

Berichtsvorlage

zur Behandlung im: **Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung**

zur Kenntnis im: -

Betreff: Neuregelung von Genehmigungen von Spielhallen und Casinos

Bezug: 517/2012

Anlagen: -

Zusammenfassung:

Der Antrag der CDU, Spielhallen, Wettbüros und Casinos grundsätzlich nicht mehr im Erdgeschoss zuzulassen, ist als pauschale Festsetzung rechtlich nicht umsetzbar. Eine rechtlich mögliche Alternative wäre eine aufwändige Vergnügungsstättenkonzeption für das gesamte Stadtgebiet. Diese müsste jedoch auf einer umfassenden Analyse und genauen Untersuchung aller in Frage kommenden Bereiche beruhen. Zudem müsste diese Konzeption auch Bereiche benennen, in denen Glücksspiel zulässig ist. In der Folge einer solchen Konzeption wären dann die jeweiligen Bebauungspläne anzupassen.

Da die Verwaltung bisher mit der Steuerung im Einzelfall gute Erfahrungen gemacht hat, hält sie den notwendigen hohen Aufwand für eine rechtssichere Lösung für das gesamte Stadtgebiet für nicht vertretbar. Die Verwaltung schlägt daher vor, weiterhin im Einzelfall neues Planungsrecht zu schaffen, sofern ein Vorhaben planungsrechtlich zulässig wäre, städtebaulich aber zu Spannungen führen könnte. In der Folge können dann im Bebauungsplan einzelne oder alle Vergnügungsstätten zugelassen, ausnahmsweise zugelassen oder vollständig ausgeschlossen werden. Ebenso kann im Einzelfall planungsrechtlich auch die Beschränkung der Vergnügungsstätten auf einzelne Geschosse festgelegt werden.

Der Antrag der CDU, bei der Landesregierung eine gesetzliche Regelung einzufordern, die 250 m Abstand zwischen Spielhallen vorsieht, ist aus Sicht der Verwaltung nicht mehr erforderlich. Die Landesregierung plant, das sog. Landesglücksspielgesetz auf 01.01.2013 in Kraft zu setzen. Beabsichtigt ist hier u. a., den Abstand zwischen einzelnen Spielhallen auf mindestens 500 m festzulegen. Damit wäre die Forderung der CDU-Fraktion sogar übererfüllt.

Ziel:

Beantwortung des Antrags der CDU Gemeinderatsfraktion zur Neuregelung von Genehmigungen von Spielhallen und Casinos.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Mit Antrag vom 27.03.2012 hat die CDU Gemeinderatsfraktion folgenden Antrag gestellt (vgl. Vorlage 517/2012):

1. Neue Spielhallen, Casinos und Wettbüros dürfen nur noch in Obergeschossen oder Kellerräumen und nicht mehr in Erdgeschossen eröffnet werden.
2. Die Stadtverwaltung wird aufgefordert bei der Landesregierung Druck zu machen, dass die Landesgesetzgebung dahingehend verändert wird, dass Spielhallen, Casinos und Wettbüros nur noch mit einem Mindestabstand von 250 m betrieben werden dürfen.

Als Begründung wird aufgeführt, dass die Zunahme der Zahl der Spielhallen geeignet ist, eine Abwärtsspirale in Gang zu setzen. Die Lebensqualität und das Image eines ganzen Stadtviertels oder einer Straße leiden darunter. Zudem soll die Spielsucht nicht weiter gefördert werden.

2. Sachstand

2.1 Zum Antrag Nr. 1:

Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten richtet sich entweder nach dem Bebauungsplan (§ 30 BauGB) oder in den Fällen, in denen kein entsprechender Bebauungsplan vorhanden ist, nach § 34 BauGB (unbeplanter Innenbereich). Der Außenbereich nach § 35 BauGB spielt für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten keine Rolle, da diese hier grundsätzlich nicht zulässig sind.

a) Zulässigkeit von Vergnügungsstätten im Geltungsbereich eines bestehenden Bebauungsplanes

Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten (z. B. Spielhallen, Casinos und Wettbüros) im Geltungsbereich eines bestehenden Bebauungsplanes ist anhand der jeweils geltenden Festsetzungen zu beurteilen. Allgemeingültige Aussagen zur Zulässigkeit können nicht getroffen werden, weil Bebauungspläne je nach Gebietsart und städtebaulicher Situation unterschiedliche Regelungen über die Zulässigkeit bzw. Nichtzulässigkeit von Vergnügungsstätten enthalten. Des Weiteren ist entscheidend, welche Fassung der Baunutzungsverordnung für den Bebauungsplan gilt.

Nach der aktuell geltenden Baunutzungsverordnung (BauNVO 1990) stellt sich die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den einzelnen Baugebieten prinzipiell wie folgt dar:

Bei der planungsrechtlichen Betrachtung wird grundsätzlich zwischen zwei Kategorien unterschieden: Sogenannte kerngebietstypische Vergnügungsstätten grenzen sich von nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten durch ihre Größe ab. Kerngebietstypische Vergnügungsstätten sind für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar, während nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten der üblichen Freizeitbetätigung in einem begrenzten Stadtviertel dienen. Das Bundesverwaltungsgericht legt für die Abgrenzung zwischen kerngebietstypischer und nicht kerngebietstypischer Spielhalle Indizien, wie z. B. die Anzahl der Spielgeräte, die Zahl der Parkplätze oder das Flächenausmaß zu Grunde. Ab einer Größe von ca. 100 m² z. B. geht die Rechtsprechung seither von einer kerngebietstypischen Vergnügungsstätte aus.

Baugebiet nach BauNVO 1990	Nicht kerngebietstypische Spielhalle	Kerngebietstypische Spielhalle
Kleinsiedlungsgebiet, Reines Wohngebiet, Allgemeines Wohngebiet	unzulässig	unzulässig
Besonderes Wohngebiet, Dorfgebiet	ausnahmsweise zulässig	unzulässig
Mischgebiet geprägt durch Wohnen	ausnahmsweise zulässig	unzulässig
Mischgebiet geprägt durch Gewerbe	zulässig	unzulässig
Kerngebiet	zulässig	zulässig
Gewerbegebiet	ausnahmsweise zulässig	ausnahmsweise zulässig
Industriegebiet	unzulässig	unzulässig
Sondergebiet	entsprechend der Zweckbestimmung	entsprechend der Zweckbestimmung

Bei Baugebieten, in denen Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig sind, können Vergnügungsstätten nur dann zugelassen werden, wenn der Gebietscharakter durch die Vergnügungsstätte nicht beeinträchtigt wird. Die Vergnügungsstätte darf demnach z. B. keine prägende Wirkung auf die Eigenart des Baugebiets bzw. negative Auswirkungen auf die zulässigen Nutzungen entfalten. Dies hat die Verwaltung im Rahmen der Ermessensausübung zu beurteilen.

b) Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gebieten nach § 34 BauGB (unbeplanter Innenbereich)

Bei der Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Spielhallen im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der BauNVO, beurteilt sich die Zulässigkeit der Vergnügungsstätte danach, ob die Vergnügungsstätte im Baugebiet zulässig ist (vgl. Ausführungen bei a).
- Sofern die Eigenart der näheren Umgebung keinem der Baugebiete der BauNVO entspricht, beurteilt sich die Zulässigkeit danach, ob sich die Vergnügungsstätte in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Eine Vergnügungsstätte fügt sich in die nähere Umgebung ein, wenn sie die gegebene Situation nicht negativ verändert.

c) Schaffung von neuem Planungsrecht im Hinblick auf Vergnügungsstätten

Die Gemeinden haben das Recht und die Pflicht, zur städtebaulichen Entwicklung und Ordnung Bebauungspläne aufzustellen. Sobald durch bestimmte zulässige Nutzungen Fehlentwicklungen eintreten können, besteht das Erfordernis zur Neuaufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen.

Vergnügungsstätten z. B. können durch ihre negativen Auswirkungen vor allem auch in der Nähe von Kirchen, Schulen, Jugendeinrichtungen oder Wohngebieten zu städtebaulich erheblichen Spannungen führen. Dies führt nicht selten dazu, dass vorhandene Wohnnutzungen und die bestehende Nutzungsvielfalt verdrängt werden und damit die Attraktivität eines Gebiets verloren geht. Dies kann zu einer städtebaulich unerwünschten Niveauabsenkung (Trading-Down-Effekt) führen.

Sofern sich eine solche Situation abzeichnet, ist die Gemeinde aufgefordert, ein Bebauungsplanverfahren einzuleiten. Im Bebauungsplanverfahren wird im Einzelfall geprüft, ob und wenn ja welche Arten von Vergnügungsstätten im betreffenden Bereich zu städtebaulichen Spannungen führen können. Dabei spielen vor allem Lage, räumliche Verteilung, Umfeld, Wirkung sowie mögliche Störpotenziale eine große Rolle. Das Ansinnen, ganz grundsätzlich die wachsende Spielsucht einschränken zu wollen, ist dabei keine städtebaulich wirksame Begründung. Je nach dem werden im Bebauungsplan in der Folge einzelne Vergnügungsstätten, wie z. B. Spielhallen, Casinos, Wettbüros oder auch alle Arten von Vergnügungsstätten ausgeschlossen oder für ausnahmsweise zulässig bzw. allgemein zulässig erklärt.

Rechtlich besteht auch die Möglichkeit, Vergnügungsstätten durch Festsetzungen im Bebauungsplan in bestimmten Geschossen – beispielsweise im Erdgeschoss - auszuschließen. Auch hierfür ist aber eine spezifische städtebauliche Begründung erforderlich. Bislang hat die Stadt Tübingen von dieser Regelung überwiegend keinen Gebrauch gemacht, da die gewünschten städtebaulichen Zielsetzungen, wie z. B. Vermeidung von Trading-Down-Effekten nur über einen Komplettausschluss von Vergnügungsstätten bzw. bestimmten Unterarten erreicht werden konnten.

Eine allgemeine Regelung zur Steuerung von Vergnügungsstätten in der Gesamtstadt ist nur über eine umfassende Analyse und genaue Untersuchung aller in Frage kommenden Bereiche in Form einer sog. Vergnügungsstättenkonzeption möglich. In einer Vergnügungsstättenkonzeption wären Bereiche zu benennen, in denen Spielhallen dezidiert zulässig und unzulässig oder ggf. in einzelnen Geschossen unzulässig sind. Die Vergnügungsstättenkonzeption selbst stellt noch keine Rechtsgrundlage für die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit einer Vergnügungsstätte dar. Dazu muss das Planungsrecht entsprechend geändert werden. Sicherlich wäre längerfristig eine Vergnügungsstättenkonzeption wünschenswert und zielführend, um das Planungsrecht entsprechend anzupassen. Der Aufwand für eine rechtlich korrekte Konzeption ist allerdings sehr groß. Da die Verwaltung bisher mit der Steuerung im Einzelfall gute Erfahrungen gemacht hat, wird derzeit auf eine Vergnügungsstättenkonzeption für das gesamte Stadtgebiet verzichtet.

Da städtebauliche Fehlentwicklungen zu befürchten waren, wurden in den letzten Jahren beispielsweise die Bebauungspläne „Hechinger Straße“ und „Südliches Stadtzentrum“ aufgestellt.

Im Bereich Hechinger Straße existierten vor Rechtskraft des Bebauungsplanes „Hechinger Straße“ diverse Ortsbaupläne, die ausschließlich Regelungen über die überbaubaren Grundstücksflächen enthielten. Im Übrigen war die planungsrechtliche Situation nach § 34 BauGB zu beurteilen. Im Jahr 2008 ging für das Grundstück Hechinger Straße 3 ein Bauantrag über den Einbau einer Spielhalle mit 8 Geldspielautomaten und einer Gaststätte mit 3 zusätzlichen Spielautomaten ein. Nach einer städtebaulichen Prüfung wurde über ein Bebauungsplanverfahren die Art der Nutzung verbindlich festgeschrieben und Nutzungen, die der städtebaulichen Qualität des Gebiets entgegenstehen (u. a. Spielhallen), planungsrechtlich ausgeschlossen. Ziele waren hierbei der Erhalt der Attraktivität der Wohn- und Geschäftsgebäude und der darin vorhandenen Wohnnutzung entlang der Hechinger Straße unter Berücksichtigung der angrenzenden kirchlichen und sozialen Einrichtungen sowie die Stärkung ihrer Funktion als Verbindungselement zwischen den östlich und westlich angrenzenden Quartieren. Durch Spielhallen in diesem Bereich entstehende Trading Down Effekte sollten vermieden werden.

Auch im südlichen Stadtzentrum führte ein Bauantrag zur Errichtung einer Spielhalle dazu, die Auswirkungen städtebaulich zu überprüfen. Darüber hinaus musste damit gerechnet werden, dass sich weitere Vergnügungsstätten und bestimmte Gewerbebetriebe ansiedeln wollen, die den städtebaulichen Zielen entgegenstehen und insbesondere mit der Wohnnutzung sowie der Erhaltung und Entwicklung des zentralen Versorgungsbereichs „südliches Stadtzentrum“ nicht verträglich sind. Für den Bereich des südlichen Stadtzentrums existierten vor Rechtskraft des Bebauungsplanes „Südliches Stadtzentrum“ diverse Ortsbaupläne, die allerdings keine Regelungen zur Art der baulichen Nutzung enthielten. Die Stadt hat deshalb zum Schutz des zentralen Versorgungsbereichs einen Bebauungsplan aufge-

stellt, mit dem u. a. Nutzungen wie Vergnügungsstätten (mit Ausnahme kultureller Vergnügungsstätten), Sexshops und ähnliche Einzelhandelsbetriebe sowie Bordelle und bordellähnliche Betriebe ausgeschlossen wurden.

2.2 Zum Antrag Nr. 2:

Am 01.07.2012 ist der sog. Glücksspieländerungsstaatsvertrag in Kraft getreten. Dieser Vertrag enthält neben Bestimmungen zu Lotterien, Sport- und Pferdewetten und Spielbanken auch Regelungen für Spielhallen. Die zur Umsetzung des Glücksspieländerungsstaatsvertrags erforderlichen Ausführungsregelungen müssen in einem Landesglücksspielgesetz geregelt werden. Der Entwurf des Landesglücksspielgesetzes wurde von der Landesregierung verabschiedet und befindet sich bis Anfang September 2012 in der Anhörungsphase. Als Zeitpunkt für das Inkrafttreten ist der 01.01.2013 vorgesehen.

Im Hinblick auf Spielhallen sieht der Glücksspieländerungsstaatsvertrag folgende Regelungen vor:

- Spielhallen können nicht erlaubt werden, wenn sie im baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sind (Verbot von Mehrfachkonzessionen). Für laufende Erlaubnisverfahren hat dies zur Folge, dass nunmehr allenfalls eine Einzelkonzession erteilt werden darf.
- Spielhallen untereinander müssen künftig einen Mindestabstand einhalten. Der Mindestabstand wird im Landesglücksspielgesetz geregelt werden. Laufende Anträge können mangels Umsetzung in Landesrecht derzeit jedoch noch nicht abgelehnt werden.
- Für Spielhallen, für deren Betrieb vor dem 28.10.2011 eine Erlaubnis erteilt wurde, gilt ein Bestandschutz bezüglich des Verbots der Mehrfachkonzession und des Mindestabstands zu anderen Spielhallen bis zum 30.06.2017, nach dessen Ablauf kommt eine Härtefallklausel zur Anwendung. Für Spielhallen, die nach dem 28.10.2011 erlaubt wurden, läuft der insoweit bestehende Bestandschutz hingegen zum 30.06.2013 aus. Die Härtefallklausel kommt hier nicht zur Anwendung mit der Folge, dass diese Betriebe zum 30.06.2013 geschlossen werden müssen.
- Darüber hinaus enthält der Glücksspieländerungsstaatsvertrag Regelungen zu Werbebeschränkungen. Werbung darf sich nicht an Minderjährige oder vergleichbar gefährdete Zielgruppen richten. Von der äußeren Gestaltung einer Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden.
- Spielhallenbetreiber müssen künftig ein Sozialkonzept vorlegen. In diesen Konzepten ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen. Außerdem haben Spielhallenbetreiber ihren Gästen vor der Spielteilnahme spielrelevante Informationen zur Verfügung zu stellen.

Der Entwurf des Landesglücksspielgesetzes konkretisiert den Glücksspieländerungsstaatsvertrag und enthält im Hinblick auf Spielhallen folgende Regelungen:

- Spielhallen müssen künftig einen Mindestabstand von 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür haben. Dieser Abstand ist außerdem zu bestehenden Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen einzuhalten. Eine Abweichungsmöglichkeit im Einzelfall ist nicht vorgesehen. Dieser Abstand gilt mit Rechtskraft des Landesglücksspielgesetzes.
- Vorgesehen ist eine Befristung der Konzessionen auf max. 15 Jahre. Außerdem sollen mit dem Landesglücksspielgesetz die anzuwendenden ordnungsrechtlichen Normen gebündelt werden.
- Im Übrigen werden im Landesglücksspielgesetz die Regelungen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags u. a. zu Mehrfachkonzessionen, Werbung und Außengestaltung, Sozialkonzept und Informationspflichten bekräftigt. Die fachliche Prüfung der Sozialkonzepte soll zentral durch das Regierungspräsidium Karlsruhe erfolgen.

Die Regelungen im Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Landesglücksspielgesetz tragen neben den Möglichkeiten im Planungsrecht (vgl. Ausführungen bei 2.1) dazu bei, das Spielverhalten der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken.

3. Vorgehen der Verwaltung

Die Verwaltung teilt inhaltlich die kritische Einschätzung der CDU-Fraktion zu Spielhallen, Wettbüros und Casinos. In vielen Fällen können diese zu städtebaulichen Spannungen führen und einen Trading-DownEffekt verursachen. Hinzu treten auch allgemeine Überlegungen zu negativen gesellschaftlichen Auswirkungen solcher Einrichtungen. Dennoch empfiehlt die Verwaltung die beiden Anträge nicht zur Zustimmung, da rechtliche Zweifel an einer pauschalen Festsetzung bestehen, die kommunalen Handlungsmöglichkeiten ausreichen und die Landesgesetzgebung bereits in die vorgeschlagene Richtung geht.

Zu 1.:

Eine pauschale Festsetzung, Spielhallen, Wettbüros und Casinos grundsätzlich nicht mehr im Erdgeschoss zuzulassen, ist rechtlich nicht umsetzbar. Eine rechtlich mögliche Alternative wäre – wie dargestellt - eine aufwändige Vergnügungsstättenkonzeption für das gesamte Stadtgebiet. Diese müsste jedoch auf einer umfassenden Analyse und genauen Untersuchung aller in Frage kommenden Bereiche beruhen. Zudem müsste diese Konzeption auch Bereiche benennen, in denen Glücksspiel zulässig ist. In der Folge einer solchen Konzeption wären dann die jeweiligen Bebauungspläne anzupassen.

Da die Verwaltung bisher mit der Steuerung im Einzelfall gute Erfahrungen gemacht hat, hält sie den notwendigen hohen Aufwand für eine rechtssichere Lösung für das gesamte Stadtgebiet für nicht vertretbar. Die Verwaltung schlägt daher vor, weiterhin im Einzelfall neues Planungsrecht zu schaffen, sofern ein Vorhaben planungsrechtlich zulässig wäre, städtebaulich aber zu Spannungen führen könnte. In der Folge können dann im Bebauungsplan einzelne oder alle Vergnügungsstätten zugelassen, ausnahmsweise zugelassen oder vollständig ausgeschlossen werden. Ebenso kann im Einzelfall planungsrechtlich auch die Beschränkung der Vergnügungsstätten auf einzelne Geschosse festgelegt werden.

Bei neu aufzustellenden Bebauungsplänen wird zudem in jedem Verfahren geprüft, inwieweit Vergnügungsstätten zu einer städtebaulich unerwünschten Entwicklung führen könnten. Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von Vergnügungsstätten (Spielhallen, Casinos, Wettbüros) werden dann über den Bebauungsplan ausnahmsweise zugelassen, komplett ausgeschlossen oder ggf. nur in bestimmten Geschossen zugelassen.

Zu 2.:

Die Landesregierung plant, das sog. Landesglücksspielgesetz auf 01.01.2013 in Kraft zu setzen. Beabsichtigt ist hier u. a., den Abstand zwischen einzelnen Spielhallen auf mindestens 500 m festzulegen. Damit wäre die Forderung der CDU-Fraktion auf 250m Abstand sogar übererfüllt.

4. Lösungsvarianten

Die Verwaltung erarbeitet eine Vergnügungsstättenkonzeption für die Gesamtstadt. Hierbei wird eine umfassende Aufnahme aller in Tübingen vorhandenen Vergnügungsstätten durchgeführt und das gesamte Stadtgebiet auf seine spezifische Eignung für Vergnügungsstätten untersucht. Da ein vollständiger Ausschluss von Spielhallen hierbei nicht möglich ist, müssen entsprechende Bereiche für die Ansiedlung von Spielhallen vorgesehen werden. Nach den Ergebnissen der Konzeption werden dann im Anschluss die jeweiligen Bebauungspläne angepasst.

5. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

6. Anlagen

Keine.