

Stuttgart, 23.01.2012

Vergnügungsstättenkonzeption für Stuttgart - Neue Regelungen zur Steuerung von Vergnügungsstätten in Stuttgart

Beschlussvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Ausschuss für Umwelt und Technik	Einbringung	nicht öffentlich	07.02.2012
Bezirksbeiräte - alle	Beratung	öffentlich	09.02.2012
Ausschuss für Umwelt und Technik	Beschlussfassung	öffentlich	06.03.2012
Ausschuss für Umwelt und Technik	Beschlussfassung	öffentlich	27.03.2012

Beschlussantrag

1. Die Vergnügungsstättenkonzeption für Stuttgart wird zustimmend zur Kenntnis genommen und als städtebauliches Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschlossen. Die Vergnügungsstättenkonzeption für Stuttgart ist strategische und konzeptionelle Grundlage für den künftigen planerischen Umgang mit Vergnügungsstätten innerhalb der Gemarkung der Landeshauptstadt Stuttgart.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die Vergnügungsstättenkonzeption in verbindliches Recht umzusetzen. Nach überwiegender Rechtsmeinung ist die Festsetzung von Mindestabständen zwischen einzelnen Vergnügungsstätten in Bebauungsplänen nicht möglich; vor diesem Hintergrund soll die planungsrechtliche Festsetzung von Mindestabständen nicht zur Anwendung kommen.

Kurzfassung der Begründung

Vor dem Hintergrund einer verstärkten Zunahme und Häufung von Spielhallen und anderen Vergnügungsstätten in jüngster Zeit in Stuttgart hatte der Gemeinderat im Mai 2010 eine neue gesamtstädtische Konzeption zur Regelung und Steuerung von Vergnügungsstätten in Auftrag gegeben. Das Planungsbüro Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung wurde daraufhin mit der Erarbeitung einer neuen Vergnügungsstättenkonzeption beauftragt. Parallel zur Standort- und Funktionsanalyse, Zielbestimmung und Konzepterarbeitung fand seitdem eine intensive Beteiligung von Politik und Verwaltung statt. Zu diesem Zweck wurde im Januar 2011 der Unterausschuss

Vergnügungsstättenkonzeption des Ausschusses für Umwelt und Technik konstituiert, der im Februar sowie im Mai 2011 tagte. Neben der Auseinandersetzung in den politischen Gremien fanden darüber hinaus zahlreiche ämterübergreifende Informations- und Abstimmungsrunden innerhalb der Verwaltung statt.

Es ist Ziel dieser Konzeption, städtebaulich verträgliche Standorte von Vergnügungsstätten zu bestimmen, in den übrigen Gebieten Vergnügungsstätten auszuschließen und diese städtebauliche Ordnung durch die Bauleitplanung zu sichern. In Stuttgart hat sich gezeigt, dass die bestehenden Vergnügungsstätten insbesondere in den Innenstadtrandlagen, den Randlagen der Stadtteilzentren und innerhalb der Gewerbegebiete zu städtebaulich-funktionalen Unverträglichkeiten führen. Diese Nutzungskonflikte, die u. U. auch zu Trading-Down-Prozessen führen können, gilt es dadurch zu vermeiden, indem Vergnügungsstätten bewusst in die starken und robusten Hauptgeschäftslagen der größeren Zentren gelenkt werden.

Die bereits im Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Landeshauptstadt Stuttgart abgegrenzten Zentren bzw. zentralen Versorgungsbereiche bieten sich hier als potenzielle Bereiche zur Definition von Zulässigkeitsbereichen für Vergnügungsstätten an. Da eine Nutzungsverträglichkeit in den durch Nahversorgung geprägten Zentren u. a. aufgrund von sensiblen Bodenpreisgefügen, hohen Wohnanteilen und dem Schutz der Funktionen, die dem Wohnen dienen, nicht hergestellt werden kann, verbleiben als Ansiedlungsraum allein die drei höchsten Zentrenkategorien des städtischen Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes, und hier auch lediglich räumlich eingeschränkte, auf die Örtlichkeit abgestimmte Zulässigkeitsbereiche. Die A-, B- und C-Zentren weisen in den definierten Zulässigkeitsbereichen eine hohe funktionale Dichte und ein stabiles Bodenpreisgefüge auf, bieten somit im Vergleich zu allen anderen Bereichen die besten Voraussetzungen für eine Nutzungsverträglichkeit von Vergnügungsstätten. Im Umkehrschluss wird vorgeschlagen, Vergnügungsstätten in allen übrigen Gebieten auszuschließen. Über ein differenziertes Feinsteueringinstrumentarium (insbesondere Ausschluss des Erdgeschosses und Bestimmung von Mindestabständen) werden für die definierten Zulässigkeitsbereiche Rahmenbedingungen für eine beschränkte und verträgliche Ansiedlung von Vergnügungsstätten gesetzt.

Die juristische Überprüfung der Vergnügungsstättenkonzeption durch die Kanzlei Dolde, Mayen & Partner Rechtsanwälte aus Stuttgart hat die konzeptionellen Ansätze zur Regelung von Vergnügungsstätten in allen wesentlichen Aspekten bestätigt. Lediglich hinsichtlich der durch das Büro Dr. Acocella vorgeschlagenen Mindestabstände zwischen einzelnen Vergnügungsstätten als Feinsteueringinstrument wurde eine abweichende Einschätzung vorgenommen. Aus Sicht des juristischen Gutachters können Gemeinden aufgrund der Baunutzungsverordnung (BauNVO) nach gegenwärtiger Rechtslage keine Mindestabstände zwischen einzelnen Vergnügungsstätten festlegen. Da die verwaltungsinterne juristische Prüfung zum selben Ergebnis gekommen ist, empfiehlt die Verwaltung vor diesem Hintergrund und nach heutigem Kenntnisstand, die planungsrechtliche Festsetzung von Mindestabständen nicht zur Anwendung kommen zu lassen. Die vom Gutachterbüro Dr. Acocella vorgeschlagenen Mindestabstände stellen jedoch nach Auffassung der Kanzlei Dolde, Mayen & Partner eine Argumentationsbasis dar, um die Ansiedlung von Vergnügungsstätten unter Berücksichtigung von § 31 Abs. 1 BauGB und § 15 BauNVO steuern zu können.

Mit diesem ersten Schritt einer Vergnügungsstättenkonzeption wird ein strategischer Handlungsrahmen geschaffen, der in einem zweiten Schritt durch planungsrechtliche Regelungen (Bebauungspläne) umgesetzt werden soll.

Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung der Vergnügungsstättenkonzeption in verbindliches Recht ist mit personellen Auswirkungen verbunden, die in einer separaten Gemeinderatsdrucksache dargestellt werden.

Mitzeichnung der beteiligten Stellen:

OB/82, Ref. RSO

Vorliegende Anfragen/Anträge:

Erledigte Anfragen/Anträge:

Antrag Nr. 8/2009 der Gemeinderatsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Antrag Nr. 689/2009 der SPD-Gemeinderatsfraktion

Antrag Nr. 691/2009 der CDU-Gemeinderatsfraktion

Antrag Nr. 115/2010 von Fabian Mayer (CDU), Joachim Rudolf (CDU), Fritz Currel (CDU)

Antrag Nr. 126/2010 der Gemeinderatsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Antrag Nr. 221/2010 der SPD-Gemeinderatsfraktion

Antrag Nr. 229/2010 der CDU-Gemeinderatsfraktion

Antrag Nr. 232/2010 der Fraktionsgemeinschaft SÖS und LINKE

Matthias Hahn
Bürgermeister

Anlagen

1. Ausführliche Begründung

2. Bericht Planungsbüro Dr. Acocella, Stadt- und Regionalplanung

Vergnügungsstättenkonzeption für Stuttgart – Neue Regelungen zur Steuerung von Vergnügungsstätten in Stuttgart

Ausführliche Begründung

I Vorbemerkung

Vor dem Hintergrund einer verstärkten Zunahme und Häufung von Spielhallen und anderen Vergnügungsstätten in Stuttgart in jüngerer Zeit wurde im Mai 2010 eine neue Konzeption zur Regelung und Steuerung von Vergnügungsstätten durch den Gemeinderat in Auftrag gegeben. Die zu erstellende Vergnügungsstättenkonzeption sollte strategische Aussagen zum zukünftigen planerischen Umgang mit Vergnügungsstätten in Stuttgart aufzeigen. Die Konzeption sollte darüber hinaus als Grundlage für planungsrechtliche Regelungen (z. B. Bebauungspläne) sowie für eine Neuaufstellung der Vergnügungsstättenansetzungen für die Landeshauptstadt Stuttgart dienen.

In den 1980er-Jahren waren in Stuttgart so genannte „Vergnügungsstättenansetzungen“ stadtbezirksbezogen aufgestellt worden, mit denen im Citybereich wie auch in den überplanteten Stadtbezirken seitdem u. a. die Ansiedlung von Spielhallen gesteuert wurde. In Gebieten nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB), in denen die „Vergnügungsstättenansetzungen“ nicht gelten, mussten erforderlichenfalls Bebauungspläne mit einer Gebietsfestsetzung nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO) aufgestellt werden, um Spielhallen planungsrechtlich steuern zu können. Dies ist aufgrund des großen Aufwandes seitdem nur für Teilräume erfolgt. An der in den letzten Jahren verstärkt festzustellenden Zunahme und Häufung von Vergnügungsstätten - hier insbesondere von Spielhallen in integrierten Lagen, aber auch zusehends in Misch- und Gewerbegebieten der Landeshauptstadt Stuttgart - wurde zuletzt von Seiten der Politik Kritik am bisherigen, inzwischen nicht mehr ausreichend restriktiven Instrumentarium geübt und eine Neuaufstellung und Verschärfung gefordert.

Nach beschränkter Ausschreibung im Sommer 2010 wurde das Büro Dr. Donato Acocella Stadt- und Regionalentwicklung mit der Erarbeitung einer Vergnügungsstättenkonzeption für die Landeshauptstadt Stuttgart beauftragt.

Im Herbst 2011 wurde der vorliegende Entwurf der Vergnügungsstättenkonzeption durch eine Stuttgarter Rechtsanwaltskanzlei hinsichtlich der Regelungsinhalte und ihrer Umsetzungsmöglichkeiten geprüft. Die juristische Überprüfung der Vergnügungsstättenkonzeption durch die Kanzlei Dolde, Mayen & Partner Rechtsanwälte hat die konzeptionellen Ansätze zur Regelung von Vergnügungsstätten in allen wesentlichen Aspekten bestätigt. Lediglich hinsichtlich der durch das Büro Dr. Acocella vorgeschlagenen Mindestabstände zwischen einzelnen Vergnügungsstätten als Feinsteueringinstrument wurde eine abweichende Einschätzung vorgenommen. Aus Sicht des juristischen Gutachters können Gemeinden aufgrund der Baunutzungsverordnung (BauNVO) nach gegenwärtiger Rechtslage keine Mindestabstände zwischen einzelnen Vergnügungsstätten festlegen. Da die verwaltungsinterne juristische Prüfung zum selben Ergebnis gekommen ist, empfiehlt die Verwaltung vor diesem Hintergrund und nach heutigem Kenntnisstand, die planungsrechtliche Festsetzung von Mindestabständen nicht zur Anwendung kommen zu lassen. Die vom Gutachterbüro Dr. Acocella vorgeschlagenen Mindestabstände stellen jedoch nach Auffassung der Kanzlei Dolde, Mayen & Partner eine Argumentationsbasis

dar, um die Ansiedlung von Vergnügungsstätten unter Berücksichtigung von § 31 Abs. 1 BauGB und § 15 BauNVO steuern zu können.

Im Folgenden werden diese Ergebnisse und Strategien der Vergnügungsstättenkonzeption in verkürzter Form dargestellt. Die vollständige Vergnügungsstättenkonzeption befindet sich als **Anlage 2** in dieser Gemeinderatsvorlage.

II Ausgangslage und Aufgabenstellung

Vergnügungsstätten werden in Innenstädten, aber auch in sonstigen Stadtbereichen häufig als Indikator für einen eingesetzten bzw. einen einsetzenden Trading-Down-Prozess gewertet. Dabei ist es unerheblich, ob die Ansiedlungen dieser Nutzungen den Trading-Down-Prozess einleiten oder ob diese eine Folge sind. Unter „Trading-Down-Effekten“ versteht man den Qualitätsverlust von Einkaufsstraßen und -zonen durch Verdrängung des traditionellen, gehobenen Einzelhandels oder Gewerbebesatzes und den Rückgang der gewachsenen Angebots- und Nutzungsvielfalt. Hervorgerufen wird dieser Effekt durch die Konzentration von z. B. Spielhallen, Sexbetrieben, Schnellimbissbetrieben und Billigläden.

Die räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten, also auch der Ausschluss, ist nach den Bestimmungen des Baugesetzbuches (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) grundsätzlich zulässig. Allerdings ist es planungsrechtlich notwendig, Gebiete auszuweisen, in denen Vergnügungsstätten auch zulässig sind. Ein Totalausschluss von Vergnügungsstätten im gesamten Stadtgebiet ist rechtlich grundsätzlich nicht möglich; eine Stadt darf somit keine eigene „Spielhallenpolitik“ betreiben. Allerdings ist eine hinreichend detaillierte, städtebauliche Begründung – so wie sie mit der Vergnügungsstättenkonzeption vorliegt – wesentliche Voraussetzung für die Steuerung von Vergnügungsstätten.

Seit Inkrafttreten der novellierten Spielverordnung (SpielVO) 2006 häufen sich die Anträge auf die Errichtung von (Mehrfach-)Spielhallen sowie Wettbüros in Stuttgart. Die Zahl der Spielhallen ist in den letzten Jahren rapide gestiegen – trotz der bestehenden „Vergnügungsstättensetzungen“ in allen 23 Stadtbezirken. Wurden vor zehn Jahren noch rund ein Dutzend in der Landeshauptstadt Stuttgart gezählt, sind es heute über 100. Vor dem Hintergrund dieser verstärkten Zunahme von Spielhallen wurde im Auftrag des Gemeinderats ein Konzept zur Regelung und Steuerung von Vergnügungsstätten (insbesondere von Spielhallen) beauftragt. Die zu erstellende Vergnügungsstättenkonzeption soll daher strategische Aussagen zur Neudefinition, umfassenden Regelung und räumlichen Steuerung von Vergnügungsstätten in Stuttgart aufzeigen. Sie soll des Weiteren als Grundlage für neue Vergnügungsstättensetzungen der Landeshauptstadt Stuttgart dienen.

Die vorliegende **gesamtstädtische Vergnügungsstättenkonzeption** stellt ein städtebauliches Entwicklungskonzept i. S. d. § 1 (6) Nr. 11 BauGB dar.

III Definition und rechtlicher Rahmen

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

Dazu zählen:

- Spiel- und Automatenhallen, Spielcasinos und Spielbanken
- Wettbüros (je nach Ausgestaltung)
- Diskotheken und Nachtlokale jeglicher Art sowie Festhallen
- Varietés, Nacht- und Tanzbars, alle Tanzlokale und Tanzcafés, Stripteaselokale
- Swinger-Clubs und Sexkinos einschließlich der Lokale mit Videokabinen (Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters).

Nicht dazu zählen:

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

"Graubereiche":

- Billardcafés, Bowling-Center, Kinocenter (Multiplex-Kino) (Einzelfallbetrachtung notwendig - je nach Ausstattung und Ausrichtung der Betriebsform kann es sich um eine Vergnügungsstätte handeln)
- Bordelle/bordellartige Betriebe (i. d. R. Gewerbebetrieb, in Verbindung mit Animierbetrieb, ggf. eine Vergnügungsstätte)
- Sex-/Erotik-Shops (mit Videokabinen).

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

Die Bezeichnung "Vergnügungsstätte" ist zwar schon in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) 1962 aufgeführt, aber erst seit der BauNVO 1990 als eine eigenständige Nutzungskategorie zu betrachten. Die BauNVO beschränkt die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten und Rotlichtangeboten in Abhängigkeit ihres Störpotenzials je nach Baugebiet sehr unterschiedlich. In Wohngebieten nach §§ 2 bis 4 BauNVO und in Industriegebieten nach § 9 BauNVO sind Vergnügungsstätten grundsätzlich unzulässig. Die Rechtsprechung geht von einem erhöhten Störpotenzial der Vergnügungsstätten aus, das eine etwaige Verträglichkeit ausschließt. Grundsätzlich zulässig sind Vergnügungsstätten nur in Kerngebieten nach § 7 (2) Nr. 2 BauNVO und in gewerblich geprägten Mischgebieten. In den übrigen Baugebieten - Besonderes Wohngebiet (WB), Dorfgebiet (MD), wohngeprägtes Mischgebiet (MI) und Gewerbegebiet (GE) nach §§ 4a bis 6 und 8 BauNVO - besteht für Vergnügungsstätten eine ausnahmsweise gestattete Zulässigkeit.

Für die Rechtsprechung sind allein **städtebauliche Gründe** für eine Entscheidungsfindung bei der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten zulässig. Grundsätzlich gilt die Gewerbefreiheit nach § 1 (1) Gewerbeordnung (GewO).

Städtebauliche Gründe sind dann gegeben, wenn die strittigen Nutzungen nach „Anzahl, Lage und Umfang der Zweckbestimmung und der Eigenart des Baugebietes widersprechen“, zu Störungen oder Belästigungen empfindlicher Nutzungen führen oder im Widerspruch zur angestrebten städtebaulichen Entwicklung stehen. Eine Verdrängungsgefahr

ist grundsätzlich gegeben, da Vergnügungsstättenbetreiber u. a. aufgrund längerer Öffnungszeiten häufig in der Lage sind, höhere Mieten zu zahlen.

Die Vergnügungsstättenkonzeption verfolgt das Ziel, **Spielhallen und Wettbüros und im Wesentlichen auch andere Vergnügungsstätten nur dort zuzulassen, wo sie ohnehin schon allgemein zulässig sind** und in den Gebieten, in denen sie nur ausnahmsweise zulässig sind, explizit auszuschließen (in Gewerbe-, wohngeprägten Misch-, Dorf- und besonderen Wohngebieten).

Für die Umsetzung dieser Steuerungsstrategie bietet die Gebietskulisse des Kerngebiets die besten Voraussetzungen. Mittels einer Feinsteuierung durch die Bauleitplanung - über § 1 (5) BauNVO und § 1 (9) BauNVO - können insbesondere Spielhallenhäufungen zukünftig verhindert werden (z. B. über Mindestabstände zwischen einzelnen Nutzungen) und bestehende Häufungen ggf. langfristig abgebaut werden.

Strukturell schwächere, teils bereits belastete Innenstadtstrandlagen und Randlagen der Stadtteilzentren werden durch stärkere (1a-)Innenstadtlagen und zentrale Bereiche der höherrangigen Stadtteilzentren, die aufgrund des ohnehin hohen Bodenpreisniveaus gegen die Verdrängungswirkung von Spielhallen resistenter sind, geschützt.

Grundsätzlich gilt, dass nicht oder nur untergeordnet die Existenz der Vergnügungsstätte von Bedeutung ist, sondern dass vor allem ihre **Präsenz im öffentlichen Raum** eine abträgliche Wirkung entfaltet. Nach Auffassung des Gutachters kann durch entsprechend ausgestaltete Gestaltungsnutzungen oder durch eine Kombination vom Ausschluss von Vergnügungsstätten im Erdgeschoss mit der Festsetzung von Mindestabständen zu anderen Nutzungen mit den Mitteln der Bauleitplanung die Ansiedlung und Ausgestaltung von Vergnügungsstätten räumlich und strukturell gesteuert werden.

IV Funktions- und Standortanalyse

Auf der Grundlage einer intensiven Ortsbegehung von Oktober 2010 bis Januar 2011 wurden Art, Größe und räumliche Verteilung der bestehenden Vergnügungsstätten in der Landeshauptstadt Stuttgart sowie ihre jeweilige Wirkung auf den Außenraum erfasst. Das Untersuchungsgebiet umfasste dabei stadtweit alle Gebiete, in denen - je nach Gebiets-typik - formal das Baurecht für eine Vergnügungsstättennutzung vorliegt. Besonderes Augenmerk wurde hier auf Spielhallen und Wettbüros gelegt, da diese in besonderem Maße städtebauliche Störpotenziale entfalten und weiterhin ein erhebliches Ansiedlungsinteresse vorliegt.

Hinsichtlich der räumlichen Verteilung von Vergnügungsstätten zeigt die Bestandsanalyse in Stuttgart eine starke Konzentration – insbesondere der Unterarten Spielhallen und Wettbüros – in den Zentren; daneben weisen auch zahlreiche Gewerbegebiete einen Be-stand an Vergnügungsstätten auf.

Es ist festzustellen, dass etwa 60 % der bestehenden Spielhallen und Wettbüros in den Zentren und nur etwa 10 % in den Gewerbegebieten liegen. So könnte durchaus von ei-ner räumlichen Zuordnung gesprochen werden, die formal im Sinne der Baunutzungsverordnung ausfällt, wonach Vergnügungsstätten als zentrale Dienstleistungsbetriebe nur in Kerngebieten oder in gewerblich geprägten Mischgebieten allgemein zulässig sind. Die räumliche Verteilung der Bauvoranfragen der letzten zwölf Monate für Spielhallen ent-spricht dieser Tendenz und zeigt eine verstärkte Nachfrage nach bereits vorgeprägten Standorten in den Zentren, wie auch in den Gewerbegebieten.

Hauptanliegen der Vergnügungsstättenkonzeption für die Landeshauptstadt Stuttgart ist es, Gebiete im Stadtgebiet zu definieren, in denen eine Ansiedlung städtebaulich verträglich ist und nicht den Entwicklungszielen der Landeshauptstadt Stuttgart entgegensteht. Vergnügungsstätten sollen somit nicht (städtisch) verdrängt, sondern durch eine gezielte Minimierung der spezifischen Störpotenziale nutzungsverträglicher werden.

Dieses konzeptionelle Grundverständnis muss mit verschiedenen (Schutz-)Zielen abglichen werden, z. B. mit dem Schutz der Wohnnutzungen in Mischgebieten, dem Schutz der sozialen Einrichtungen (Schulen, Kindergärten, Ausbildungszentren, etc.), dem Erhalt der Angebotsvielfalt und des Einkaufsniveaus in den traditionellen Geschäftslagen, dem Erhalt der Gewerbegebiete für das klassische Gewerbe oder auch dem Schutz des Bodenpreisgefüges (insbesondere in innerstädtischen Nebenlagen und Gewerbegebieten).

V Empfehlungen zur Steuerung von Vergnügungsstätten

Vor dem Hintergrund, dass keine Kommune eine eigene, von der Wertung des Bundesgesetzgebers abweichende, „Spielhallenpolitik“ betreiben darf, somit auch einen Totalausschluss von Vergnügungsstätten im gesamten Stadtgebiet nicht vornehmen darf, ist es notwendig, Gebiete innerhalb des Stadtgebietes der Landeshauptstadt Stuttgart aufzuzeigen, in denen Zulässigkeiten für Vergnügungsstätten definiert sind. Für eine strategische Steuerung von Vergnügungsstätten sind somit grundsätzlich Bereiche aufzuzeigen, in denen die analysierten Störpotenziale (siehe Funktions- und Standortanalyse) nicht zum Tragen kommen bzw. durch entsprechende „Feinsteuerung“ minimiert werden können. Es ist daher Ziel dieser Konzeption, **städtisch verträgliche Standorte** mit den Mitteln der Bauleitplanung zu definieren. Nach der Baunutzungsverordnung (BauN-VO) sind Vergnügungsstätten in jeder Art und Größe nur in Kerngebieten allgemein zugelassen. In diesen sind i. d. R. die Funktionen des Stadt(teil)zentrums zugeordnet.

Definition von Zulässigkeitsbereichen

In der Landeshauptstadt Stuttgart hat sich gezeigt, dass die bestehenden Vergnügungsstätten insbesondere in den Innenstadtrandlagen, in den Randlagen der Stadtteilzentren und innerhalb der Gewerbegebiete zu städtebaulich-funktionalen Unverträglichkeiten führen. Diese Nutzungskonflikte, die u. U. auch zu Trading-Down-Prozessen führen können, gilt es dadurch zu vermeiden, indem Vergnügungsstätten bewusst in die starken und robusten Hauptgeschäftslagen der größeren Zentren gelenkt werden.

Die bereits im Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Landeshauptstadt Stuttgart abgegrenzten Zentren bzw. zentralen Versorgungsbereiche bieten sich hier als potenzielle Bereiche zur Definition von Zulässigkeitsbereichen für Vergnügungsstätten an. Da eine Nutzungsverträglichkeit in den durch Nahversorgung geprägten Zentren u. a. aufgrund von sensiblen Bodenpreisgefügen, hohen Wohnanteilen und dem Schutz der Funktionen, die dem Wohnen dienen, nicht hergestellt werden kann, verbleibt eine Zulässigkeit allein in den drei höchsten Zentrenkategorien des städtischen Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes. Die A-, B- und C-Zentren weisen innerhalb der definierten Zulässigkeitsbereiche eine hohe funktionale Dichte und ein stabiles Bodenpreisgefüge auf, bieten somit im Vergleich zu allen anderen Bereichen die besten Voraussetzungen für eine Nutzungsverträglichkeit von Vergnügungsstätten.

Somit wird - im Umkehrschluss - vorgeschlagen, Vergnügungsstätten in allen anderen Gebieten auszuschließen. In den **A-, B- und C-Zentren** sollen die Vergnügungsstätten

nicht generell, sondern nur in auf die Örtlichkeit abgestimmten Zulässigkeitsbereichen **ausnahmsweise zulässig** sein.

Ableitung von Feinsteueringinstrumenten

Aber auch in den robusteren Zentren sind vielfältige Konfliktpotenziale vorhanden, die durch die lokale Nutzungsstruktur, Nebenlagen oder Teileräume mit offensichtlichen Trading-Down-Tendenzen hervorgerufen werden und die eine räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten innerhalb der Zentren erschweren. Die städtebauliche Präsenz der bestehenden Vergnügungseinrichtungen (insbesondere Spielhallen, Wettbüros) führt bereits heute zu vielfältigen Auswirkungen bzw. Beeinträchtigungen. In einigen Gebieten wird durch Verdrängung der Einzelhandels- und publikumsorientierten Dienstleistungsbetriebe und die Einschränkung der Angebotsvielfalt die Gefahr bzw. die Verschärfung eines Trading-Down-Prozesses sowie Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge deutlich. Trading-Down-Tendenzen treten insbesondere auch durch Spielhallenhäufungen auf. Diese werden z. B. verstärkt durch verklebte Schaufenster oder auffällige und stadtbildstörende Werbung. Hinsichtlich dieser (und weiterer) nutzungsspezifischer Störpotenziale zeigt sich, dass die größten Auswirkungen von Vergnügungsstätten von der Erdgeschosszone ausgehen, da sie hier funktionale Brüche erzeugen, die es in einer Hauptgeschäftslage zum Schutz des zentralen Versorgungsbereiches zu vermeiden gilt. Zur verbesserten Verträglichkeit sollen Vergnügungsstätten daher **nur in Ober- oder Untergeschossen ausnahmsweise zulässig** sein.

Weitere Nutzungskonflikte ergeben sich im unmittelbaren Kontext mit öffentlichen, sozialen oder kulturellen Einrichtungen sowie mit Wohnen. In vielen Fällen wirkt sich der durch Vergnügungsstätten einsetzende Imageverlust negativ auf die Standortfaktoren aus, so dass gesellschaftlich-soziale Nutzungskonflikte auch städtebaulich wirksam werden. Die Vermeidung von Häufungen von Vergnügungsstätten soll daher vorrangiges Ziel der Steuerungsstrategien sein. Insofern soll nach Auffassung des Gutachters ein **Mindestabstand** zwischen den jeweiligen Vergnügungsstätten definiert werden. Dieser Mindestabstand wird in Abhängigkeit von der spezifischen städtebaulich-funktionalen Struktur der Umgebung (= des jeweiligen Zentrums) abgeleitet und beschreibt eine Distanz, bei der grundsätzlich von keiner „Nachbarschaft“ (im Sinne einer Konzentration von Nutzungen) auszugehen ist.

Aus Sicht des juristischen Gutachters, der Kanzlei Dolde, Mayen & Partner, können Gemeinden aufgrund der Baunutzungsverordnung (BauNVO) nach gegenwärtiger Rechtslage keine Mindestabstände zwischen einzelnen Vergnügungsstätten festlegen. Da die verwaltungsinterne juristische Prüfung zum selben Ergebnis gekommen ist, empfiehlt die Verwaltung vor diesem Hintergrund und nach heutigem Kenntnisstand, die planungsrechtliche Festsetzung von Mindestabständen zwischen Vergnügungsstätten nicht zur Anwendung kommen zu lassen.

Die vom Gutachterbüro Dr. Acocella vorgeschlagenen Mindestabstände stellen jedoch nach Auffassung der Kanzlei Dolde, Mayen & Partner eine Argumentationsbasis dar, um die Ansiedlung von Vergnügungsstätten unter Berücksichtigung von § 31 Abs. 1 BauGB und § 15 BauNVO steuern zu können.

Neben Gestaltungsvorgaben für Werbeanlagen (und sonstigen standortbezogenen Möglichkeiten der Steuerung) und geschossbezogenen Ansiedlungsbeschränkungen („vertikale Steuerung“) kann nach Auffassung des Gutachters mit der Festlegung von Mindestabständen zwischen den Vergnügungsstätten („horizontale Steuerung“) eine (weitere) Häufung dieser Einrichtungen vermieden werden.

Steuerungsempfehlungen für die Unterarten von Vergnügungsstätten

Ebenso vielfältig wie die einzelnen Nutzungen sind auch die jeweiligen Störpotenziale, die bei der Definition von Steuerungsinstrumenten beachtet werden müssen. Die Unterarten der Vergnügungsstätten lassen sich entsprechenden Gruppen zuordnen.

Zu den konflikträufigsten Unterarten gehören Spielhallen und Wettbüros, zu deren vielseitigen Störpotenzialen u. a. die Beeinträchtigung von Wohnnutzungen und Funktionen, die dem Wohnen dienen, die Verdrängung von Einzelhandel sowie Dienstleistungen aus der Erdgeschosszone sowie gravierende Auswirkungen auf das Bodenpreisniveau (insbesondere in Gewerbegebieten und Nebenlagen) zu zählen sind.

Die Unterarten Diskotheken, Tanzlokale und Swinger-Clubs haben dagegen - aufgrund der geringen Flächenproduktivität - weniger Auswirkungen auf das Bodenpreisniveau, können allerdings je nach Standort Wohnnutzungen beeinträchtigen (u. a. Lärm) oder Betriebsabläufe (in Gewerbegebieten) stören.

Striptease-Lokale und Sexkinos (einschließlich der Lokale/Sex-Shops mit Videokabinen) haben i. d. R. auch weniger Auswirkungen auf das Bodenpreisniveau, doch gehen von diesen Unterarten u. a. Lärm (Beeinträchtigung der Wohnnutzungen) und Verdrängungswirkungen u. a. in der Erdgeschosszone sowie erhebliche Umfeldwirkungen je nach Standort aus.

Spielhallen und Wettbüros sollen demnach in den Hauptgeschäftsbereichen der Zentren Stuttgart-Innenstadt (City), Bad Cannstatt, Feuerbach, Vaihingen, Weilimdorf und Zuffenhausen nur ausnahmsweise zulässig sein.

Im Sinne der Feinsteuerung sollen in Kerngebieten (MK) Spielhallen und Wettbüros ausnahmsweise in Ober- und Untergeschossen zulässig sein. In gewerblich geprägten Mischgebieten (MI) sollen zudem nur nicht-kerngebietstypische Spielhallen und Wettbüros in Ober- und Untergeschossen ausnahmsweise zulässig sein. Im Erdgeschoss sind Spielhallen und Wettbüros auszuschließen („vertikale Steuerung“). Zudem müssen Spielhallen und Wettbüros – zur Vermeidung von Konzentrationen bzw. Häufungen – in Kerngebieten und gewerblich geprägten Mischgebieten nach Auffassung des Gutachters einen aus dem Bestand abgeleiteten Mindestabstand einhalten („horizontale Steuerung“), um eine Nutzungsverträglichkeit zu erlangen.

Diskotheken/Tanzlokale und Swinger-Clubs sind ausnahmsweise in den Zulässigkeitsbereichen der Zentren sowie ausnahmsweise in (festgelegten) publikumsorientierten Gewerbelagen zulässig. U. a. sollten hier eine ausreichende ÖPNV-Anbindung und die Vorprägung als publikumsorientierter Standort (z. B. durch Einzelhandel/Dienstleistungen) bestehen. Aufgrund der besonderen Publikumsorientierung und Kerngebietstypik von Diskotheken und Tanzlokalen sollten diese auch außerhalb der Zulassungsbereiche angesiedelt werden können. Auswirkungen auf das Boden- und Mietpreisgefüge sind grundsätzlich nicht zu erwarten, weshalb Tanzlokale in den Kerngebieten außerhalb der Zulässigkeitsbereiche allgemein und Diskotheken ausnahmsweise (Einzelfallprüfung) zulässig sein sollten.

Diskotheken/Tanzlokale sind im Zulässigkeitsbereich des A-Zentrums Innenstadt (City) in so genannten „Ausgehvierteln“ (z. B. Szenemeile Theodor-Heuss-Straße oder Hans-im-Glück-Brunnen) ausnahmsweise auch im Erdgeschoss zulässig, da hier vor allem gastronomische Einrichtungen zu finden sind, grundsätzlich keine Nutzungskonflikte und nur geringe Auswirkungen auf das Bodenpreisniveau zu erwarten sind.

In der Detaillierung und Umsetzung der Vergnügungsstättenkonzeption können Diskotheken und Tanzlokale in hierfür geeigneten, gemischt genutzten Bereichen im Einzelfall ausnahmsweise zugelassen werden.

Zulässigkeitsbereiche in den A-, B- und C-Zentren

Für die sechs A-, B- und C-Zentren wurden – unter Berücksichtigung der Bereiche mit hoher funktionaler Dichte und der bestehenden Bodenrichtwerte – spezifische Zulässigkeitsbereiche für Vergnügungsstätten definiert.

Die Innenstadt Stuttgarts (A-Zentrum) - im eigentlichen Zentrum um den Schlossplatz, aber auch in den zentralen Randlagen - wird einerseits durch eine Bandbreite unterschiedlichster (Geschäfts-)Lagen und Quartiere gekennzeichnet, andererseits durch zahlreiche kulturhistorische Ensembles, Anlagen und Plätze sowie herausragende Kultureinrichtungen geprägt. Der Schlossplatz, der Obere Schlossgarten mit den Landeseinrichtungen und Museen, aber auch das Rathaus und der Marktplatzbereich, werden als besondere kulturbedeutsame Schutzbereiche betrachtet und aus dem Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten ausgegrenzt. Auf die einzelnen Teilbereiche und Quartiere der Innenstadt, die sich aus unterschiedlichen funktionalen Strukturen zusammensetzen, werden die Feinsteueringinstrumente (u. a. Festlegung der Mindestabstände von Vergnügungsstätten) spezifisch abgestimmt.

Das B-Zentrum „Bad Cannstatt-Altstadt“ umfasst Teile der historischen Altstadt sowie auch den Bereich um den Wilhelmsplatz sowie den Bahnhofsgebiet Bad Cannstatt. Aufgrund des bestehenden empfindlichen Nutzungsgefüges und der überwiegend kleinteiligen Geschäftsstruktur sowie der kulturhistorischen Bedeutung wurde der Altstadtbereich aus dem Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten des B-Zentrums herausgenommen.

Eine differenzierte Betrachtung mit spezifischer Ausrichtung der Feinsteueringinstrumente auf den jeweiligen Bestand wurde auch auf die weiteren vier C-Zentren (Feuerbach, Vaihingen, Weilimdorf und Zuffenhausen) mit abgegrenzten Zulässigkeitsbereichen angewendet.

Für den **Umgang mit faktischen „Vergnügungs- und Rotlichtvierteln“ (Leonhardsviertel)** wird empfohlen, die Zulässigkeit von Bordellen sowie von Striptease-Lokalen und Sexkinos einschließlich der Lokale (Sex-Shops) mit Videokabinen (Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters), welche dem bestehenden Gebietscharakter als „Vergnügungs- und Rotlichtviertel“ entsprechen, ausnahmsweise zu gestatten und Spielhallen und Wettbüros, die sich negativ auf das Bodenpreisniveau auswirken und einer städtebaulichen Sanierung des Gesamtquartiers entgegenstehen, auszuschließen. Ein Erhalt des Charakters als „Vergnügungs- und Rotlichtviertel“ bei gleichzeitiger städtebaulicher Aufwertung und Definition von Entwicklungszielen für das Quartier ist der Verdrängung bestehender citynaher Vergnügungsviertel (mit Vergnügungsstätten, Bordellen, etc.) vorzuziehen. Bei einer Verlagerung z. B. in Gewerbegebiete sind die damit einhergehenden Belastungen und negativen Folgeerscheinungen deutlich größer.

Publikumsorientierte Gewerbelagen

Als publikumsorientierte Gewerbelagen gelten grundsätzlich Gebiete mit einer Vorprägung durch publikumsorientierte Nutzungen, die höhere Besucherfrequenzen erzeugen wie Einzelhandel, Gastronomie und/oder weitere Dienstleistungsbetriebe (z. B. Fitnessstudios, Sportanlagen) und Freizeiteinrichtungen (z. B. Kino- und Bowling-Center, sowie Vergnügungsstätten im allgemeinen). Teils sind diese Gebiete aufgrund der Publikumsorientierung bereits an das ÖPNV-Netz angebunden.

Eine Nutzungsverträglichkeit besteht für Unterarten von Vergnügungsstätten, wie Diskotheken/Tanzlokale und Swinger-Clubs i. d. R. dann, wenn die Publikumsorientierung keine negativen Auswirkungen auf die Gebietsentwicklung und ansässige, nicht-publikumsorientierte Nutzungen (wie produzierendes Gewerbe und artverwandte, meist monostrukturierte Nutzungen) haben. In diesem Sinne ist die Eigenart des Baugebietes (§ 15 (1) BauNVO) zu wahren.

Im Stadtgebiet der Landeshauptstadt Stuttgart gibt es einige größere Gewerbegebiete oder gewerblich geprägte Gebiete, in denen grundsätzlich **Nutzungsverträglichkeiten für Diskotheken/Tanzlokale, Festhallen (Feierhallen) und Swinger-Clubs** bestehen, so z. B. an der Heilbronner Straße in Feuerbach-Ost, im Bereich südliche Rosensteinstraße (Stuttgart-Nord) oder im Synergiepark Vaihingen/Möhringen (Bereich Wallgraben-West). Hier sind zum einen nutzungsbedingte Vorprägungen gegeben, zum anderen sind eine Publikumsorientierung wie auch eine hinreichende ÖPNV-Anbindung vorhanden oder geplant.

VI Empfehlungen zur Umsetzung

Mit dem Beschluss des Gemeinderates wird die Vergnügungsstättenkonzeption zu einem städtebaulichen Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 (6) Nr. 11 BauGB, das bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen ist.

Die Umsetzung der Vergnügungsstättenkonzeption in verbindliches Planungsrecht erfordert ein differenziertes Vorgehen. Auf der Grundlage der neuen Konzeption sind nicht nur die **planungsrechtlichen Regelungen für die definierten Zulässigkeitsbereiche in den sechs größten Zentren der Landeshauptstadt Stuttgart zu überarbeiten**. Auch für alle anderen Bereiche, in denen heute Ansiedlungsmöglichkeiten durch das bestehende Bau- und Planungsrecht allgemein oder ausnahmsweise bestehen, müssen entsprechende **Bebauungspläne ergänzt oder – im Falle von § 34 BauGB – neu aufgestellt werden**.

Im Übrigen ist bei der Umsetzung im Einzelfall zu überprüfen, wie mit den Bestandsbetrieben umzugehen ist.

Die Umsetzung der Vergnügungsstättenkonzeption in verbindliches Recht ist mit **personellen Auswirkungen** verbunden, die in einer separaten Gemeinderatsdrucksache dargestellt werden. Auch wird die Umsetzung in verbindliches Planungsrecht geraume Zeit in Anspruch nehmen; bis dahin werden voraussichtlich nicht alle beantragten Vergnügungsstätten (v. a. Spielhallen) verhindert werden können.