areal gefunden werden können. Die Zukunft des Gewerbeparks liegt vielmehr in einer Auflockerung der ausschließlichen Gewerbenutzung hin zu einer Mischnutzung aus Gewerbe und Wohnen. So können die bestehende Büro- und Verwaltungsnutzung erhalten und gestärkt werden und gleichzeitig eine enge Verzahnung mit der in der direkten Nachbarschaft sehr gut etablierten Wohnnutzung geschaffen werden.



Vor diesem Hintergrund wurde für den östlichen, zu 100% leer stehenden ehemaligen Firmensitz von Eli Lilly, ein Bebauungsplanverfahren durchgeführt. Zielsetzung war, die bisher ausschließliche Zulässigkeit von Gewerbenutzung für diesen Bereich aufzuheben und neben der Gewerbenutzung auch Wohnnutzung zu ermöglichen.

Mit dem seit 2013 rechtskräftigen B-Plan Nr. 49 wird nunmehr auf ca. einem Drittel der Fläche eine Ansiedlung der Stadtwerke ermöglicht, auf den restlichen 2/3 kann ein neues Wohngebiet entstehen.

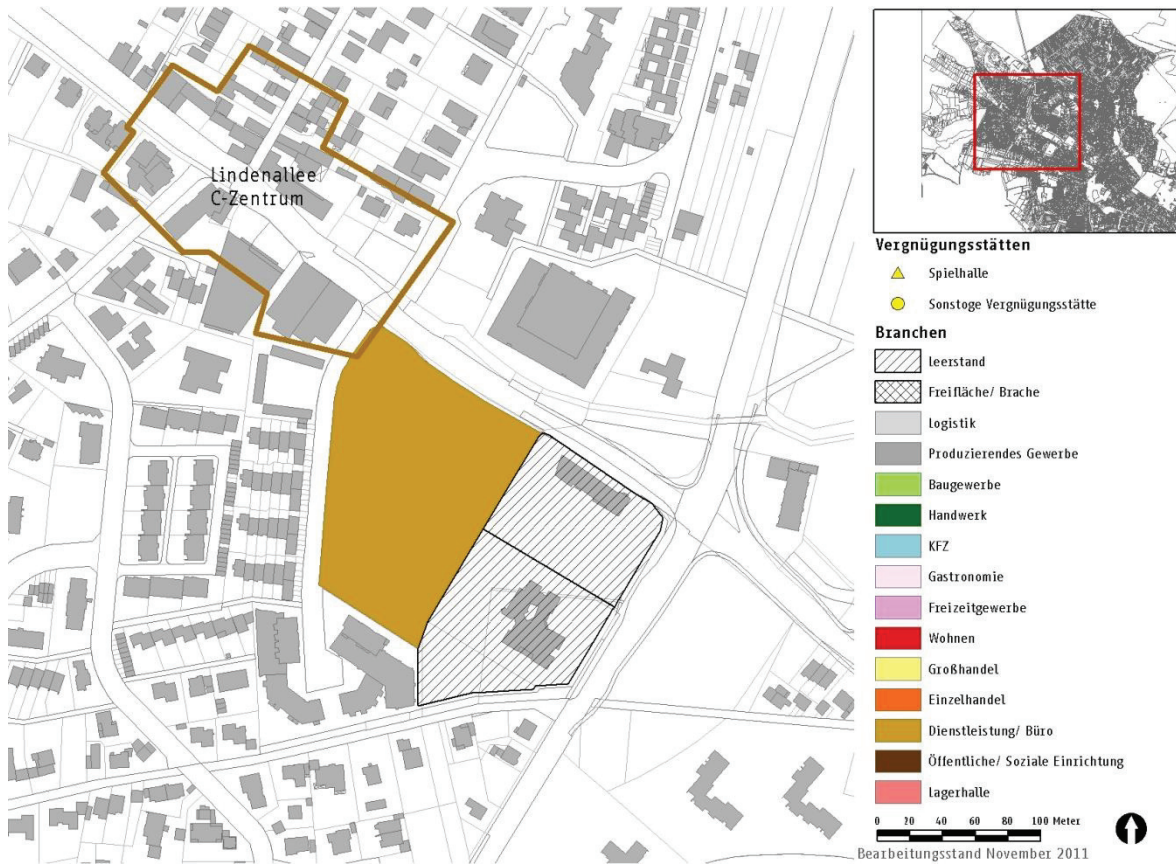
Karte 11: B-Plan Nr.49 "Kälberstücksweg/ Hohemarkstraße/ Saalburgstraße", 1. Änderung



Quelle: Stadt Homburg



Karte 12: Nutzungsstruktur Büropark Dornholzhausen



Quelle: eigene Erhebung im April/ Mai 2011; Kartengrundlage

Auf Grund der hohen Leerstandsrate sowie der mangelnden Zukunftsperspektiven für eine erneute Gewerbeansiedlung sollte das Konzept der Nutzungsanreicherung in diesem Gebiet aktiv weiterbetrieben und umgesetzt werden. Die zukünftige Entwicklung sollte sich grundsätzlich an der nachbarschaftlichen Nutzung orientieren – d.h. an den Außenkanten/Straßenrändern sollten vornehmlich gewerbliche Nutzungen angesiedelt werden, im Blockinneren sollte demgegenüber Wohnnutzung entwickelt werden.

Gutachterlich werden für den Bereich des Gewerbeparks Dornholzhausen der Ausschluss von Vergnügungsstätten zum Schutz der verbleibenden Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe sowie der zur entwickelnden Wohnnutzung empfohlen. Dieser Ausschluss ist insbesondere wegen der direkten Anbindung an die Hohe-Markstraße (B 456) einzuhalten: Die B 456 ist eine hochfrequentierte Verbindungsachse zwischen Frankfurt und den Gemeinden im Taunus. Eine Vergnügungsstätte im Bereich des Gewerbeparks Dornholzhausen würde zum einen zum Anziehungspunkt



für die heute diesen Bereich ausschließlich passierenden Verkehrsteilnehmer werden. Zum anderen ist davon auszugehen, dass die Vergnügungsstätte zusätzlich auch zielgerichtet von den Bewohnern der Nachbargemeinden angesteuert würde. Dies würde zu einer starken Erhöhung des MIV im Stadtteil Dornholzhausen führen. Da die verkehrstechnische Infrastruktur Dornholzhausens ausschließlich für den kleinteiligen, stadtteileigenen Bedarf ausgelegt ist, ist aus städtebaulicher Sicht die Ansiedlung einer Nutzung, die über den Stadtteileinzugsbereich hinausgeht, nicht zu befürworten.

Zum Schutz des in Dimension und Funktion ausschließlich auf die stadtteilnahe Versorgung ausgerichteten Nahversorgungszentrums Lindenallee wird aus gutachterlicher Sicht ein Ausschluss von Vergnügungsstätten für das gesamte Stadtteilzentrum empfohlen.

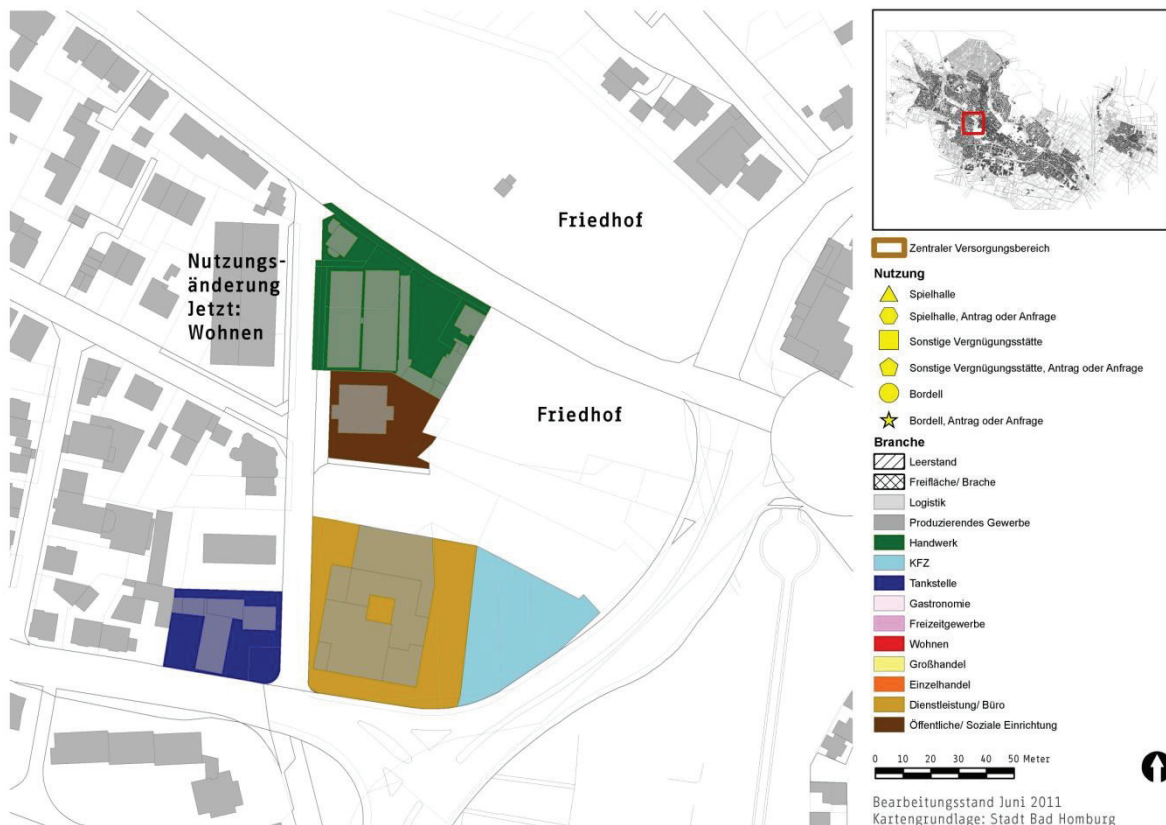
3.3.4 Mischgebiet mit überwiegend gewerblichem Charakter: Engelsgasse

Westlich der Innenstadt liegt an einer Ausfallstraße das Gewerbegebiet Engelsgasse. Es besteht aus einem Bürogebäude, in dessen Umgebung eine Gärtnerei und ein Kindergarten angesiedelt sind. Auch wenn es noch einige ungenutzte Freiflächen in der direkten Umgebung des Bürogebäudes gibt, ist der Gewerbebereich in die bestehende Siedlungsstruktur, d.h. die Wohnbereiche und den Friedhof, eingebunden. Teile der Gärtnerei wurden zu Wohnzwecken umgenutzt.

In dem Mischgebiet Engelsgasse sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz der bestehenden Gewerbebetriebe sowie zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten in Richtung eines Mischgebietes – d.h. hier die potenzielle Anreicherung mit Wohnnutzung – auszuschließen.



Karte 13: Nutzungsstruktur Gewerbebestandort Engelsgasse



Quelle: eigene Erhebung im April/ Mai 2011; Kartengrundlage: Stadt Bad Homburg

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

In den Gewerbegebieten in Bad Homburg bestehen derzeit keine Spielhallen und Wettbüros, die auf Grund vielfältiger Störpotenziale u.a. zu bodenrechtlichen Spannungen und anderen Nutzungskonflikten führen können. Als Vergnügungsstätte im Kontext eines Gewerbegebiets ist lediglich das Tanzlokal im Bereich des Bahnhofs zu nennen. Negative Auswirkungen auf das Boden- und Mietpreisgefüge sind durch Diskotheken und Tanzlokale in Gewerbegebieten i.d.R. nicht zu erwarten.

Die Stadt Bad Homburg verfügt über attraktive Gewerbegebiete bzw. Standorte mit einem hohen Zukunftspotenzial, die ein verträgliches Bodenpreisniveau aufweisen und noch nicht durch Fremdkörperbesatz (z.B. auch Einzelhandel) gestört wurden. Diese positive Ausgangslage ist ursächlich auf das Zentrenkonzept für den Einzelhandel der Stadt Bad Homburg zurückzuführen. Seit 2001 wird der Einzelhandel explizit ausschließlich in die (Stadtteil-) Zentren gelenkt; ein Weg, der mit dem 2012 überarbeiteten Zentrenkonzept, jüngst aktualisiert und verfestigt worden ist.



Das Bodenpreisniveau ist nicht nur für Existenzgründer und Start-Up-Firmen wichtig, sondern ist auch für die Standortfindung größerer Betriebe von Bedeutung. **Dieser Standortfaktor ist für eine Stadt wie Bad Homburg, die grundsätzlich nur noch über begrenzte Entwicklungsoptionen für Gewerbeflächen verfügt, sehr wichtig.**

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

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

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

In allen anderen Gewerbegebieten, sonstigen Gewerbebelagen und (innenstadtnahen) Mischgebieten sowie an den Hauptstraßen der Städteingänge sind Spielhallen und Wettbüros als Unterarten der Vergnügungsstätten nicht verträglich, wie die gebietsspezifischen Begründungen gezeigt haben.



4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE VERGNÜGUNGSTÄTTEN- STEUERUNG

Auf Grund der vorhandenen städtebaulich-funktionalen Struktur bieten sich die Innenstadt und insbesondere der Hauptgeschäftsbereich für eine Definition eines Zulässigkeitsbereiches für Vergnügungstättchen an. Somit wird gutachterlich vorgeschlagen, mit den Mitteln der Bauleitplanung, Vergnügungstättchen zunächst in allen Gebietskategorien auszuschließen, bei gleichzeitiger Zulässigkeit als Ausnahme in einem Teil des Hauptgeschäftsbereiches der Innenstadt - unter Wahrung der städtebaulichen Qualität.

Steuerung von Vergnügungstättchen in der Innenstadt

In der Innenstadt gibt es vielfältige Konfliktpotenziale, die insbesondere durch die Nutzungsstruktur (z.B. wohnlich geprägte Bereiche, soziale/ öffentliche/ kulturelle Nutzungen) sowie zusammenhängende Teilräume mit erkennbaren Trading-Down-Tendenzen bzw. -risiken hervorgerufen werden. Eine räumliche Steuerung von Vergnügungstättchen (und hierbei insbesondere von Spielhallen und Wettbüros) innerhalb der Innenstadt wird hierdurch allgemein erschwert. Die überwiegend deutlich gegebene städtebauliche Präsenz der bestehenden Einrichtungen (Spielhallen, Wettbüros) führt bereits zu vielfältigen Auswirkungen/ Beeinträchtigungen.

Die Gestaltungsdefizite, z.B. durch verklebte Schaufenster, stören das Stadtbild (z.B. Spielhallen und Wettbüros in der Haingasse, Wallstraße und Louisenstraße). Zudem erzeugen verklebte Schaufenster parallel zum funktionalen Bruch (fehlender Einzelhandels- oder einzelhandelsnaher Dienstleistungsbetrieb) einen städtebaulich-gestalterischen Bruch in einer Ladenzeile, der den funktionalen Bruch deutlich verstärkt. Überdies ergeben sich Nutzungskonflikte mit öffentlichen/ sozialen/ kulturellen Einrichtungen und ggf. mit Wohnnutzungen. Auf Grund der besonderen Ertragsstärke von Spielhallen und Wettbüros sind diese grundsätzlich in der Lage Einzelhandel und einzelhandelsnahe Dienstleistungen aus der Erdgeschosszone zu verdrängen.⁵² Der in vielen Fällen einsetzende Imageverlust wirkt sich zudem nega-

⁵² Eine Verdrängungswirkung tritt immer dann auf, wenn eine Konkurrenzsituation zwischen Betrieben mit typischerweise geringem Investitionsbedarf und vergleichsweise hoher Ertragsstärke sowie "normalen" Gewerbebetrieben mit deutlich höherem Investitionsbedarf und geringerer Ertragsstärke besteht. "Dies führt tendenziell zu einer Erhöhung der Grundstücks- und Mietpreise und damit zu einer Verdrängung von Gewerbebranchen mit schwächerer Finanzkraft." vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 22.02.2011, Az. 3 S 445/09.



tiv auf die Standortfaktoren aus - Trading-Down-Prozesse können somit erzeugt bzw. begünstigt werden. Die festgestellten Trading-Down-Tendenzen treten in Verbindung mit sonstigen "städtebaulich-funktional abwertenden" Nutzungen eben auch durch Spielhallenhäufungen auf, sodass diese tatsächliche, aber auch "gefühlte" Häufung, hervorgerufen durch eine besonders (negative) augenscheinliche Präsenz, in den Zentren zu verhindern ist.

In Bad Homburg hat sich gezeigt, dass die bestehenden Vergnügungsstätten insbesondere in den Innenstadt-Randlagen zu städtebaulich-funktionalen Unverträglichkeiten führen. Die dargestellten Nutzungskonflikte, die u.U. zu Trading-Down-Prozessen führen können, gilt es dadurch zu vermeiden, Vergnügungsstätten bewusst in die starken und robusten Hauptgeschäftslagen zu steuern, da hier die Verdrängungswirkungen hinsichtlich der i.d.R. insgesamt höheren Ertragsstärke stark reduziert werden. Der strukturell stärkste Bereich befindet sich im Hauptgeschäftsbereich der Louisenstraße (vgl. Kap. 3.2.2), was sich auch in der Höhe der Bodenrichtwerte für die Innenstadt von Bad Homburg ausdrückt (vgl. Karte 14, Hauptgeschäftsbereich hier grün dargestellt).

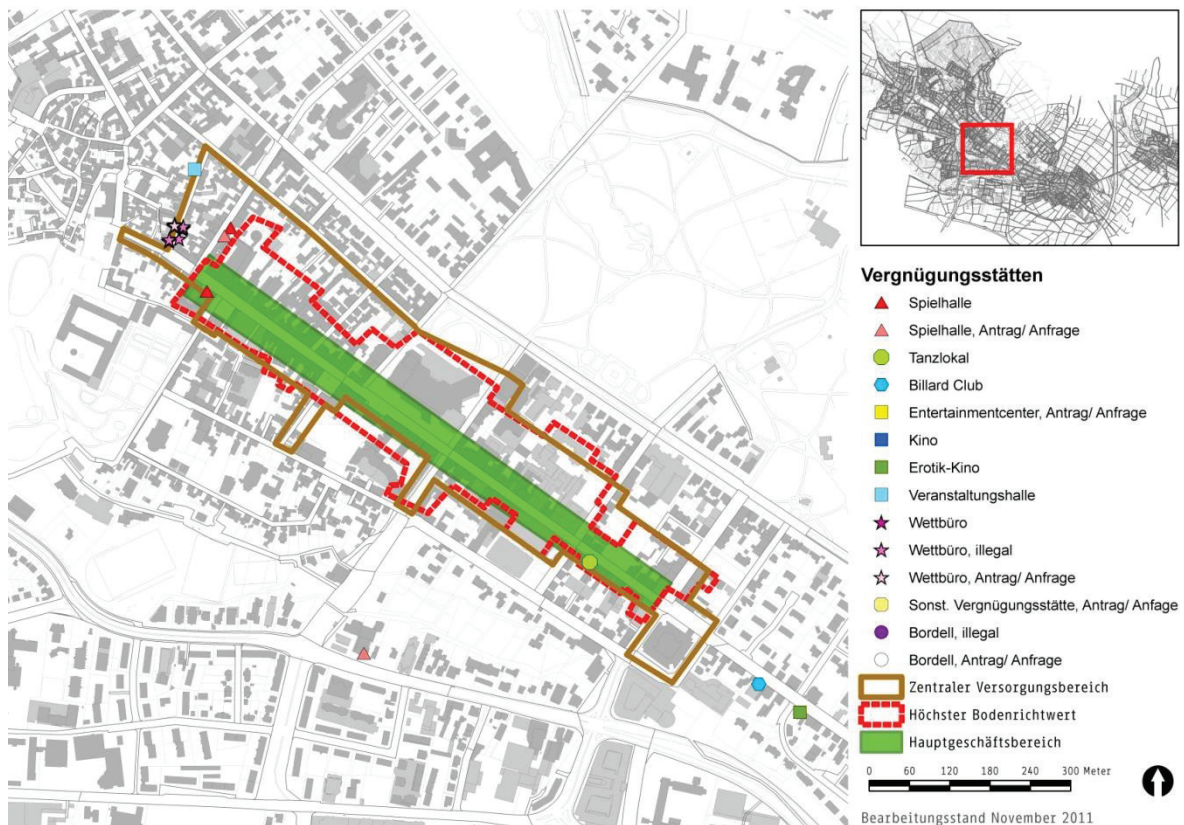
4.1 VERTIKALE STEUERUNG

Die städtebauliche Präsenz der bestehenden Einrichtungen (Spielhallen, Wettbüros) gilt es anhand der vielfältigen Auswirkungen/ Beeinträchtigungen zu bewerten. So wird durch eine Verdrängung der Einzelhandels- und publikumsorientierten Dienstleistungsbetriebe die Gefahr eines einsetzenden Trading-Down-Prozesses bzw. eine Verschärfung dessen durch Einschränkung der Angebotsvielfalt und Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge evident.

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



Karte 14: Hauptgeschäfts- und Zulässigkeitsbereich (grün) in der Innenstadt von Bad Homburg



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im April/ Mai 2011 und der Informationen der Stadtverwaltung, Kartengrundlage Stadt Bad Homburg

Zur besseren Verträglichkeit sollten Spielhallen und Wettbüros daher in dem Hauptgeschäftsbereich (Zulässigkeitsbereich) als Teilbereich eines Hauptzentrums (zentraler Versorgungsbereich) nur in bestimmten Geschossen (Ober- oder Untergeschossen) zulässig sein (vertikale Steuerung). Die funktional geprägte Erdgeschosszone bleibt insbesondere für die wichtigen und prägenden Einzelhandelsnutzungen geschützt. Da sich in den Geschossen ab dem 2. Obergeschoss vermehrt Wohnnutzungen befinden, die es ggf. zu schützen gilt wird eine Beschränkung für Vergnügungsstätten auf die Untergeschosse und das erste Obergeschoss vorgeschlagen. Ebenso sind die rückwärtigen Lagen der Louisenstraße zu schützen, da diese oftmals der Wohnruhe dienen. Das Schutzziel "Wohnen im Kerngebiet ab dem zweiten Obergeschoss" müsste dann auch in den Bebauungsplänen geführt werden.

Diese Anforderung begründet auch die enge Abgrenzung des Zulässigkeitsbereichs auf den Straßenzug der Louisenstraße (vgl. Karte 14); da Nutzungsunverträglichkeiten von Spielhallen und Wettbüros in den rückwärtigen Bereichen nicht hergestellt werden können.



In begründeten Fällen können ggf. Befreiungen von diesen Festsetzungsempfehlungen eingeräumt werden, falls eine atypische Nutzungsverträglichkeit festgestellt werden kann. Eine Nutzungsverträglichkeit besteht i.d.R. dann, wenn Zweifel an Konflikten mit Wohnnutzungen (insbesondere in den Obergeschossen) und Auswirkungen auf die Funktionalität der Erdgeschosszone ausgeräumt werden können. Zum Beispiel kann eine Erdgeschossnutzung durch Spielhallen und Wettbüros auch im rückwertigen Bereich der Louisenstraße negative Auswirkungen auf die Wohnruhe haben. Zum anderen ist zu prüfen, ob durch die Nutzung eine Beeinträchtigung des Einzelhandels und der einzelhandelsnahen Dienstleistung besteht. Letzteres kann ggf. auch eine Umnutzung funktional zugeordneter Bereiche (Lager, Sozialräume) entstehen. Daher wird grundsätzlich ein umfassender Schutz der Erdgeschosszone vorgeschlagen.

4.2 HORIZONTALE STEUERUNG (ABLEITUNG VON MINDESTABSTÄNDEN)

Zusätzlich zu den in Kap. 2.1.1 und 2.1.2 behandelten Konfliktpotenzialen ergeben sich Nutzungskonflikte mit öffentlichen/ sozialen/ kulturellen Einrichtungen und ggf. mit Wohnnutzungen. Selbst wenn innerstädtisches Wohnen anders bewertet würde, da hier innenstadttypische Beeinträchtigungen des Wohnens als akzeptabel angesehen werden⁵³, sind die durch Vergnügungsstätten, insbesondere durch Spielhallen, ausgelösten potenziellen Störungen unter sozialen Aspekten weiterhin bedenklich. Der in vielen Fällen einsetzende Imageverlust wirkt sich zudem negativ auf die Standortfaktoren aus. In dieser Hinsicht werden gesellschaftlich-soziale Nutzungskonflikte auch städtebaulich wirksam.

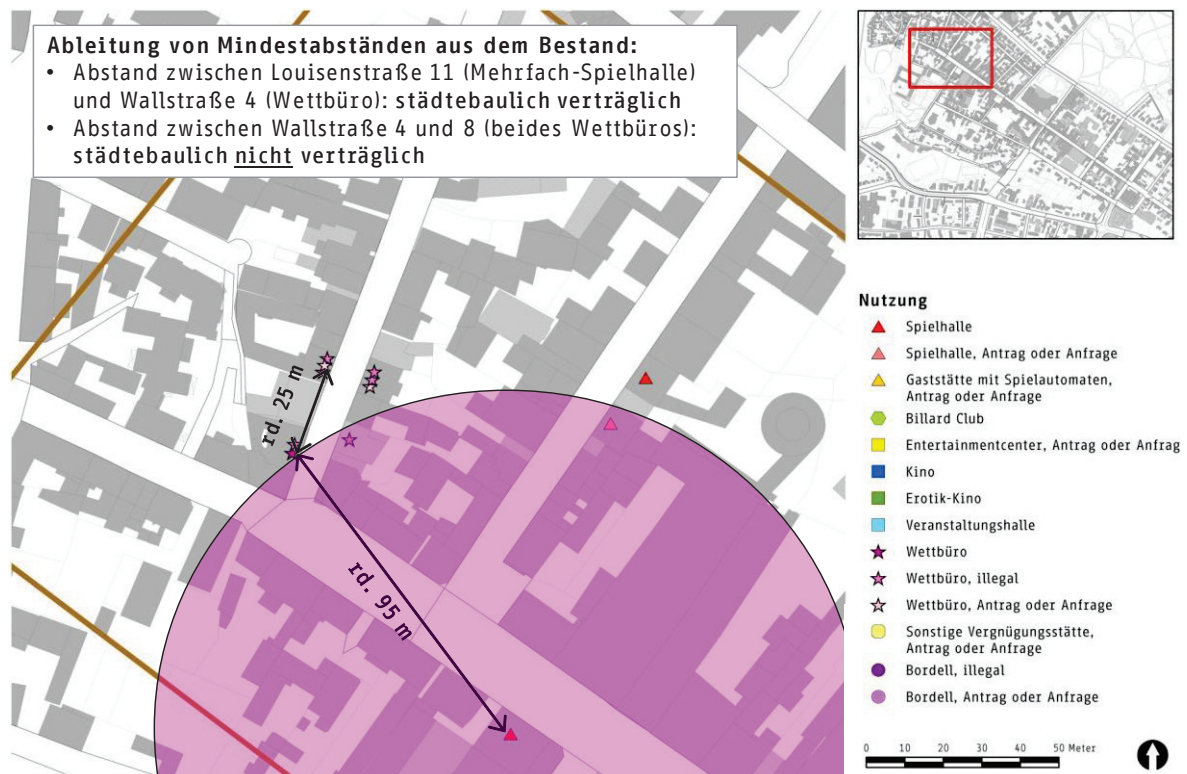
Da vor allem die Problematik der Nutzungskonzentration von Vergnügungsstätten (z.B. Spielhallen- und Wettbürohäufung in der Haingasse und Wallstraße) vorherrscht, sollte die zukünftige Vermeidung dieser Nutzungskonzentrationen ein vorrangiges Ziel der Steuerungsstrategien sein. Insofern könnte ein Mindestabstand zwischen den jeweiligen Anlagen diese Aspekte berücksichtigen. Der Mindestabstand sollte in Abhängigkeit von den jeweiligen städtebaulich-funktionalen Strukturen eine Distanz beschreiben, bei der grundsätzlich von keiner "Nachbarschaft" im Sinne einer Konzentration auszugehen ist. Damit werden neben den Sichtbeziehun-

⁵³ Wohnnutzungen sind in Kerngebieten nur ausnahmsweise zulässig und somit den kerngebietstypischen Nutzungen, z.B. Einzelhandelsbetrieben, Schank- und Speisewirtschaften sowie Vergnügungsstätten prinzipiell nachgeordnet.

gen im Stadtraum auch Aspekte eines funktionalen Zusammenhangs berücksichtigt (Laufbeziehungen). Die Definition eines Mindestabstandes kann somit nicht pauschal getroffen werden, sondern kann nur spezifisch aus der jeweiligen städtebaulich-funktionalen Situation abgeleitet werden. Hierfür sind die Abstände zwischen bestehenden Nutzungen hinsichtlich eines nachbarschaftlichen Bezugs im Sinne einer Nutzungskonzentration zu bewerten.

Die Konzentrationen in der Haingasse und der Wallstraße bilden jeweils unverträgliche Abstände zueinander aus. Durch die direkten Nachbarschaften summieren sich die Störpotenziale der jeweiligen Nutzungen und verstärken sich gegenseitig. Die Bestandsituation dokumentiert, dass sich in Bad Homburg eine Konzentration von Spielhallen und/oder Wettbüros in der Erdgeschosszone unverträglich anderen Nutzungen wie Einzelhandel der einzelhandelsnahe Dienstleistungen gegenüber verhält und insbesondere in Nebenlagen zu massiven Funktionsverlusten i.S. eines Trading-Down-Prozesses führen kann.

Karte 15: Ableitung des Mindestabstandes aus der Sicht- und Laufbeziehung zwischen der Spielhalle in der Louisenstraße 11 und den Wettbüros in der Wallstraße 4



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im April/ Mai 2011 und der Informationen der Stadtverwaltung, Kartengrundlage Stadt Bad Homburg

Trotz des nachgewiesenen verträglichen Mindestabstands sind die jeweiligen Standorte in der Einzelbetrachtung insbesondere auf Grund der Lage im Erdgeschoss



jeweils städtebaulich nicht verträglich. Die Ableitung des Mindestabstandes bleibt jedoch davon unberührt.

Zwischen der bestehenden Spielhalle in der Fußgängerzone (Louisenstraße 11) und der beschriebenen Häufung von Wettbüros in der Wallstraße (hier: Nr. 4) besteht jedoch ein Abstand, der hinsichtlich einer Sicht- und Laufbeziehung als gerade noch verträglich zu bewerten ist. Dieser Abstand kann somit als positive Referenz für die Bewertung der städtebaulichen Verträglichkeit zukünftiger Nutzungsanfragen für Spielhallen und Wettbüros dienen.

Möglichkeiten zur (Fein)Steuerung von Spielhallen und Wettbüros in der Innenstadt:

>>Ausnahmsweise zulässig im Hauptgeschäftsbereich<<

Vertikale Steuerung: Beschränkung auf die Ober- und Untergeschosse

Horizontale Steuerung: Vermeidung von Konzentrationen

- Schutz der strukturell schwächeren und gefährdeten Nebenlagen
- Höhere Verträglichkeit bei starken Innenstadtlagen (Robustheit)

Neben sonstigen standortbezogenen Möglichkeiten, wie z.B. Gestaltungsvorgaben für Werbeanlagen, geschossbezogene Ansiedlungsbeschränkungen (vertikale Steuerung), wird mit der Festlegung von Mindestabständen zwischen den Vergnügungsstätten eine (weitere) Häufung dieser Einrichtungen verhindert.

Die Unterarten **Diskotheken und Tanzlokale sowie Swinger-Clubs** sind auf Grund geringerer Störpotenziale auf Gewerbelagen (insbesondere hinsichtlich Lärm und Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge) auch in den Gewerbegebieten ausnahmsweise zuzulassen.

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

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



Vorschlag für eine Steuerung von Vergnügungsstätten in Bad Homburg

Vergnügungsstätten sind zunächst mit den Mitteln der Bauleitplanung in allen Gebietskategorien auszuschließen.

Spielhallen und Wettbüros sind in dem abgegrenzten Bereich des Hauptgeschäftsbereiches ausnahmsweise zulässig, wenn sie außerhalb der Erdgeschosse angesiedelt werden (*vertikale Steuerung*) und keine städtebaulich negativen Auswirkungen erzeugen. Spielhallen und Wettbüros, als Vergnügungsstätten mit besonderen Störpotenzialen, sind i.d.R. innerhalb des Zulässigkeitsbereiches städtebaulich verträglich, wenn sie zudem einen Abstand von rd. 95 Metern zur nächsten Vergnügungsstätte einhalten und keine direkten Sichtbeziehungen (Nachbarschaften) ausprägen (*horizontale Steuerung*).

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

Alle anderen Vergnügungsstätten (als Spielhallen und Wettbüros), wie Diskotheken, Tanzlokale, Swinger-Clubs, können ausnahmsweise auch in Gebieten außerhalb des Zulässigkeitsbereiches (z.B. Gewerbegebiete) zugelassen werden, wenn keine städtebaulichen Gründe dagegen sprechen.



5. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

Eine Gemeinde darf mit den Mitteln der Bauplanung keine eigene, von der Wertung des Bundesgesetzgebers abweichende, "Spielhallenpolitik" betreiben, indem sie diese Einrichtungen unabhängig von Erwägungen der Ordnung der Bodennutzung allgemein für ihr Gemeindegebiet ausschließt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.05.1987, Az. 4 N 4/86). Ein Totalausschluss ist somit nicht möglich. Daher ist es notwendig, Bereiche bzw. Gebiete innerhalb von Bad Homburg 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 Bad Homburg festgestellten Störpotenziale (vgl. Kap. 3.2.4) nicht zum Tragen kommen bzw. durch Feinsteuern minimiert werden können.

Somit ist es ein Hauptanliegen der Konzeption Vergnügungsstätten nicht etwa städtebaulich zu verdrängen, sondern Bereiche bzw. Gebiete in Bad Homburg zu definieren, in denen eine Ansiedlung nicht den Entwicklungszielen der Stadt Bad Homburg 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 Bad Homburg sind:

- Schutz der Wohnnutzungen in Misch- und Wohngebieten (MI, MD, WA, WR, WB),
- Schutz der sozialen 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 traditionellen Gewerbebetriebe in GE (produzierendes Gewerbe, Handwerk, Dienstleistung),
- Schutz des Bodenpreisgefüges, insbesondere in innerstädtischen Nebenlagen und den Gewerbegebieten sowie
- Vermeidung von Häufungen/ Konzentrationen von Vergnügungsstätten.



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

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

Insbesondere mit der vorgeschlagenen Steuerung von Vergnügungsstätten in einen Teilbereich des Kerngebiets von Bad Homburg folgt die Konzeption der Logik der BauNVO, wonach Vergnügungsstätten als zentrale Dienstleistungsbetriebe eine für Kerngebiete typische Nutzung darstellen (vgl. Tab. 1., Seite 12). Wie aufgezeigt, ist die Verträglichkeit von Vergnügungsstätten in diesen Bereichen am Höchsten - die verbleibenden Störpotenziale können durch Instrumente der Feinsteuerung (horizontale und vertikale Steuerung) sowie durch weitere synergetische Steuerungsmöglichkeiten (z.B. Anpassung der Gestaltungssatzung etc.) soweit minimiert werden, dass Vergnügungsstätten in dem definierten Teilbereich der Innenstadt von Bad Homburg verträglich angesiedelt werden können. Zudem ist durch diese aufgezeigte Steuerungsmöglichkeit eine Steuerung bzw. Definition von Ansiedlungsbereichen in schutzwürdigen Gebieten (z.B. Gewerbegebiete) grundsätzlich nicht möglich, insbesondere, wenn dies zu einer (weiteren) Entwertung der Gebiete führt.



6. ZUM UMGANG MIT DEN STÄDTEBAULICH RELEVANTEN INHALTEN DES GLÜCKSSPIELSTAATSVERTRAGES

Auf Grund des EuGH-Urteils vom 08.09.10 zum Glücksspielstaatsvertrag wurde ein neuer Glücksspielstaatsvertrag aufgestellt. Der Entwurf für einen neuen Glücksspielstaatsvertrag wurde im Dezember 2011 von 15 Ministerpräsidenten unterzeichnet⁵⁴ (ohne Schleswig-Holstein) und liegt derzeit der EU-Kommission zur Prüfung vor, da hier weiterhin Bedenken an den Regelungsinhalten bestehen, was das Gemeinschaftsrecht betrifft⁵⁵. Allerdings gab es vorher schon erste Veröffentlichungen, die den Entwurf zum Glücksspielstaatsvertrag nicht einmal für verfassungskonform, geschweige für EU-konform gehalten haben⁵⁶. Es besteht zudem die Sorge, dass durch die städtebaulich relevanten Inhalte des Glücksspielstaatsvertrages die Kommunale Planungshoheit i.S.d. Art. 28 GG stark beschnitten wird, ohne dass diese Grundrechtsschranke hinreichend begründbar erscheint.

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

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

⁵⁴ Die Ratifizierung durch die Länderparlamente bis zum Sommer 2012 steht noch aus.

⁵⁵ <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,775226,00.html>; Zugriff 19.11.11

⁵⁶ Vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Gutachten-Gluecksspielstaatsvertrag-immer-noch-nicht-EU-konform-1259173.html>; Zugriff 27.06.11.



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

Der neue Glücksspielstaatsvertrag enthält neben erweiterten rein gewerberechtlichen Aspekten, wie der Konzessionierung von Sportwetten, insbesondere auch Regelungsinhalte, die bei Anwendung städtebaulich relevant werden. So verfügt der § 25 des neuen Glücksspielstaatsvertrages **Mindestabstände zwischen Spielhallen**, die in den jeweiligen Landesgesetzgebungen aufzustellen sind. Die Stadtstaaten Berlin und Bremen haben diese bereits durch eigene Gesetze geregelt, so gelten in Bremen 250-Meter- und in Berlin 500-Meter-Abstände zwischen Spielhallen. Die Begründung dieser Bestimmung ist i.S.d. Glücksspielstaatsvertrages rein suchtpreventiver Natur: Dem süchtigen Spieler soll durch diese Abstandsregelung die Möglichkeit einer Besinnung ermöglicht werden, wenn er zwischen zwei Spielhallenstandorten wechselt (vgl. VG Bremen Urteil vom 02.09.2011 Az. 5 V 514/11). Die Regelungen beschränken sich allerdings auf Spielhallen, andere spielhallenähnliche Vergnügungsstätten mit hohen Suchtpotenzialen, wie insbesondere Wettbüros, sind davon offensichtlich nicht erfasst. Für das **Land Hessen** hat der Landtag am 30.06.2012 ein neues Spielhallengesetz beschlossen, darin wird u.a. ein Mindestabstand von 300 Metern (Luftlinie) zwischen Spielhallen definiert.

Die gewerberechtliche **Regelung zu Mindestabständen zwischen Spielhallen** führt zu allgemeiner Kritik, die sich zum einen in der Anzweiflung der tatsächlichen suchtpreventiven Wirkung und zum anderen in einem Vorwurf der Willkür erstreckt. Die suchtpreventive Wirkung der Mindestabstände ist nicht bewiesen, zudem ist die Beschränkung auf Spielhallen und die fehlende Kombination zu Wettbüros in diesem Zusammenhang fraglich, da Wettbüros nicht unbedingt weniger suchtfördernd als Spielhallen sind. Die unterschiedliche Festsetzung der Abstände von 500 Metern in Berlin, 250 Metern in Bremen oder 300 Metern in Hessen ist hinsichtlich der unterstellten suchtpreventiven Wirkung nicht einleuchtend.

Zudem stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob dadurch auch der Verdacht der Willkür entsteht, da sich beispielweise die suchtpreventive Wirkung des Mindestabstandes in Berlin bereits bei 400 Metern oder 350 Meter etc. einstellen könnte. In der Wirkung steht damit die gewerberechtliche Regelung zu Mindestab-



ständen zwischen Spielhallen im Konflikt mit dem Eigentumsrecht und der Berufsfreiheit des Grundgesetzes. Die hinreichende Begründung dieser Verfassungsschranke ist hinsichtlich der dargestellten Kritik sicherlich fraglich.

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

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

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

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

Beispiel: Eine Stadt hat anhand umfangreicher Bestandsanalysen festgestellt, dass eine städtebaulich verträgliche Ansiedlung von z.B. Spielhallen als Unterart von Vergnügungsstätten nur im Hauptgeschäftsbereich erfolgen kann, da die boden-



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

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

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

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

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



Die Rechtsfrage ist noch offen. Wie so oft wird die Antwort auf diese Frage "in der Mitte" liegen, d.h., die Städte und Gemeinden sollten weiterhin von ihrer Planungshoheit im vollen Umfang Gebrauch machen, die Möglichkeiten, die sich u.U. aus einer "geschickten Kombination" aus Gewerbe- und Planungsrecht ergeben, dürften dann jedoch nicht vorkonstruiert werden. Die städtebauliche Steuerung von Vergnügungsstätten muss durch städtebauliche Gründe gerechtfertigt sein. *"Das kann allerdings dann nicht gelten, wenn die städtebaulichen Gründe nur vorgeschoben sind, wenn also die Motive der Gemeinde, die für die Festsetzung nach § 1 (5) BauNVO maßgebend waren, überhaupt nicht städtebaulicher Natur sind."*(vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91).

Gegen die gewerberechtliche Steuerung von Spielhallen des Landes Berlin wurde aktuell (Mai 2012) Verfassungsbeschwerde eingelegt. Der Ausgang des Verfahrens wird sicherlich auch zur Klärung der noch offenen Rechtsfragen führen und die noch ausstehenden gesetzlichen Regelungen in den anderen Bundesländern (insbesondere Nordrhein-Westfalen) beeinflussen. Die Tendenz spricht eher gegen die fraglichen Inhalte. Die Initiative auf der Landesebene zur gewerberechtlichen Regelung sollten daher auf kommunaler Ebene nicht zu einer abwartenden Position führen, sondern zu einem Handeln im Sinne der Planungshoheit und ggf. der Planungspflicht.

6.1 KONSEQUENZEN AUS DEM HESSISCHEN GESETZ ZUR NEUREGELUNG DES SPIELHALLENRECHTS

Für eine Genehmigung einer Spielhalle sind zwei parallele Genehmigungsverfahren durchzuführen: Eine baurechtliche und eine gewerberechtliche Genehmigung. Beide Verfahren laufen parallel, d.h. eine gegenseitige Bedingung besteht nicht. Eine gewerberechtliche Genehmigung führt nicht automatisch zu einer baurechtlichen Genehmigung - und umgekehrt.

Dieses Prinzip der parallelen Genehmigungsverfahren wird durch das Hessische Gesetz zur Neuregelung des Spielhallenrechts nicht geändert. Lediglich die Inhalte der gewerberechtlichen Genehmigungskriterien haben sich geändert. Auch mit der Definition eines gewerberechtlichen Mindestabstandes von 300 Metern zwischen Spiel-



hallen besteht weiterhin die Frage nach der baurechtlichen Zulässigkeit der baulichen Anlage einer Spielhalle.

Das vorliegende Vergnügungsstättenkonzept als städtebauliches Entwicklungskonzept i.S.d. § 1 (6) Nr. 11 BauGB setzt sich mit dieser Fragestellung auseinander. Die Konzeption beantwortet die baurechtliche Fragestellung insbesondere durch die Definition eines Zulässigkeitsbereiches für Spielhallen und Wettbüros sowie Festsetzungsvorschlägen zum Ausschluss von Vergnügungsstätten (nutzungs- und anlagenbezogen) auf Grundlage einer städtebaulichen Begründung, die aus der Bestandssituation abgeleitet wird. Das Vergnügungsstättenkonzept beantwortet die Zulässigkeitsfrage zudem nicht nur für Spielhallen, sondern für alle Unterarten von Vergnügungsstätten - insbesondere auch für Wettbüros für die die Regelung eines gewerblichen Mindestabstandes im Sinne des neuen Landesgesetzes nicht gilt.

Die **Kriterien des gewerblichen Genehmigungsverfahrens** sind für eine Spielhalle im Einzelfall anzuwenden, d.h. im Umkreis von 300 Metern Luftlinie darf sich zum Genehmigungszeitpunkt keine weitere Spielhalle befinden.

Die **Steuerungsempfehlungen des Vergnügungsstättenkonzeptes** sind i.S.d. § 1 (6) Nr. 11 BauGB mit den Mitteln der Bauleitplanung umzusetzen und entfalten somit eine flächenbezogene Steuerungswirkung - im Gegensatz zur einzelfallbezogenen Steuerungswirkung der gewerblichen Landesgesetzgebung zum Hessischen Gesetz zur Neuregelung des Spielhallenrechts.

6.2 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 soll. Mit dem Beschluss des Gemeinderates 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 Bad Homburg 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.

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

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

Mit der BauGB-Novelle ist folgende Regelung zur Präzisierung der Steuerungsmöglichkeiten für Vergnügungsstätten im neuen § 9 (2b) BauGB enthalten:

„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 Bad Homburg sind zunächst mehrere Ebenen der bauleitplanerischen Umsetzung zu beachten:

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

Während die Regelungsmöglichkeiten/ -notwendigkeiten in den Baugebieten außerhalb des Zulässigkeitsbereiches in der Innenstadt keine besonderen Herausforderungen im Grundsatz darstellen, da hierfür zahlreiche Hilfestellungen aus der Rechtsprechung vorhanden sind und die Regelungsdichte bzw. -differenzierung



nicht so umfassen ist, bedarf es für die Steuerung in der Innenstadt einer weitergehenden Betrachtung.

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

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

Dass es für die Steuerung eines Bebauungsplanes bedarf, ist unstrittig, denn das Konzept entfaltet für sich genommen keine Rechtsbindung⁵⁷. 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 ist⁵⁸, sofern die Vorgaben dafür beachtet werden, gibt es in Bezug auf die horizontale Steuerung nach dem hier vorgeschlagenen Konzept auf der Basis des § 1(9) BauNVO noch keine Rechtsprechung. Prof. Dr. Hans-Jörg Birk bejaht die Steuerungsmöglichkeiten unter bestimmten Bedingungen⁵⁹. Insofern stellt sich die Frage, ob der Ausnahmetatbestand der Abstände zwischen den einzelnen Vorhaben als konkrete Festsetzung im Bebauungsplan umgesetzt wird oder ob lediglich die zusätzliche Ausnahme der Abstände zwischen zwei entsprechenden Vorhaben allgemein als Festsetzung formuliert wird. Konkret würde eine Festsetzung mit der folgenden Zielrichtung formuliert:

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

⁵⁷ Vgl. dazu z.B. OVG NRW, Az. 10 A 1512/07, Urteil vom 06.11.08, 1. Leitsatz.

⁵⁸ Vgl. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Az 1 C 11224/02, Urteil vom 15.03.2003, Rn. 30 juris

⁵⁹ Birk, H.-J.: Vortrag an der Uni Kaiserslautern vom 20.09.11: Verhinderung der Agglomeration von Spielhallen durch Bebauungsplanung; noch unveröffentlichter Vortragstext.



2. Satz: Spielhallen/ Wettbüros sind gemäß § 1 (7) und (9) BauNVO ausnahmsweise zulässig, wenn sie außerhalb des Erdgeschosses angesiedelt werden.⁶⁰

3. Satz: Spielhallen/ Wettbüros sind gemäß § 31 (1) BauGB ausnahmsweise zulässig, wenn sie die Bedingung nach dem 2. Satz erfüllen und einen Mindestabstand von rd. 95 Metern (Lauflinie zwischen den Eingängen) einhalten, keine direkten Sichtbeziehungen (Nachbarschaften) ausprägen und damit keine negativen Auswirkungen auf Grund von direkten Nachbarschaften (Häufungen) auf die städtebauliche Situation zu erwarten sind.

Der 3. Satz unterliegt einer planungsrechtlichen Unsicherheit insofern, da es dafür keine Vorbilder gibt. Das Gericht müsste einerseits die Anwendungsfähigkeit des § 1(9) BauNVO für diesen Sachverhalt akzeptieren und zudem die Herleitung des Abstandes für rechtlich tragfähig anerkennen.

Der entscheidende Vorteil einer konkreten Festsetzung des Abstandes wäre, dass damit die Genehmigungsbehörde eine verbindliche und eindeutige Entscheidungsgrundlage hätte.

Alternativ dazu gäbe es die Möglichkeit, die o.g. Festsetzungsstruktur beizubehalten, allerdings keine konkrete Entfernungsangabe zu machen, sondern der Baugenehmigungsbehörde lediglich die Ausnahmevoraussetzung in Form einer qualitativen Festsetzung aufzuzeigen:

3. Satz: Spielhallen/ Wettbüros sind gemäß § 31 (1) BauGB ausnahmsweise zulässig, wenn sie die Bedingung nach dem 2. Satz erfüllen und einen städtebaulich verträglichen Mindestabstand von rd. 95 Metern (Lauflinie zwischen den Eingängen) einhalten, keine direkten Sichtbeziehungen (Nachbarschaften) ausprägen und damit keine negativen Auswirkungen auf Grund von direkten Nachbarschaften (Häufungen) auf die städtebauliche Situation zu erwarten sind.

Die Kriterien für eine städtebauliche Verträglichkeit, einschließlich z.B. eines konkreten Mindestabstandes in Metern ausgedrückt, würden dann in der Begründung zu

⁶⁰ Zum Schutz von Wohnnutzungen ab dem zweiten Obergeschoss ist dieser Satz entsprechend zu ergänzen ("...wenn sie außerhalb des Erdgeschosses und außerhalb des 2. Obergeschosses und der darüber liegenden Geschosse angesiedelt werden."). Im Bebauungsplan ist der Schutz von Wohnnutzungen als Ziel zu formulieren und entsprechend festzusetzen (allgemein zulässig ab dem zweiten Obergeschoss).



den Festsetzungen aufgeführt. Diese Kriterien sollten jedoch ungeachtet der Festsetzungsstruktur ohnehin in der Begründung ausführlich dargelegt werden. Die Inhalte dieses Gutachtens stellen in diesem Zusammenhang einen wesentlichen Teil der Begründung für alle in diesem Kontext relevanten B-Pläne dar. Nachteilig bei diesem Festsetzungsansatz ist, dass die Baugenehmigungsbehörde einen Spielraum hat, den sie ausnutzen muss. Die Ausübung des Entscheidungsspielraums kann zu einer tatsächlichen oder vermeintlichen Ungleichbehandlung führen, die dann eingeklagt würde. Insofern ist im Hinblick auf eine Entscheidungssicherheit für die Baurechtsbehörde eine möglichst verbindliche und eindeutige Vorgabe wünschenswert. Da mit dem Hessischen Gesetz zur Neuregelung des Spielhallenrechts ein Mindestabstand von 300 Metern (Luftlinie) für die gewerberechtliche Genehmigung einzuhalten sind, erscheint die vorgeschlagene Festsetzung eines städtebaulich begründeten Mindestabstandes von 95 Metern (Lauflinie) auf kommunaler Ebene in der Praxis zunächst vernachlässigbar, denn der größere Abstand wird durch das Gewerberecht definiert.

Allerdings sieht das Hessische Gesetz zur Neuregelung des Spielhallenrechts mit dem § 2 (3) u.a. bei dem Mindestabstand eine Ausnahmeregelung im Einzelfall vor, die nicht näher bestimmt ist, jedoch einen Ermessensspielraum aufzeigt und somit von der Genehmigungsbehörde eine Ermessensentscheidung verlangt.

§ 2 (3) des Hessischen Gesetzes zur Neuregelung des Spielhallenrechts: "Unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes kann im Einzelfall von den Anforderungen in Abs. 1 und 2 abgewichen werden."

Da bei der gewerberechtlichen Genehmigung die Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes berücksichtigt werden müssen, stellt sich die Frage, ob z.B. in hoch verdichteten und hoch funktionalen Lagen, wie im Hauptgeschäftsbereich der Louisestraße, ein geringerer Mindestabstand als 300 Meter anzuwenden ist, da sich im Vergleich zu autokundenorientierten Standorten mit geringer Dichte und Erreichbarkeit die suchtpreventiven Wirkungen der Abstände deutlich verändern.

Die Festsetzung der städtebaulich begründeten Mindestabstände von 95 Metern kann somit trotz der vermeintlich eindeutigen gewerberechtlichen Mindestabstände sinnvoll sein. Zudem ist hinsichtlich der anhaltenden Kritik am Hessischen Gesetz zur Neuregelung des Spielhallenrechts und des rahmengebenden Glücksspielstaatsver-



trages sowie dem Klageverfahren gegen das Berliner Spielhallengesetz nicht sicher, dass die neuen gewerberechtlichen Bestimmungen dem standhalten. Das mögliche Scheitern der gewerberechtlichen Regelungen könnte so durch die planungsrechtlichen Festsetzungen aufgefangen werden.

Richtigstellung

In dem „Gutachten zur Entwicklung einer Entwicklungskonzeption für die Stadt Bad Homburg v.d.H.“ in der Fassung vom 06.09.2013, von der Stadtverordnetenversammlung vom 28.11.2013 (DS SV 11/713-6) als Vergnügungsstättenkonzept beschlossen, ist bei dem Foto Nr. 11 (s.u.) folgender redaktioneller Fehler aufgetreten: Bei dem auf dem Foto abgebildeten Unternehmen handelt es sich um ein **Internetcafé** und nicht wie fälschlicherweise in der Foto-Überschrift festgehalten um ein Wettbüro.



Quelle: Dr. Donato Acocella, Gutachten zur Entwicklung einer Entwicklungskonzeption für die Stadt Bad Homburg v.d. Höhe“ in der Fassung vom 06.09.2013, S. 34