



Dr. Donato Acocella
Stadt- und Regionalentwicklung

Gutachten zur Vergnügungsstättenkonzeption für die Stadt Nürnberg



Kurzfassung

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 ▪ 90403 Nürnberg ▪ T 0911 817676-42 ▪ F 0911 817676-43
info@dr-acocella.de ▪ www.dr-acocella.de

Bearbeiter:

Dr. rer. pol. D. Acocella
Dipl.-Geogr. E. Eichmann
Dipl.-Geogr. P. Helbig

Lörrach/ Dortmund/ Nürnberg, 24.06.2013



INHALTSVERZEICHNIS:

1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG	1
2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN	2
2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSSTÄTTE"	2
2.2 UNTERSCHIEDLICHE NUTZUNGSPROFILE UND STÄDTEBAULICHE STÖRPOTENZIALE VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN UND ROTLICHTANGEBOTEN	3
2.3 BAURECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN UND ROTLICHTANGEBOTEN.....	5
2.3.1 Definition der Kerngebietstypik.....	6
2.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme.....	6
2.3.3 Städtebauliche Gründe.....	7
2.4 STRATEGIEN ZUR STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN	7
2.5 EXKURS: GLÜCKSSPIELÄNDERUNGSSTAATSVERTRAG UND LANDESGLÜCKSSPIELGESETZ ..	9
3. ZIELE DER VERGNÜGUNGSSTÄTTENKONZEPTION	10
4. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE	11
4.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN NÜRNBERG.....	11
4.2 UNTERSUCHUNGSKRITERIEN ZUR FESTSTELLUNG NEGATIVER AUSWIRKUNGEN	12
4.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER INNENSTADT VON NÜRNBERG	14
4.4 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGEBIETEN VON NÜRNBERG	15
4.5 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE DER GEMISCHTEN BAUFLÄCHEN IN DEN STADTTEILEN VON NÜRNBERG	17
5. STRATEGIEN ZUR RÄUMLICHEN STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN	19
5.1 STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DER INNENSTADT UND DEN B-ZENTREN. 19	
5.1.1 Steuerung von Vergnügungsstätten in den Randbereichen der Innenstadt. 19	
5.1.2 Steuerung von Vergnügungsstätten im Hauptgeschäftsbereich der Innenstadt.....	20
5.1.3 Steuerung von Vergnügungsstätten in den Hauptgeschäftsbereichen der B-Zentren	22
5.2 STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DEN GEWERBLICHEN LAGEN VON NÜRNBERG	24
5.3 STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DEN GEMISCHTEN BAUFLÄCHEN DER STADTTEILE VON NÜRNBERG	29
5.4 STEUERUNGSKONZEPT	29
6. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG	33
7. ZUM UMGANG MIT DEN STÄDTEBAULICH RELEVANTEN INHALTEN DES GLÜCKSSPIELSTAATSVERTRAGES	34
8. EMPFEHLUNGEN ZU MAßNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTE	36
8.1 KONZEPTEMPFEHLUNGEN	36
8.2 UMSETZUNG.....	36



KARTENVERZEICHNIS:

Karte 1: Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten und bordellartige Betriebe in Nürnberg	11
Karte 2: Ableitung eines Zulässigkeitsbereichs in der Innenstadt	20
Karte 3: Ableitung eines Zulässigkeitsbereichs im B-Zentrum Aufseßplatz	22
Karte 4: Ableitung eines Zulässigkeitsbereichs im B-Zentrum Frankenzentrum	23
Karte 5: Ableitung eines Zulässigkeitsbereichs im B-Zentrum Leipziger Platz/ Äußere Bayreuther Straße	24
Karte 6: Definition eines Zulässigkeitsbereichs im gewerblichen Bereich Regensburger Straße	25
Karte 7: Definition eines Zulässigkeitsbereichs im gewerblichen Bereich Mögeldorf. 27	
Karte 8: Flächen mit potenziellem Handlungsbedarf hinsichtlich der Zulässigkeit von Spielhallen und Wettbüros sowie nach Vergnügungsstättenkonzept geplante Zulässigkeitsbereiche	31

FOTOVERZEICHNIS:

Foto 1: Höfener Straße 91	13
Foto 2: Höfener Straße 91	13
Foto 3: Karolinenstraße 43/ 45	14
Foto 4: Karolinenstraße 43/ 45	14

ABBILDUNGSVERZEICHNIS:

Abb. 1: Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach §1 (2) BauNVO	5
Abb. 2: Anzahl der Spielhallen in Nürnberg 2004 bis 2013 (tatsächlicher Bestand) und prognostizierte Entwicklung	32



1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG

In Nürnberg häufen sich seit einiger Zeit, wie in vielen anderen Städten unterschiedlicher Größe, die Anträge auf die Errichtung von (Mehrfach-)Spielhallen. Grundstückseigentümer sind auf Grund der hohen erzielbaren Grundstückserlöse oftmals an einer Ansiedlung interessiert. Dabei bestehen in Nürnberg bereits zahlreiche Standorte und auch Konzentrationen von Spielhallen und sonstigen Vergnügungsstätten. Diese wirken sich häufig funktionsbezogen und städtebaulich negativ auf ihr Umfeld aus und prägen ganze Stadträume negativ.

Die Ansiedlungsmöglichkeiten für Vergnügungsstätten sind planungsrechtlich geregelt. Dabei ist es planungsrechtlich notwendig, Bereiche auszuweisen, in denen Vergnügungsstätten zulässig sind - ein Totalausschluss im gesamten Stadtgebiet von Nürnberg ist rechtlich grundsätzlich nicht möglich¹. Wesentliche Voraussetzung für eine (bauplanungsrechtliche) gesamtstädtische Steuerung ist eine hinreichend detaillierte städtebauliche Begründung.

Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Konzeption, unter Berücksichtigung der Entwicklungsziele der Stadt Nürnberg, Zulässigkeitsbereiche für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten definiert, wobei deren nutzungsspezifische Störpotenziale besondere Berücksichtigung finden.

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. Damit wird eine hohe (bau)rechtliche Planungssicherheit erreicht.

¹ Vgl. BVerwG: Beschluss vom 22.05.1987, Az. 4 N 4/86.



2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN

2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSSTÄTTE"

Bauplanungsrechtlich findet der Begriff "Vergnügungsstätte" außerhalb des Kerngebiets erst in der BauNVO 1990 Verwendung². Eine Definition, welche Einrichtungen und Anlagen zu dieser Nutzungsform gehören, enthält die BauNVO jedoch nicht. Eine genauere Zuordnung ist nur über die Rechtsprechung und entsprechende Einzelfallentscheidungen gegeben. Nach herrschender Meinung lassen sich Vergnügungsstätten als Sammelbegriff für Gewerbebetriebe verstehen, die auf verschiedenste Weise unter Ansprache des Sexual-, Spiel- oder Geselligkeitstriebts bestimmte Freizeitangebote vorhalten.

Dazu zählen:

- Spiel- und Automatenhallen, Spielcasinos und Spielbanken³,
- Wettbüros,
- 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 zu Vergnügungsstätten 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).

² 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.

³ Eine rechtliche Definition von Spielhallen wird in der Gewerbeordnung (GewO) in Verbindung mit der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (SpielV) vorgenommen. 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.



"Graubereiche":

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

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

2.2 UNTERSCHIEDLICHE NUTZUNGSPROFILE UND STÄDTEBAULICHE STÖRPOTENZIALE VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN UND ROTLICHTANGEBOTEN

Ebenso vielfältig wie die Nutzungen sind auch die jeweiligen Nutzungsprofile und Störpotenziale, welche sich zum Teil erheblich voneinander unterscheiden.

Spielhallen stellen sich mittlerweile ebenfalls in ihrer Ausprägung unterschiedlich dar und haben ein sehr vielfältiges Störpotenzial. Insbesondere auf Grund der langen Öffnungszeiten⁴ sind grundsätzlich Unverträglichkeiten mit Wohnnutzungen anzunehmen. In Kerngebieten haben Spielhallen ein vielfältiges Störpotenzial, welches sich städtebaulich-funktional oder auch kulturell ausdrückt:

- Verdrängung von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben in den Innenstädten,
- Trading-Down-Effekte (Einschränkung der Angebotsvielfalt, Spielhallenhäufungen als Indikator) sowie
- Verzerrung des Boden und Mietpreisgefüges (möglicher Auslöser von Verdrängungs- und Trading-Down-Prozessen).

⁴ Nach dem Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) des Freistaates Bayern vom 25.06.2012 ist eine Sperrzeit von 3 Uhr bis 6 Uhr von Spielhallen einzuhalten, die von den Gemeinden bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse verlängert werden kann, vgl. AGGlüStv Art 11 (2).



- Imageverlust des Umfeldes (nachbarschaftlicher Konflikt mit "seriösen" Nutzungen),
- kulturelle, soziale und religiöse Konflikte (Nachbarschaften mit Schulen, Jugendzentren oder kirchlich/ religiösen Einrichtungen) oder
- Abschottung und mangelnde Integration.

Die gesellschaftlichen Vorbehalte werden häufig auch städtebaulich wirksam, indem durch eine Meidung dieser Räume quasi ein passiver Verdrängungseffekt durch Spielhallen entsteht. In Gewerbegebieten können insbesondere die bodenrechtlichen Spannungen zur Unverträglichkeit führen, die typische Gewerbegebietsnutzungen verdrängen. Weiterhin können auch spezifische Standortbedingungen (Anspruch einzelner Branchen an die Umfeldqualität etc.) durch die Ansiedlung von Spielhallen beeinträchtigt werden.

Wettbüros 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.

Internetcafés sind dann als Vergnügungsstätten einzuordnen, wenn dort spielhallenähnliche Angebote vorgehalten werden⁵. Internetcafés und Callshops, die sich auf (Tele-)Kommunikationsdienstleistungen beschränken, sind grundsätzlich keine Vergnügungsstätten sondern allgemeine Gewerbebetriebe.

Diskotheken, Tanzlokale und Varietés können insbesondere in Gewerbegebieten 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 gesellschaftlich weitestgehend akzeptierte Nutzungen

Rotlichtangebote sind grundsätzlich auf Grund ihrer heterogenen Ausprägung keiner einheitlichen Einstufung zugänglich. Als Vergnügungsstätte sind nur solche Be-

⁵ BVerwG U. v. 9.2.2005 (6 C 11.04): "Stellt ein Gewerbetreibender in seinen Räumen Computer auf, die sowohl zu Spielzwecken als auch zu anderen Zwecken genutzt werden können, so bedarf er der Spielhallenerlaubnis nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO, wenn der Schwerpunkt des Betriebs in der Nutzung der Computer zu Spielzwecken liegt."

triebe/ Vorhaben zu fassen, in dem die Besucher gemeinsam unterhalten werden. Während *Varietés* kulturell und gesellschaftlich akzeptiert sind und nur bedingt als Vergnügungsstätten betrachtet werden können, sind *Betriebsformen zur Darstellung sexueller Handlung* (z.B. Porno-Kino, Sex-Shops mit Videokabinen, Sex-Shows, Strip-tease, Table-Dance, Wellness-Bereich mit Sauna) unstrittig dem baurechtlichen Begriff der Vergnügungsstätten unterzuordnen. Nahezu einheitlich werden auch *Swinger-Clubs* als Vergnügungsstätte angesehen, da das Gemeinschaftserlebnis einen wesentlichen Aspekt des Angebotes ausmacht.

Prostitutive Einrichtungen wie Bordelle, bordellartige Betriebe, Terminwohnungen sowie Einrichtungen der Wohnungsprostitution werden hingegen nicht als Vergnügungsstätten, sondern als Gewerbebetriebe eigener Art eingestuft⁶.

2.3 BAURECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN UND ROT- LICHTANGEBOTEN

Grundsätzlich zulässig sind Vergnügungsstätten nur in Kerngebieten nach § 7 (2) Nr. 2 BauGB; in den allgemeinen und besonderen Wohngebieten, Dorfgebieten Mischgebieten und Gewerbegebieten (§§ 4a bis 6 und 8 BauNVO) bestehen für Vergnügungsstätten verschiedene Zulässigkeitsbeschränkungen (vgl. Abb. 1 sowie Kap. 2.3.2). In den weiteren Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO sind Vergnügungsstätten nicht zulässig.

Abb. 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

⁶ Vgl. BVerwG-Urteil vom 28.06.1995 - 4 B 137/95-; VG Berlin, 06.05.2009 - 19 A 91.07)



2.3.1 Definition der Kerngebietstypik

Als kerngebietstypische Vergnügungsstätten gelten diejenigen Betriebe, die einen größeren Einzugsbereich haben und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen und damit "attraktiver" für potenzielle Nutzer sind. Daher geht von ihnen ein erheblich höheres Störungspotential aus, was zur Nicht-Zulässigkeit in besonderen Wohngebieten, Dorfgebieten und Mischgebieten führt (vgl. Abb. 1).

Die Rechtsprechung hat hinsichtlich der Kerngebietstypik von Spielhallen einen Schwellenwert von rd. 100 qm Nutzfläche festgelegt. 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. Der Schwellenwert ist jedoch nur ein Richtwert; maßgeblich ist die auf der Einschätzung der tatsächlichen örtlichen Situation beruhende Beurteilung.

Diskotheiken sind als Einrichtungen mit einem größeren Einzugsbereich über das direkte Umfeld hinaus grundsätzlich als kerngebietstypisch einzuordnen. Bezüglich der Einordnung von Wettbüros hat die Rechtsprechung bis jetzt den Spielhallen-Schwellenwert von 100 qm analog angewendet. Im Einzelfall ist jedoch (ebenfalls) der Bewertungsmaßstab hinsichtlich einer gesteigerten Attraktivität bzw. eines größeren Einzugsbereichs anzuwenden.

2.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme

In besonderen Wohngebieten, Dorfgebieten und wohngeprägten Mischgebieten sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig, in Gewerbegebieten sind zudem kerngebietstypische Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig (vgl. Abb. 1). 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 müssen (vergleichbar 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 werden.



2.3.3 Städtebauliche Gründe

Die Rechtsprechung hat deutlich gemacht, dass für eine bauplanungsrechtliche Entscheidungsfindung nur städtebauliche Gründe - und nicht etwa moralisch-ideologische Aspekte - für eine Vergnügungsstättenversagung herangeführt werden können. Städtebauliche Gründe nach § 15 BauNVO sind gegeben, wenn die strittigen Nutzungen

- nach Anzahl, Lage und Umfang der Zweckbestimmung und der Eigenart des Baugebiets widersprechen,
- zu Störungen oder Belästigungen innerhalb des Gebiets oder für benachbarte Gebiete zu Unzulässigkeiten führen,
- entgegen einer angestrebten städtebaulichen Entwicklung Trading-Down-Effekte verursachen/ verstärken.

2.4 STRATEGIEN ZUR STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

Grundsätzlich kann für Vergnügungsstättenkonzeptionen grob zwischen den nachfolgend dargestellten und bewerteten drei Steuerungsrichtungen unterschieden werden:

Bei einer **Einzelfallbewertung** und iterativen Steuerung laufen die Städte und Gemeinden grundsätzlich Gefahr, das aktive räumliche Steuerungsinstrument zu verlieren: Die ohnehin schwache Position im Falle einer ausnahmsweisen Genehmigungsfähigkeit wird dadurch manifestiert, dass die Erfüllung von Ausnahmetatbeständen Genehmigungen "erzwingen" kann und über Ungleichbehandlungen und Entscheidungen mit Präcedenzwirkung 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. Kerngebiete) entlastend. Eine derartige Konzeption erfüllt somit anscheinend nicht nur das in Diskussionen oft vernehmbare Ziel von Kommunalpolitik und Verwaltung, insbesondere die Innenstadt zu schützen, sondern befriedigt auch die wirtschaftlichen Interessen der Grundstückseigentümer, Immobilienentwickler und Spielhallenbetreiber.



Diese - häufig zunächst attraktiv erscheinende - Steuerungsvariante weist oftmals jedoch insbesondere aus kommunaler Sicht gravierende Nachteile auf: Durch die Ansiedlung insbesondere von Spielhallen außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit, besteht die Gefahr einer Störung des sensiblen Bodenpreisgefüges, da diese 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 dritte Strategie einer Vergnügungsstättenkonzeption sieht vor, Vergnügungsstätten **nur dort zuzulassen, wo sie ohnehin schon allgemein zulässig sind** und in den Gebieten, in denen sie nur ausnahmsweise und/ oder mit Beschränkungen zulassungsfähig sind (Gewerbe-, wohngeprägte Misch-, Dorf- und besondere Wohngebiete), explizit auszuschließen. Hintergrund bzw. Ziel dieser Strategie ist, die Probleme, die beispielsweise durch Spielhallennutzungen entstehen, nicht in andere Gebiete zu verlagern, sondern die Probleme innerhalb des Gebietes (z.B. im Kerngebiet) zu entschärfen bzw. im besten Fall zu lösen.

Mittels einer Feinsteuerung, z.B. durch Mindestabstände zwischen Nutzungen⁷, durch die Bauleitplanung können Vergnügungsstättenhäufungen zukünftig verhindert und bestehende Häufungen langfristig abgebaut werden. Für die Entwicklung der Innenstädte und die Aufwertung der Haupteinkaufsbereiche können jedoch auch einzelne Spielhallen eine abträgliche Wirkung haben. Durch eine entsprechend ausgerichtete Gestaltungs- und Sondernutzungssatzung können die branchenüblichen Gestaltungsdefizite behoben oder zumindest deutlich minimiert werden. In Kombination mit einer vertikalen Nutzungsgliederung kann sich eine Spielhalle verträglich, d.h. ohne Beeinträchtigung des Stadt- und Straßenbildes, in eine Hauptgeschäftslage einfügen.

⁷ Da Vergnügungsstätten (insbesondere Spielhallen und Wettbüros) grundsätzlich zu Nutzungshäufungen (sich gegenseitig wirtschaftlich begünstigende Nachbarschaften) neigen, sollte die zukünftige Vermeidung dieser Nutzungskonzentrationen ein vorrangiges Ziel der Steuerungsstrategie 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. Die Definition eines Mindestabstandes kann somit nicht pauschal getroffen werden, sondern kann nur spezifisch aus der jeweiligen städtebaulich funktionalen Situation abgeleitet werden. Ein Mindestabstand für eine Verträglichkeit in der Innenstadt ist aus der Ist-Situation abzuleiten.

Eine Steuerung insbesondere der Spielhallen in Kerngebiete setzt jedoch eine bestehende und vor allem resistente Kerngebietsstruktur der Innenstadt - und ggf. größerer Stadtteilzentren - voraus, um die beschriebenen Instrumente der Feinsteuerung anwenden zu können. Daher muss für jede Stadt genau geprüft werden, welche Strategie langfristig tragfähig ist, ebenso wie die Konzeption mittels vielseitiger Feinsteuerungsmöglichkeiten optimal an die örtlichen Begebenheiten anzupassen ist.

2.5 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 werden die Konsequenzen im Hinblick auf die nachfolgend erarbeitete Konzeption aufgezeigt.

- Mit dem Glücksspielstaatsvertrag werden Wettbüros (Sportwetten) als eigene Kategorie der Vergnügungsstätten 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. Eine 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.
- Spielhallen müssen einen - auf Landesebene zu konkretisierenden - Mindestabstand zueinander haben; in Bayern mit 250 Meter Luftlinie festgelegt.
- Mehrfachspielhallen sind untersagt.

Aus dieser Konstellation kann sich ergeben, dass die einzigen noch möglichen Standorte für neue Spielhallen solche sind, die stadtplanerisch unerwünscht bzw. planungsrechtlich unzulässig sind. Diese nicht nur planerische, sondern ggf. auch rechtliche Konfliktsituation wird sich möglicherweise erst durch zukünftige Gerichtsentscheidungen klären. Gerade vor dem Hintergrund der unsicheren Rechtslage ist es u.E. erst recht erforderlich, dass ein kommunales Vergnügungsstättenkonzept entwickelt wird. Damit wird klargestellt, wo eine Stadt aus städtebaulichen Gründen definitiv keine Spielhalle ansiedeln möchte.



3. ZIELE DER VERGNÜGUNGSSTÄTTENKONZEPTION

Hauptanliegen der Vergnügungsstättenkonzeption für Nürnberg ist es, Bereiche bzw. Gebiete zu definieren, in denen eine Ansiedlung nicht den Entwicklungszielen der Stadt Nürnberg entgegensteht, sowie hinsichtlich der nutzungsspezifischen Störpotenziale städtebaulich verträgliche Standorte mit den Mitteln der Bauleitplanung definieren zu können (Feinsteuerung). Vergnügungsstätten sollen somit nicht städtebaulich verdrängt werden, was ggf. lediglich zu einer Verlagerung der Problematik führen würde, sondern durch eine gezielte Minimierung der spezifischen Störpotenziale nutzungsverträglicher werden.

Ziele zur Steuerung von Vergnügungsstätten in Nürnberg sind:

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

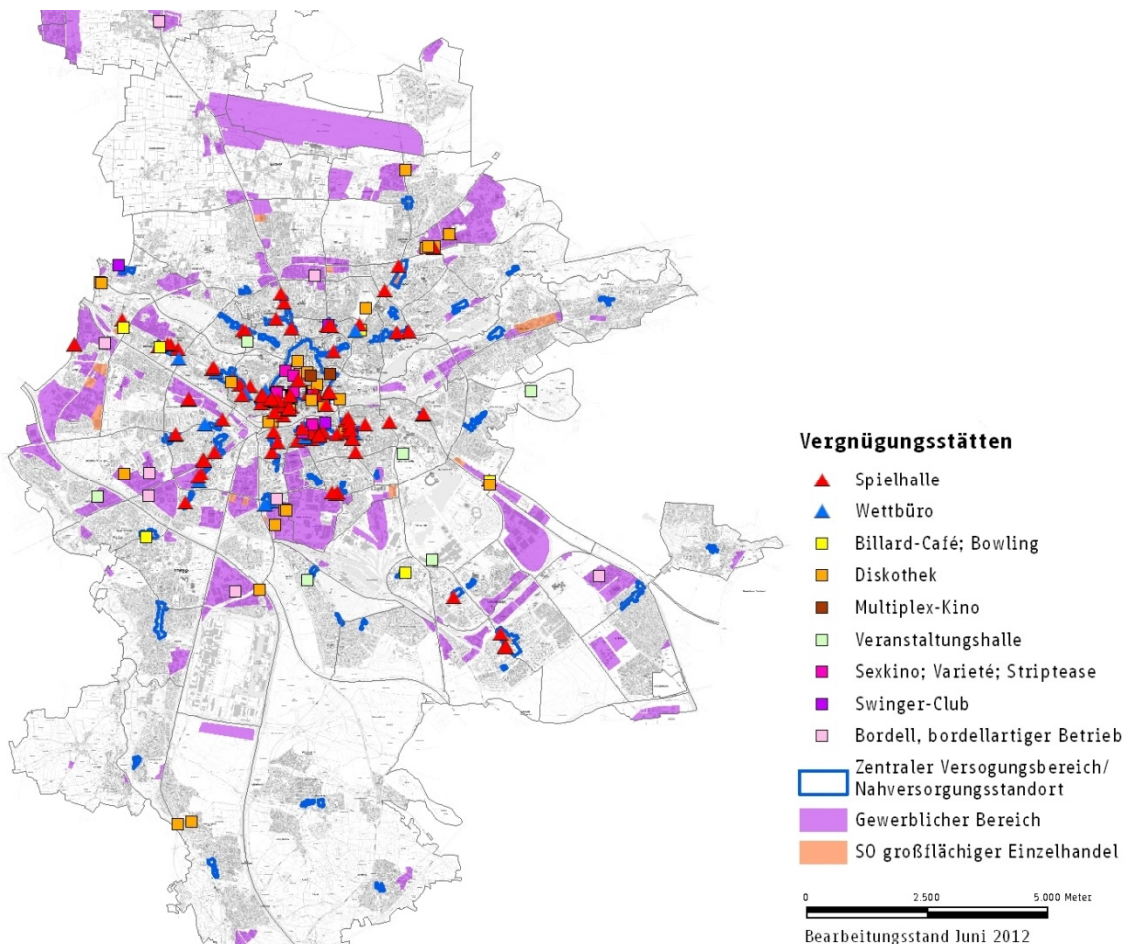
4. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE

Auf der Basis intensiver Begehungen wurde von April bis Juli sowie im November 2011 die räumliche Verteilung der in Nürnberg bestehenden Vergnügungsstätten erfasst. Zudem wurden alle Gebiete untersucht, in denen je nach Gebietstypik formal Baurecht für eine Vergnügungsstättennutzung besteht (vgl. Kap. 2.3).

4.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN NÜRNBERG

In Nürnberg lassen sich hinsichtlich der räumlichen Verteilung der Vergnügungsstätten, insbesondere der Spielhallen und Wettbüros, Konzentrationen in der Innenstadt und deren Randlagen, in den weiteren zentralen Versorgungsbereichen (vor allem der südlichen Kernstadt) sowie an den Ausfallstraßen erkennen (vgl. Karte 1). Daneben weisen aber auch mehrere Gewerbegebiete bereits einen Bestand an Vergnügungsstätten auf.

Karte 1: Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten und bordellartige Betriebe in Nürnberg



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen April bis Juli sowie November 2011 und Informationen der Stadtverwaltung, Geometrie: Raumbezugssystem, Stand: 2011, Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth



Da die bestehenden Spielhallen und Wettbüros zu rd. 60% in den Zentren und lediglich zu rd. 8% in den Gewerbegebieten liegen, kann in der Summe von einer formalen Zuordnung im Sinne der BauNVO gesprochen werden, wonach Vergnügungsstätten als zentrale Dienstleistungsbetriebe nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind.

Hinsichtlich der Diskotheken lassen sich Schwerpunkte in den Gewerbegebieten entlang frequentierter und mehrspuriger (Ausfall-)Straßen feststellen. Rotlichtangebote (Sexkino, Varietees, Striptease aber auch Bordelle bzw. bordellartige Betriebe) konzentrieren sich überwiegend auf die Randbereiche der Innenstadt.

Der Ausstattungsgrad mit Geldspielgeräten in Nürnberg ist mit 357 Einwohnern pro Geldspielgerät im Vergleich zum landesweiten Durchschnitt von 319 Einwohnern pro Geldspielgerät zwar etwas unterdurchschnittlich⁸; generell muss jedoch die Frage gestellt werden, ob Spielhallen überhaupt noch städtebaulich verträglich angesiedelt werden können.

4.2 UNTERSUCHUNGSKRITERIEN ZUR FESTSTELLUNG NEGATIVER AUSWIRKUNGEN

Zu beurteilende Untersuchungskriterien zur Analyse von Konfliktpotenzialen und möglichen negativen Auswirkungen auf Nachbarschaft/ Umfeld sind

- die Lage der Vergnügungsstätten (z.B. ggf. Baugebiet (BauNVO), Hauptgeschäftslage/ Randlage/ Nebenstraße, Stadteingang, etc.),
- die räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten im Bestand (evtl. Konzentrationen),
- die Struktur des unmittelbaren und näheren Umfelds (Art und Maß der baulichen Nutzungen, Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot, Angebotsvielfalt/ -qualität, Leerstände, Investitionsstau, Anzeichen für Trading-Down-Prozess, Publikumsorientierung bei Gewerbegebieten etc.),
- ihre Wirkung auf den Außenraum und ihre städtebauliche Präsenz - einzeln und ggf. in der Summe -, wobei die vielfältigen und differenzierten Störpotenziale zu beachten sind.

⁸ Vgl. AK Spielsucht: Einwohner pro Geldspielgerät in Bayern und in Nürnberg zum 01.01.2012.

Im Grundsatz gilt, dass nicht die Existenz der Vergnügungsstätte, sondern vorrangig ihre Präsenz im öffentlichen Raum entscheidend für den funktionalen sowie städtebaulich-gestalterischen Integrationsgrad ist. Da sich Vergnügungsstätten, insbesondere 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.

Beispiel für eine Negativbeurteilung eines Standortes (negative Wirkung auf den Außenraum) - Standort Höfener Straße 91

- Mehrfachspielhalle am Stadtrand zu Fürth
- Gewerbegebiet in diesem Bereich durch Kfz-Gewerbe und Großhandel geprägt
- Zweckentfremdung und Flächenverbrauch
- sehr auffällige Werbeanlagen, hohe Sichtbarkeit der Spielhalle im Straßenraum
- Verzerrung des Boden- und Mietpreisgefüges durch Spielhalle
- Gefahr (weiterer) Bodenpreisverzerrung

Foto 1: Höfener Straße 91



Quelle: eigenes Foto November 2011

Foto 2: Höfener Straße 91



Quelle: eigenes Foto November 2011

Beispiel für eine Positivbewertung eines Standortes (keine/ geringfügige Wirkung auf den Außenraum) - Standort Karolinenstraße 43/ 45

- Mehrfachspielhalle im Obergeschoss
- Haupteinkaufsbereich mit tlw. hochwertigem Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot, Fußgängerzone



- Eingang rückversetzt in Brunnengasse
- geringe Außenwirkung
- keine Vergnügungsstättenhäufung
- stabile räumliche Umfeldsituation

Foto 3: Karolinenstraße 43/ 45



Quelle: eigenes Foto November 2011

Foto 4: Karolinenstraße 43/ 45



Quelle: eigenes Foto November 2011

4.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER INNENSTADT VON NÜRNBERG

Die Nürnberger Innenstadt besitzt insgesamt eine hohe Multifunktionalität. Dies spiegelt sich u.a. in den durch unterschiedliche Nutzungsschwerpunkte geprägten Teilbereichen wider. In den Hauptlagen der Nürnberger Innenstadt - Karolinenstraße, Breite Gasse und Ludwigsplatz - besteht eine hohe Einzelhandels- und Dienstleistungsdichte und insgesamt eine lebendige Atmosphäre. Große Magnetbetriebe an den Eckpunkten führen zu einer hohen Vernetzung und einer durchgängig hohen Passantenfrequenz. Die Nebelagen ergänzen das Angebot der Hauptgeschäftsbereiche durch eher kleinteiligere Betriebsstrukturen und Fachgeschäfte.

Verteilung der Vergnügungsstätten in der Nürnberger Innenstadt

Die Hauptgeschäftslagen in Nürnberg sind bis auf wenige Ausnahmen frei von Vergnügungsstättenstandorten. Demgegenüber konzentrieren sich vor allem im Bereich der Luitpoldstraße und der Färberstraße, also im Bereich der Nebelagen, Spielhallen, Wettbüros und Diskotheken. Im Bereich der Ludwigstraße/ Ottostraße/ Frauentormauer häufen sich neben Spielhallen auch Bordelle/ bordellartige Betriebe. Die in den Rand- und Nebelagen bestehenden Vergnügungsstätten - insbesondere Spiel-



hallen und Wettbüros - führen auf Grund ihrer städtebaulichen Präsenz teilweise in erheblichem Maße zu Nutzungsunverträglichkeiten.

Bewertung der Vergnügungsstätten in der Innenstadt/ den Innenstadtrandlagen

Von den bestehenden Vergnügungsstätten in den Nürnberger Innenstadtrandlagen gehen erhebliche städtebauliche Auswirkungen aus. Prägnant dafür sind die Standorte am südlichen Randbereich der Innenstadt. Der Rückgang der Angebotsvielfalt (funktionale Defizite), die Präsenz im öffentlichen Raum (Konzentration und Gestaltung) und die genannten städtebaulichen Defizite führen dazu, dass in den Innenstadtrandlagen in Nürnberg ein einsetzender bzw. bereits eingesetzter Trading-Down-Prozess zu konstatieren ist. Zudem handelt es sich vor allem unmittelbar südlich des Frauentor- sowie östlich des Königstor- bzw. Marientorgrabens um an die Innenstadt anschließende Bereiche, die durch Büro- und sonstige Dienstleistungsnutzungen geprägt werden. Hier besteht bei einer weiteren Zunahme von Vergnügungsstätten die Gefahr von Änderungen des Bodenpreisgefüges. Vergnügungsstätten sind in diesen Bereichen nicht verträglich anzusiedeln (vgl. Kap. 5.1.1).

Demgegenüber steht die Hauptlage der Innenstadt, die weitgehend frei von Vergnügungsstätten ist. Mit der hohen funktionalen Dichte und dem stabilen Bodenpreisgefüge ist die Hauptgeschäftslage als robust zu bezeichnen. Eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten ist hier in Verbindung mit einer Feinsteuerung verträglich (vgl. Kap. 5.1.2)

4.4 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGEBIETEN VON NÜRNBERG

Im gewerblich geprägten Mischgebiet sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten allgemein zulässig; in Gewerbegebieten sind sowohl nicht kerngebietstypische als auch kerngebietstypische Vergnügungsstätten als Ausnahme dann grundsätzlich zulässig, wenn - zu benennende - städtebauliche Gründe dem nicht entgegenstehen (vgl. Abb. 1). Im Hinblick auf die räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten bzw. mögliche Ausschlüsse sind die Nutzungsstrukturen der gewerblich geprägten Bereiche und des näheren Umfeldes zu beschreiben und vergnügungsstättenbezogene Nutzungsunverträglichkeiten abzuleiten.



Bewertung der Vergnügungsstätten in gewerblich geprägten Bereichen

In Nürnberg ist der Anteil der Vergnügungsstätten, der sich innerhalb der Gewerbegebiete befindet, relativ gering. Allerdings sind in einigen Bereichen (insbesondere Äußere Bayreuther Straße, Regensburger Straße, Geisseestraße, Sündersbühl, Leyh) mehrere Vergnügungsstätten angesiedelt, die auf Grund ihrer vielfältigen Störpotenziale u.a. zu bodenrechtlichen Spannungen und anderen Nutzungskonflikten führen (können). Der gewerbliche Bereich Regensburger Straße ist zudem in einem sehr hohen Maße durch Einzelhandelsnutzungen geprägt; (eigentlich) gewerbegebietstypische Nutzungen sind hier kaum zu verzeichnen.

Zudem befinden sich in den gewerblichen Bereichen Kohlenhofstraße, Ulmenstraße/Frankenstraße, Maiach Nord, Edisonstraße, Südwestpark, Brettergartenstraße und Ziegelstein einzelne Vergnügungsstätten.

In den weiteren gewerblichen Bereichen von Nürnberg bestehen keine Vergnügungsstätten und daher keine von Vergnügungsstätten verursachten bodenrechtlichen Spannungen und Nutzungskonflikte. Bodenrechtliche Spannungen werden in einigen Gewerbelagen allenfalls durch Einzelhandelsnutzungen hervorgerufen. Diesbezüglich ist der gewerbliche Bereich Mögeldorf hervorzuheben, der ein sehr großes Einzelhandelsangebot aufweist und nur an den Rändern eine gewerbegebietstypische Nutzungsstruktur aufweist. Das gleiche gilt für den gewerblichen Bereich Regensburger Straße.

In der Summe verfügen einige gewerbliche Bereiche der Stadt Nürnberg über ein verträgliches Bodenpreisniveau und wurden noch nicht durch Fremdkörperbesatz (z.B. Einzelhandel) gestört, diese Standorte weisen ein wichtiges Zukunftspotenzial auf. Das Bodenpreisniveau ist nicht nur für Existenzgründer und Start-Up-Firmen wichtig, sondern auch für die Standortfindung größerer Betriebe von Bedeutung. Dieser Standortfaktor ist für eine Stadt wie Nürnberg, die wie viele andere Großstädte auch über begrenzte Entwicklungsoptionen für Gewerbeflächen verfügt, sehr wichtig. Durch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten, insbesondere von Spielhallen, außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit, besteht jedoch die Gefahr einer Störung des sensiblen Bodenpreisgefüges, da diese 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. Aus diesen genannten Gründen sind Spielhallen und

Wettbüros in den Gewerbegebieten und sonstigen Gewerbelagen von Nürnberg nicht verträglich. Ausnahmen stellen die gewerblichen Bereiche Regensburger Straße und Mögeldorf dar: Diese weisen eine sehr starke Einzelhandelsprägung und ein sehr großes Einzelhandelsangebot auf. Ein Ausschluss von Vergnügungsstätten ist auf Grundlage der Nutzungsstruktur städtebaulich nur schwer zu begründen. Aus Gutachtersicht wäre bei einer Anpassung der planungsrechtlichen Situation die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros möglich (vgl. Kap. 5.2).

Weiterhin können in Gewerbegebieten Diskotheken/ Tanzlokale und Swinger-Clubs zugelassen werden, wenn von diesen Nutzungen keine Störungen (z.B. gegenüber angrenzenden Wohnnutzungen oder Gewerbebetrieben) zu erwarten sind. Dies ist i.d.R. in eher publikumsorientierten Gewerbegebieten der Fall (ÖPNV-Anschluss, Vorprägung durch publikumsorientierte Nutzungen).

4.5 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE DER GEMISCHTEN BAUFLÄCHEN IN DEN STADTTETLEN VON NÜRNBERG

In den Mischgebieten mit einem höheren Wohnanteil sind im Sinne der BauNVO lediglich nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten nur ausnahmsweise zulässig. Wenn die Mischgebiete eher gewerblich geprägt sind und somit die Wohnfunktionen einen deutlich geringeren Anteil haben, sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten im Sinne der BauNVO allgemein zulässig.

Bewertung der Vergnügungsstätten in den gemischten Bauflächen inklusive weiterer zentraler Versorgungsbereiche und Nahversorgungsstandorte

Mit der hohen funktionalen Dichte und dem stabilen Bodenpreisgefüge ist die Hauptgeschäftslage der B-Zentren Aufseßplatz, Leipziger Platz und Frankenzentrum als robust zu bezeichnen. Eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten (insbesondere Spielhallen und Wettbüros) ist vor diesem Hintergrund in Verbindung mit einer Feinsteuerung verträglich (vgl. Kap. 5.1.3).

Die übrigen Mischgebiete haben insgesamt eine sehr starke Prägung durch Wohnbauung. Der vorhandene Einzelhandelsbesatz ist überwiegend nahversorgungsrelevant und auch die vorhandenen Dienstleistungen sind hauptsächlich dem Wohnumfeld dienende Nutzungen. Zudem befinden sich in einigen Bereichen Kindergärten



und Schulstandorte, sodass eine Nutzungsverträglichkeit grundsätzlich nicht zu erwarten ist. Vergnügungsstätten wirken sich insbesondere in strukturell schwächeren Bereichen mit Trading-Down-Tendenzen negativ auf die Entwicklung des Bodenpreisniveaus aus. Auf Grund der hohen Erträge, die mit diesen Nutzungen erzielt werden (können), sind die Betreiber in der Lage höhere Mietpreise zu zahlen. Damit festigen Vergnügungsstätten ggf. Trading-Down-Prozesse, indem sie die Bodenpreise (künstlich) hochhalten. Vergnügungsstätten sind in diesen Bereichen nicht verträglich anzusiedeln (vgl. Kap. 5.3)

5. STRATEGIEN ZUR RÄUMLICHEN STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

5.1 STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DER INNENSTADT UND DEN B-ZENTREN

Ausnahmsweise Zulässigkeit von Spielhallen/ Wettbüros in den Hauptgeschäftsbereichen der Zentren Innenstadt, Aufseßplatz, Leipziger Platz und Frankenzentrum (vgl. Karte 2 ff) in Verbindung mit Feinsteuerung zur Steuerung in die funktional stärksten Lagen (Publikumsorientierung, Bodenpreise **à** Robustheit), zum Schutz des Bodenpreisgefüges (insbesondere in innerstädtischen Nebenlagen), zum Schutz der Angebotsvielfalt von traditionellen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben in den Geschäftslagen, zum Schutz des Stadt- und Ortsbildes sowie zur Vermeidung von Häufungen/ Konzentrationen von Vergnügungsstätten.

Diskotheken und Tanzlokale sind in Kerngebieten und gewerblich geprägten Mischgebieten ausnahmsweise zulässig. Für eine Ansiedlung sind standortspezifische Nachweise zur Verträglichkeit erforderlich, die u.a. die Aspekte der Lärm- und Verkehrsbelastung berücksichtigen.

5.1.1 Steuerung von Vergnügungsstätten in den Randbereichen der Innenstadt

In Nürnberg hat sich gezeigt, dass die bestehenden Vergnügungsstätten insbesondere in den Innenstadt-Randlagen zu städtebaulich-funktionalen Unverträglichkeiten führen. Diese Nutzungskonflikte, die in Teilbereichen schon zu einem fortgeschrittenen Trading-Down-Prozess geführt haben, gilt es zukünftig zu vermeiden. Zudem handelt es sich vor allem unmittelbar südlich des Frauentorgrabens und östlich des Königstorgrabens bzw. Marientorgrabens um an die Innenstadt anschließende Bereiche, die durch Büro- und sonstige Dienstleistungsnutzungen, z.B. Beherbergungsbetriebe, geprägt werden. Hier besteht bei einer weiteren Zunahme von Vergnügungsstätten die Gefahr von Änderungen des Bodenpreisgefüges, wobei die Bodenrichtwerte deutlich unter denen der Hauptgeschäftslagen der Innenstadt liegen (vgl. Kap. 5.1.2, Karte 2). In Nürnberg sind

- zum Schutz vor weiteren Trading-Down-Prozessen,
- zum Schutz des Bodenpreisgefüges,
- zum Schutz der bestehenden Gewerbebetriebe (Büro- und Dienstleistungsnutzungen, sowie (Nah-)Versorgungseinrichtungen) und

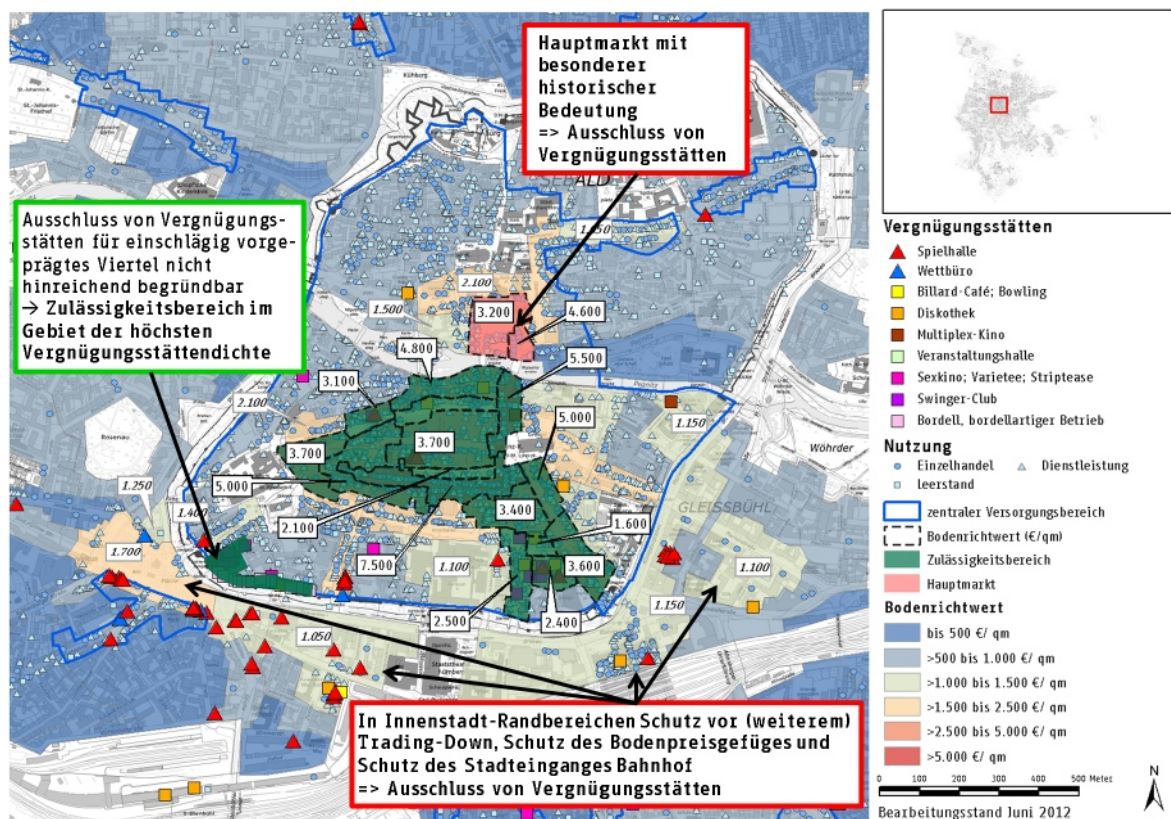


- zur Vermeidung einer Beeinträchtigung des schützenswerten Stadteingangs (Bahnhof) sowie
- zum Schutz der Wohnnutzungen, Vergnügungsstätten in den Randbereichen der Innenstadt auszuschließen.

5.1.2 Steuerung von Vergnügungsstätten im Hauptgeschäftsbereich der Innenstadt

Für die Ausweisung eines Zulässigkeitsbereichs in der Hauptgeschäftslage der Innenstadt von Nürnberg spricht, dass dieser Bereich die höchste funktionale Dichte und zudem auf Grund des festgestellten stabilen Boden- und Mietpreisgefüges (Bodenrichtwerte) grundsätzlich eine starke Robustheit aufweist und somit sehr resistent gegen die Störpotenziale von Spielhallen und Wettbüros ist. Der Zulässigkeitsbereich erstreckt sich vom Ludwigsplatz über die Breite Gasse, Kaiserstraße und Königstraße bis zum Königstor (vgl. Karte 2). Der Hauptmarkt ist auf Grund seiner historischen Bedeutung ein schützenswertes Ensemble und wird daher trotz vergleichbar hoher Bodenrichtwerte nicht in den Zulässigkeitsbereich einbezogen.

Karte 2: Ableitung eines Zulässigkeitsbereichs in der Innenstadt



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen April bis Juli sowie November 2011 und Informationen der Stadtverwaltung, Geometrie: Raumbezugssystem, Stand: 2011, Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth



Weiterhin ist für einschlägig vorgeprägte Gebiete einer Innenstadt ist ein Ausschluss von Vergnügungsstätten aus städtebaulichen Gründen nicht hinreichend begründbar. Im Bereich der Frauentormauer/ Ottostraße wird daher im Gebiet der höchsten Vergnügungsstättendichte ein zusätzlicher Zulässigkeitsbereich in der Innenstadt von Nürnberg ausgewiesen (vgl. ebenfalls Karte 2).

Vertikale und horizontale Steuerung

Die verbleibenden Nutzungskonflikte bei Steuerung von Vergnügungsstätten in die Hauptgeschäftslage können durch eine vertikale und horizontale Steuerung soweit minimiert werden, dass sich eine Nutzungsverträglichkeit einstellt (vgl. Kap. 2.4):

- Zur besseren Verträglichkeit und zum Schutz gegen funktionale Brüche sollten Spielhallen und Wettbüros innerhalb des Zulässigkeitsbereichs nur außerhalb der Erdgeschosszone (in den Ober- und Untergeschossen) zulässig sein.
- Die meisten ermittelten Abstände zwischen zwei Spielhallen/ Wettbüros und auch zwischen Spielhallen und Wohnnutzung im Innenstadtbereich sind auf Grund kleinräumiger Nutzungshäufungen (z.B. von Spielhallen) städtebaulich unverträglich. Eine - städtebaulich-verträgliche - Ausnahme bilden möglicherweise die Spielhallenstandorte Graser gasse und Luitpoldstraße (rd. 165 Meter). Es ist davon auszugehen, dass dieser Abstand auf die robuste Hauptgeschäftslage der Innenstadt zu übertragen ist. Möglicherweise würde innerhalb des Zulässigkeitsbereichs auch bei einem etwas geringeren Abstand eine Verträglichkeit vorliegen.
- Neben sonstigen standortbezogenen Möglichkeiten, wie z.B. Gestaltungsvorgaben für Werbeanlagen, können durch die Herleitung verträglicher Mindestabstände Häufungen von Vergnügungsstätten vermieden werden.

Spezifische Vorteile:

- Steuerung nach der Rechtslogik der BauNVO
- Steuerung in die funktional stärkste, robuste Lage
- Möglichkeiten der ergänzenden Feinsteuerung

Spezifische Nachteile:

- Übermaß an bestehenden Vergnügungsstätten in den innerstädtischen Randlagen (fortgeschrittener Trading-Down-Prozess)
- bei einer Häufung evtl. Gefahr der Verlagerung des Trading-Down-Prozesses in die Hauptlagen - Entwertung der Innenstadt (Abwehr durch Mindestabstände)



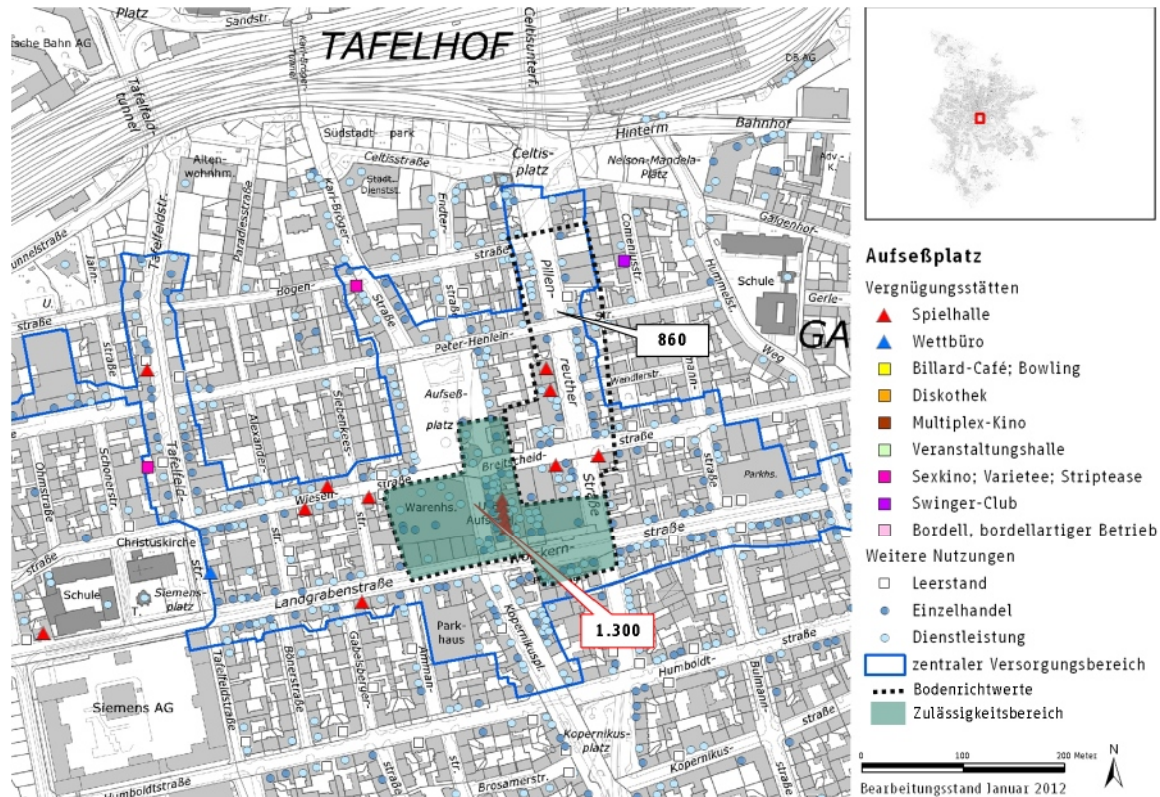
5.1.3 Steuerung von Vergnügungsstätten in den Hauptgeschäftsbereichen der B-Zentren

Die Hauptgeschäftslagen der B-Zentren Frankenzentrum und Leipziger Platz/ Äußere Bayreuther Straße sowie auch die Hauptgeschäftslage des B-Zentrums Aufseßplatz - insbesondere unter Berücksichtigung der Revitalisierungsabsichten des ehemaligen Kaufhausareals - weisen eine robuste Struktur auf und sind ebenfalls in der Lage, die spezifischen Störpotenziale auszugleichen, weshalb auch sich auch eine Steuerung in diese Bereiche grundsätzlich anbietet.

Maßgebend ist neben der Angebotsqualität die hohe, durch Einzelhandel und ergänzende Dienstleistungen geprägte funktionale Dichte, die die Hauptlage symbolisiert.

Auf Grundlage der höchsten funktionalen Dichte und der Bodenrichtwerte wurden Zulässigkeitsbereiche für Vergnügungsstätten definiert. Dieser erstreckt sich am **Aufseßplatz** vom ehemaligen Kaufhaus im Westen bis zur Pillenreutherstraße im Osten sowie im südlichen Bereich des Aufseßplatzes im Norden bis zur Wölckernstraße im Süden.

Karte 3: Ableitung eines Zulässigkeitsbereichs im B-Zentrum Aufseßplatz

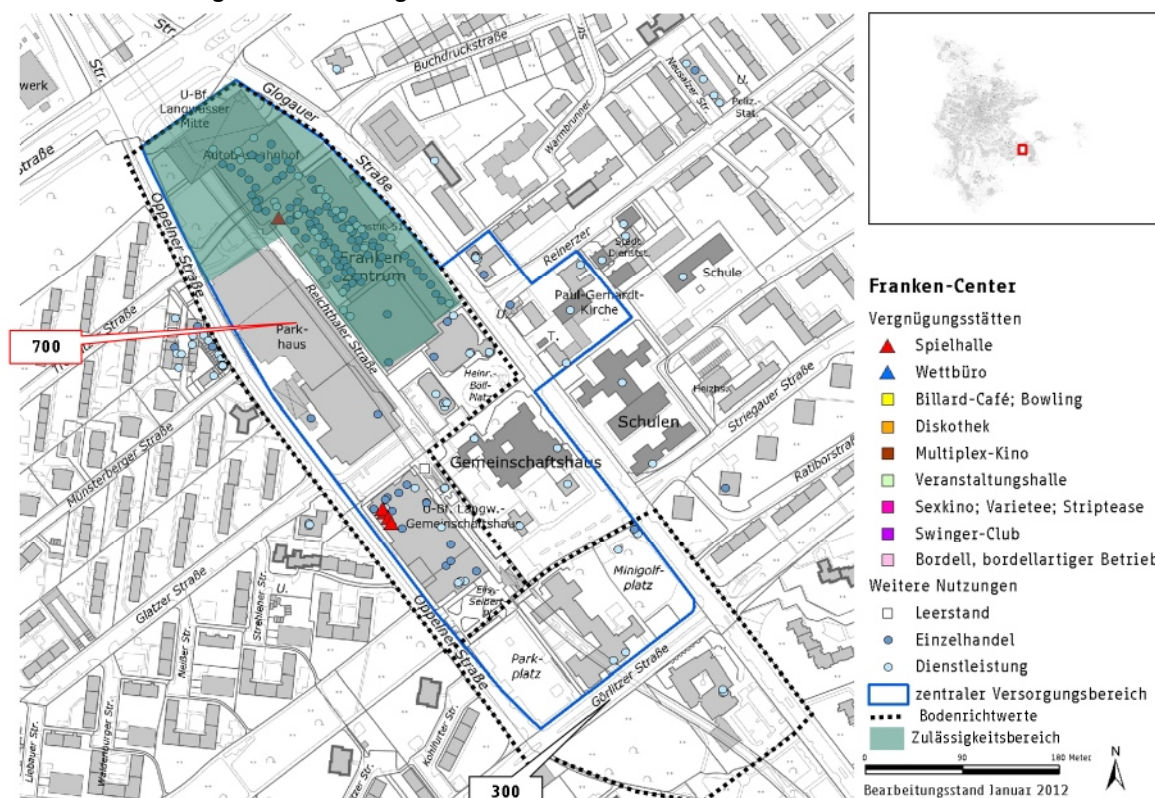


Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen April bis Juli sowie November 2011 und Informationen der Stadtverwaltung, Geometrie: Raumbezugssystem, Stand: 2011, Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth

Der abgegrenzte Zulässigkeitsbereich im **zentralen Versorgungsbereich Frankenzentrum** umfasst nur die Bereiche mit der höchsten funktionalen Dichte, die sich auf das Frankenzentrum selbst beschränken. Das Langwasser-Center ist auf Grund seiner Nahversorgungsfunktion nicht in den Zulässigkeitsbereich einzubeziehen.

Für den Zulässigkeitsbereich innerhalb der Abgrenzung des B-Zentrums Frankenzentrum wurde zwischen den beiden Spielhallenstandorten ein Abstand von 290 Metern gemessen. Zwischen beiden Spielhallenstandorten besteht keine Sichtbeziehung, so dass dieser Abstand verträglich erscheint und somit als Mindestabstand zugrunde gelegt werden kann. Möglicherweise würde innerhalb des Zulässigkeitsbereichs auch bei einem etwas geringeren Abstand eine Verträglichkeit vorliegen.

Karte 4: Ableitung eines Zulässigkeitsbereichs im B-Zentrum Frankenzentrum



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen April bis Juli sowie November 2011 und Informationen der Stadtverwaltung, Geometrie: Raumbezugssystem, Stand: 2011, Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth

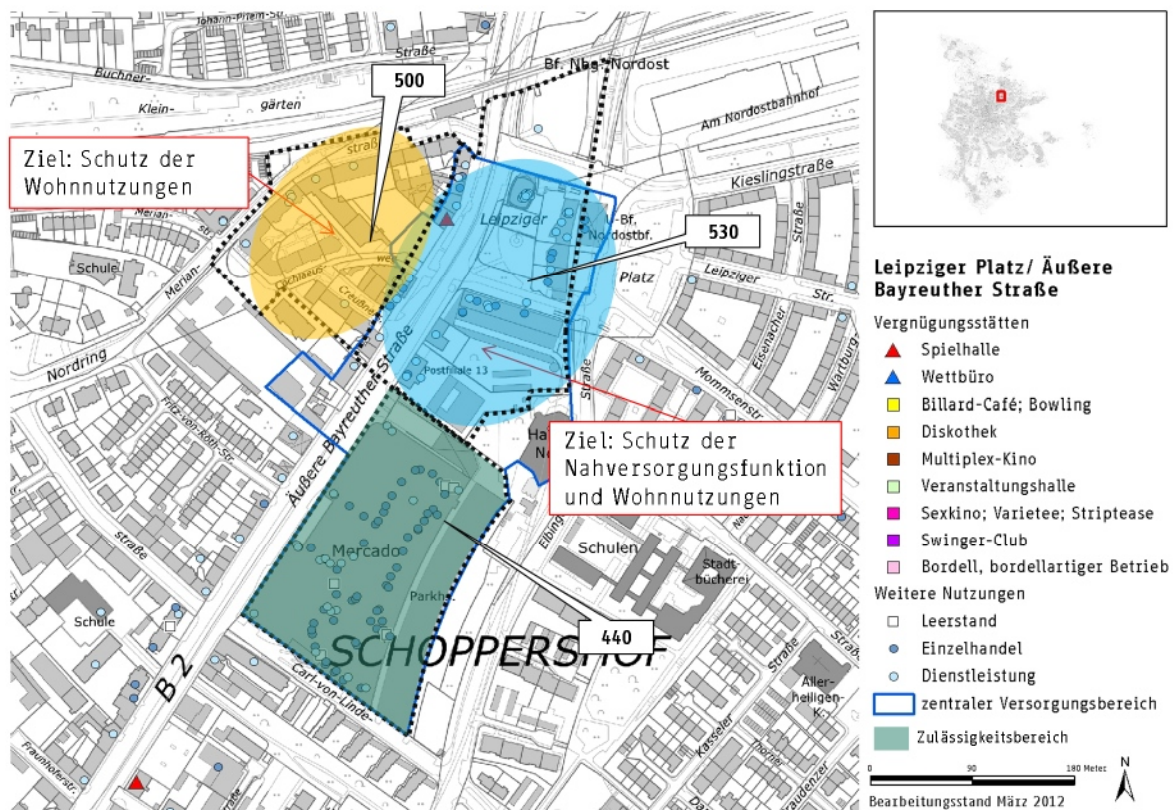
Im **zentralen Versorgungsbereich Leipziger Platz/ Äußere Bayreuther Straße** umfasst der Zulässigkeitsbereich ausschließlich den funktional stärksten Bereich des Einkaufszentrums Mercado. Der Leipziger Platz ist zum Schutz der Nahversor-



gungs- und Wohnfunktion ebenso wie der Bereich westlich der Äußeren Bayreuther Straße zum Schutz der Wohnfunktion aus dem Zulässigkeitsbereich auszuschließen.

Für den Zulässigkeitsbereich innerhalb der Abgrenzung des B-Zentrums Leipziger Platz/ Äußere Bayreuther Straße konnte kein verträglicher Mindestabstand gemessen werden.

Karte 5: Ableitung eines Zulässigkeitsbereichs im B-Zentrum Leipziger Platz/ Äußere Bayreuther Straße



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen April bis Juli sowie November 2011 und Informationen der Stadtverwaltung, Geometrie: Raumbezugssystem, Stand: 2011, Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth

Zum Schutz des Bodenpreisgefüges und der sensiblen Erdgeschosszone sowie zur Vermeidung von Vergnügungsstättenkonzentrationen ist die Zulässigkeit in allen drei beschriebenen Bereichen auf die Ober- und Untergeschosse zu beschränken.

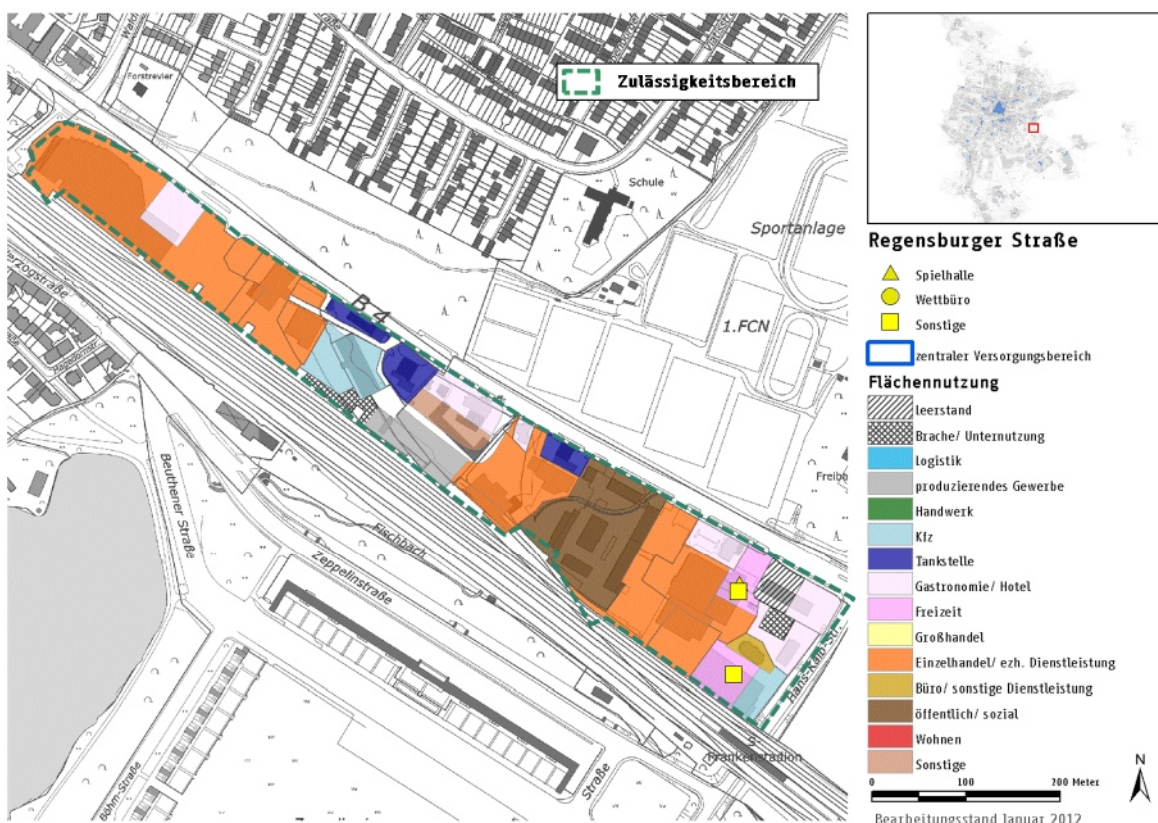
5.2 STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN DEN GEWERBLICHEN LAGEN VON NÜRNBERG

In allen Gewerbegebieten und sonstigen Gewerbelagen sind, wie die gebietsspezifischen Begründungen gezeigt haben (vgl. Kap. 4.4), Vergnügungsstätten nicht verträglich.

Die Nutzungsstruktur im gewerblichen Bereich Regensburger Straße stellt sich hingegen sehr heterogen dar, sie ist stark durch gewerbegebietsuntypische Nutzungen, insbesondere Einzelhandel, aber auch bereits durch Vergnügungsstätten (eine Spielhalle, eine Diskothek, ein Billardcenter) sowie Betriebe des Gastronomiegewerbes geprägt. Es handelt sich um ein faktisches Sondergebiet Einzelhandel.

Angesichts der derzeitigen Nutzungsstruktur ist eine städtebauliche Begründung beispielsweise zum Schutz von Gewerbeflächen für traditionelle Gewerbebetriebe und somit einer Vermeidung von Nutzungsverdrängungen und Bodenpreisteigerungen zum Ausschluss von Vergnügungsstätten ohne ein städtebauliches Entwicklungskonzept und eine planungsrechtlichen Neuordnung des Gebietes u.E. nicht tragfähig. Bei entsprechender Festsetzung mit den Mitteln der Bauleitplanung erscheint eine Ansiedlung von (weiteren) Vergnügungsstätten grundsätzlich verträglich, zumindest gibt es keine städtebaulichen Gründe, die einer Ansiedlung entgegenstehen.

Karte 6: Definition eines Zulässigkeitsbereichs im gewerblichen Bereich Regensburger Straße



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage eigener Erhebungen im November 2011/ Januar 2012; Kartengrundlage: Stadt Nürnberg



Ein möglicher Zulässigkeitsbereich im gewerblichen Bereich Regensburger Straße erstreckt sich entlang der Regensburger Straße zwischen Bahnunterführung/ Bayernstraße und Hans-Kalb-Straße.

Der Zulässigkeitsbereich ergibt sich aus den folgenden Kriterien:

- Bereich mit dem höchsten Anteil gewerbegebietsuntypischer Nutzungen (insbesondere Einzelhandel und andere publikumsorientierte und gewerbegebietsuntypische Nutzungen wie z.B. Fastfood-Restaurants)
- keine Wohnnutzungen (schutzwürdig) vorhanden
- Abgrenzung nach Süden durch die Bahnlinie, nach Norden durch die Regensburger Straße (Trennwirkung)
- südöstlicher Bereich der Regensburger Straße bisher keine gewerbegebietsuntypische Nutzungen, deutlich andere Nutzungsstruktur als Gebiete innerhalb des Zulässigkeitsbereichs

Vergnügungsstätten (insbesondere Spielhallen und Wettbüros) können damit in diesem Gebiet zugelassen werden. Etwaige Bedenken des BVerwG sind damit abgewogen, dass schutzwürdige Gebiete (außerhalb des Bereichs) nicht entwertet werden. Der planungsrechtlichen Umwidmung sollte eine Konzeption zur Neuordnung dieser Flächen zu Grunde liegen, in dem die Funktion dieses Bereichs innerhalb des gesamtstädtischen Kontextes definiert wird.

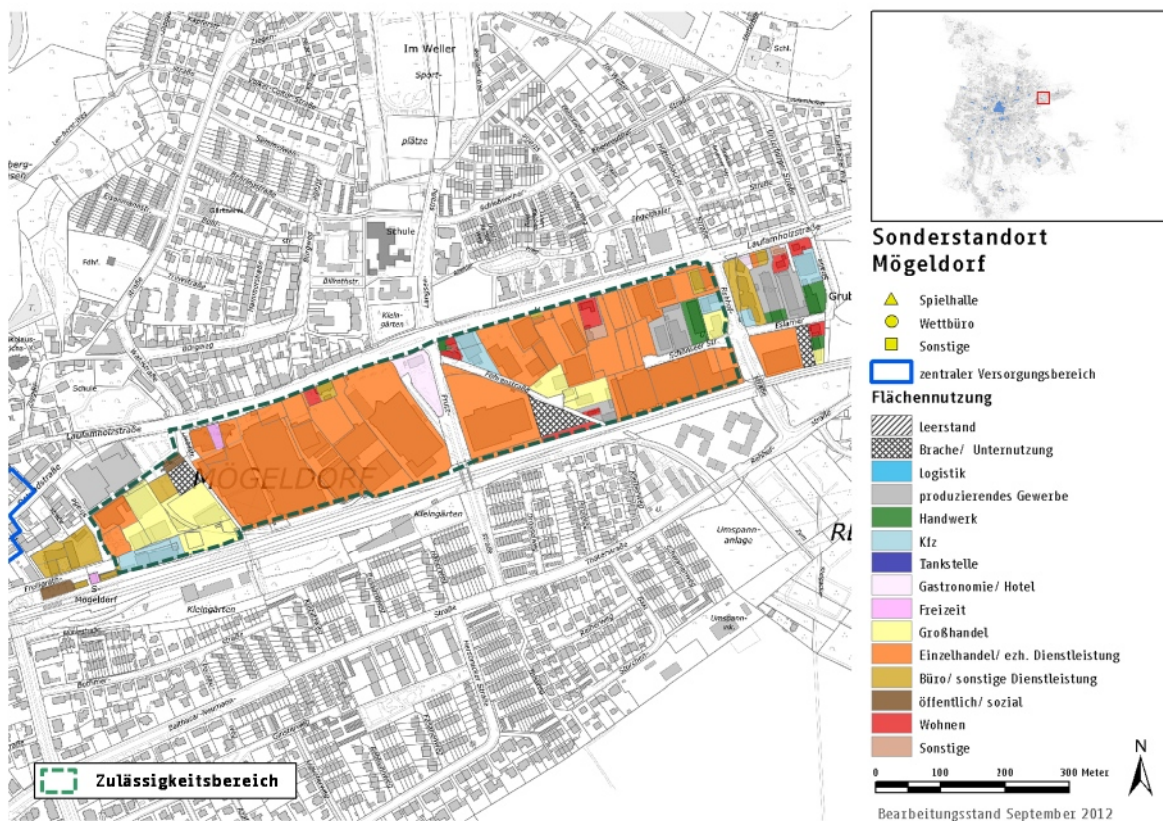
Der gewerbliche Bereich Mögeldorf, der im Einzelhandelskonzept als Sonderstandort Mögeldorf/ Laufamholzstraße nahezu identisch abgegrenzt wurde, ist durch eine ähnliche heterogene Nutzungsstruktur geprägt und kommt als Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten ebenfalls in Frage. Der Zulässigkeitsbereich in diesem Standort liegt zwischen Bahnlinie und Laufamholzstraße und reicht im Westen bis zur Freiligrathstraße und im Osten bis an die Rehhofstraße.

Folgende Kriterien führen zu dieser Abgrenzung:

- Bereich mit dem höchsten Anteil gewerbegebietsuntypischer Nutzungen (insbesondere Einzelhandel und andere publikumsorientierte und gewerbegebietsuntypische Nutzungen wie z.B. Fastfood-Restaurants),

- Abgrenzung nach Süden durch die Bahnlinie, nach Norden durch die Laufamholzstraße (Trennwirkung),
- östlicher und westlicher Bereich der Laufamholzstraße bisher deutlich durch gewerbegebietstypische und schutzwürdige Nutzungen (Büronutzungen, produzierendes Gewerbe) geprägt und daher auszuschließen.

Karte 7: Definition eines Zulässigkeitsbereichs im gewerblichen Bereich Mögeldorf



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage eigener Erhebungen im November 2011/ Januar 2012; Karten-
grundlage: Stadt Nürnberg

Vorteile für die Abgrenzung eines Zulässigkeitsbereichs in den gewerblichen Bereichen Regensburger Straße und Mögeldorf sind:

- Ausweisung von publikumsorientierten Standorten mit sozialer Kontrolle (keine "Hinterhof-Kasernierung")
- Bündelung von Störpotenzialen (Besucherfrequenzen)
- keine/ geringe Auswirkungen auf das Bodenpreisniveau (Einzelhandelsstandorte)
- keine Präzedenzwirkung



Demgegenüber stehen folgende Nachteile, die bei dieser Steuerungsvariante zu berücksichtigen sind:

- Steuerung entgegen der Rechtslogik der BauNVO
- "zusätzliche" Entwertung der Stadteingangssituation
- Festsetzungen sind u.U. nicht rechtssicher
- Gefahr der (weiteren) Konzentration von Vergnügungsstätten
- Ausschluss von Einzelhandel (auch in Teilbereichen) bei gleichzeitiger Zulässigkeit von Vergnügungsstätten städtebaulich nicht begründbar

Auf Grund der städtebaulich-funktional begründbaren Abgrenzung ist sichergestellt, dass die Bereiche außerhalb des Zulässigkeitsbereichs in der Entwicklung und der Gebietstypik nicht beeinträchtigt werden. Die Abgrenzung ist demnach im Sinne des Abwägungsgebotes des § 1 (6) BauGB vereinbar, da eine Entwertung schutzwürdiger Gebiete vermieden wird und eine tatsächliche Ansiedlungsmöglichkeit besteht.

Empfehlung:

Ausnahmsweise Zulässigkeit von Spielhallen/ Wettbüros in den Zulässigkeitsbereichen der gewerblichen Bereiche Regensburger Straße und Mögeldorf.

Ausschluss von Spielhallen/ Wettbüros in allen anderen Gewerbegebieten und sonstigen Gewerbelagen zum Schutz der traditionellen Gewerbebetriebe (Dienstleistungen, produzierendes Gewerbe, Handwerk), zum Schutz des Bodenpreisgefüges, zum Schutz der tlw. (angrenzenden) sozialen Einrichtungen (z.B. Schulen, Kindergärten, Sportplätze) und zum Schutz der ggf. (angrenzenden) Wohnnutzungen.

In Gewerbegebieten können Diskotheken/ Tanzlokale und Swinger-Clubs zugelassen werden, wenn von diesen Nutzungen keine Störungen (z.B. gegenüber angrenzenden Wohnnutzungen oder Gewerbebetrieben) zu erwarten sind. Dies ist i.d.R. in eher publikumsorientierten Gewerbegebieten der Fall; weiteres Kriterium für die Zulässigkeit bildet ein ÖPNV-Anschluss.

5.3 STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN DEN GEMISCHTEN BAUFLÄCHEN DER STADTTEILE VON NÜRNBERG

In keinem Bereich der untersuchten gemischten Bauflächen war eine Nutzungsverträglichkeit für Vergnügungstätten festzustellen.

Besondere Ziele in den Mischgebieten sind:

- der Schutz der Wohnnutzungen in Misch- und angrenzenden Wohngebieten
- der Schutz der sozialen Einrichtungen (z.B. Schulen, Kindergärten, Sportplätzen, Ausbildungszentren)
- der Schutz des hohen Wohnanteils und die Sicherung des planerischen Ziels, diesen weiter zu erhöhen bzw. weiter zu entwickeln
- der Schutz des Stadt- und Ortsbildes
- der Schutz des Bodenpreisgefüges
- die Vermeidung von (weiteren) Häufungen/ Konzentrationen von Vergnügungstätten und damit einhergehenden Trading-Down-Prozessen

Empfehlung:

Ausschluss von Vergnügungstätten in den Mischgebieten aller Stadtteile und den Hauptverkehrsachsen von Nürnberg zum Schutz der Wohnnutzungen und sozialen Einrichtungen, zum Schutz des Stadt- und Ortsbildes, zum Schutz der (Nah-)Versorgungsfunktionen (der C- und D-Zentren und Nahversorgungsstandorte), zur Sicherung des Bodenpreisgefüges sowie zum Schutz vor (weiteren) Trading-Down-Prozessen (z.B. Fürther Straße, Bayreuther Straße).

5.4 STEUERUNGSKONZEPT

Vergnügungstätten sind in allen Gebietskategorien auszuschließen.

Vergnügungstätten sind in dem abgegrenzten Zulässigkeitsbereich der Hauptgeschäftslagen der Innenstadt, der B-Zentren Aufseßplatz, Frankenzentrum und Äußere Bayreuther Straße/ Leipziger Platz sowie im Bereich Ottostraße und Frauentor-mauer ausnahmsweise in den Untergeschossen und Obergeschossen zulässig (vertikale Steuerung). Voraussetzung ist die Einhaltung der definierten Mindestabstände zur nächsten Vergnügungstätte. Bei einer direkten Sichtbeziehung zwischen zwei



Standorten kann im Einzelfall eine größere Laufdistanz angemessen sein (horizontale Steuerung).

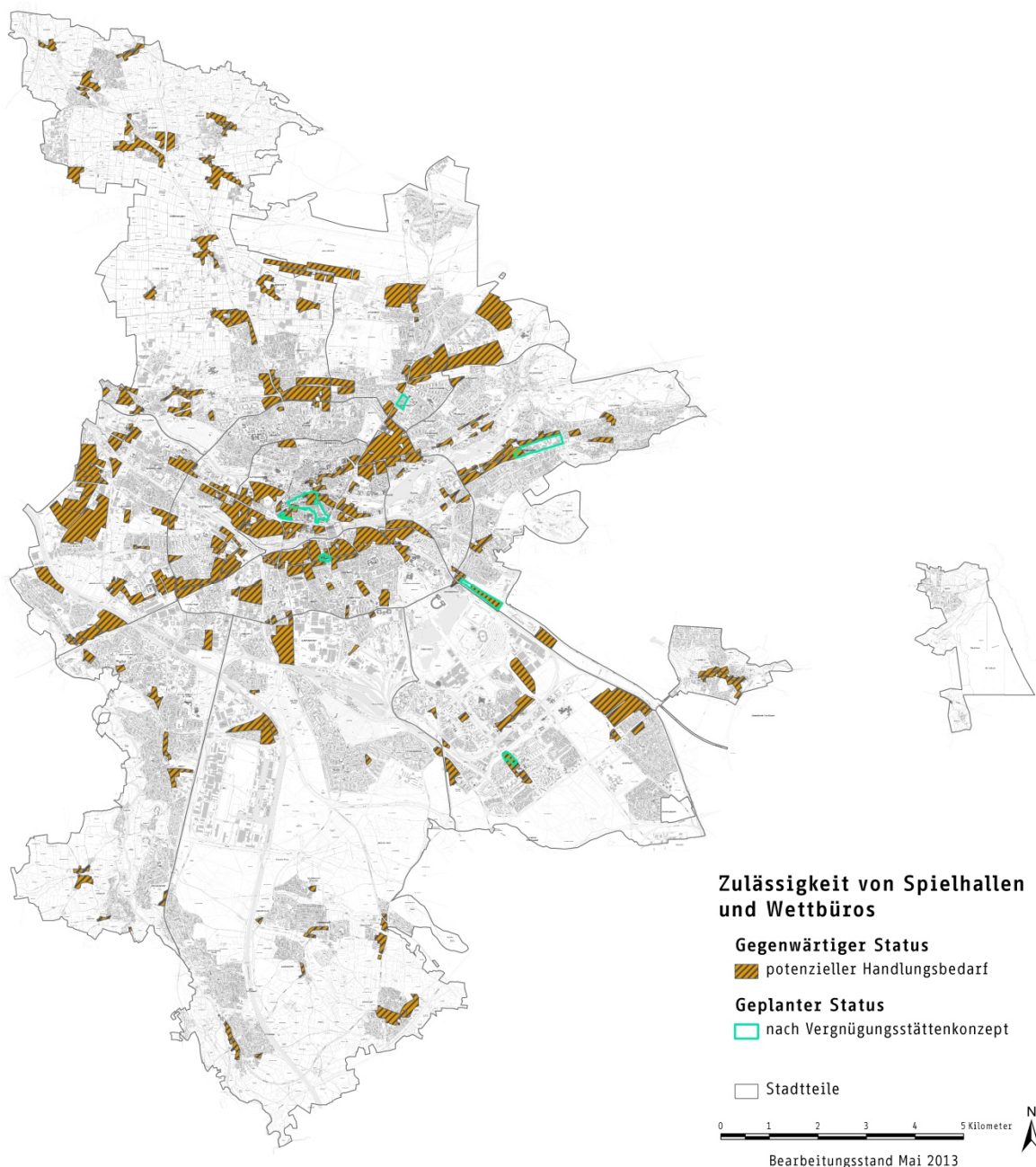
In den Zulässigkeitsbereichen der gewerblichen Bereiche Regensburger Straße und Mögeldorf sind Vergnügungsstätten ausnahmsweise innerhalb der abgegrenzten Bereiche zulässig, sofern keine städtebaulich negativen Auswirkungen zu erwarten sind.

Die Unterarten Diskotheken und Tanzlokale sind in publikumsorientierten Gewerbegebieten, den Kerngebieten sowie gewerblich geprägten Mischgebieten ausnahmsweise zulässig (§ 15 BauNVO ist entsprechend anzuwenden, d.h. die Gebietstypik muss gewahrt bleiben).

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

Das vorliegende Vergnügungsstättenkonzept reduziert die Zahl der Gebiete in der Stadt Nürnberg, in denen Spielhallen und Wettbüros (ausnahmsweise) zulässig sind in sehr hohem Maße (vgl. Karte 8): Derzeit existiert eine hohe Anzahl von Gebieten, insbesondere GE-Gebiete und gewerblich geprägte MI-Gebiete, in denen ein potenzieller Handlungsbedarf zur Steuerung von Spielhallen und Wettbüros, d.h. im Fall eines Ansiedlungsvorhabens, besteht. Das Vergnügungsstättenkonzept sieht demgegenüber insgesamt nur sieben Zulässigkeitsbereiche (s.o.) vor; die Möglichkeiten zur Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros sind folglich deutlich beschränkt. Dies gilt umso mehr, da im Zulässigkeitsbereich des A-Zentrums Innenstadt/ Hauptgeschäftslage und in den Zulässigkeitsbereichen der B-Zentren Aufseßplatz, Frankenzentrum und Äußere Bayreuther Straße/ Leipziger Platz eine städtebaulich unverträgliche räumliche Konzentration durch eine horizontale Steuerung, d.h. durch Mindestabstände, verhindert wird.

Karte 8: Flächen mit potenziellem Handlungsbedarf hinsichtlich der Zulässigkeit von Spielhallen und Wettbüros sowie nach Vergnügungstättenkonzept geplante Zulässigkeitsbereiche



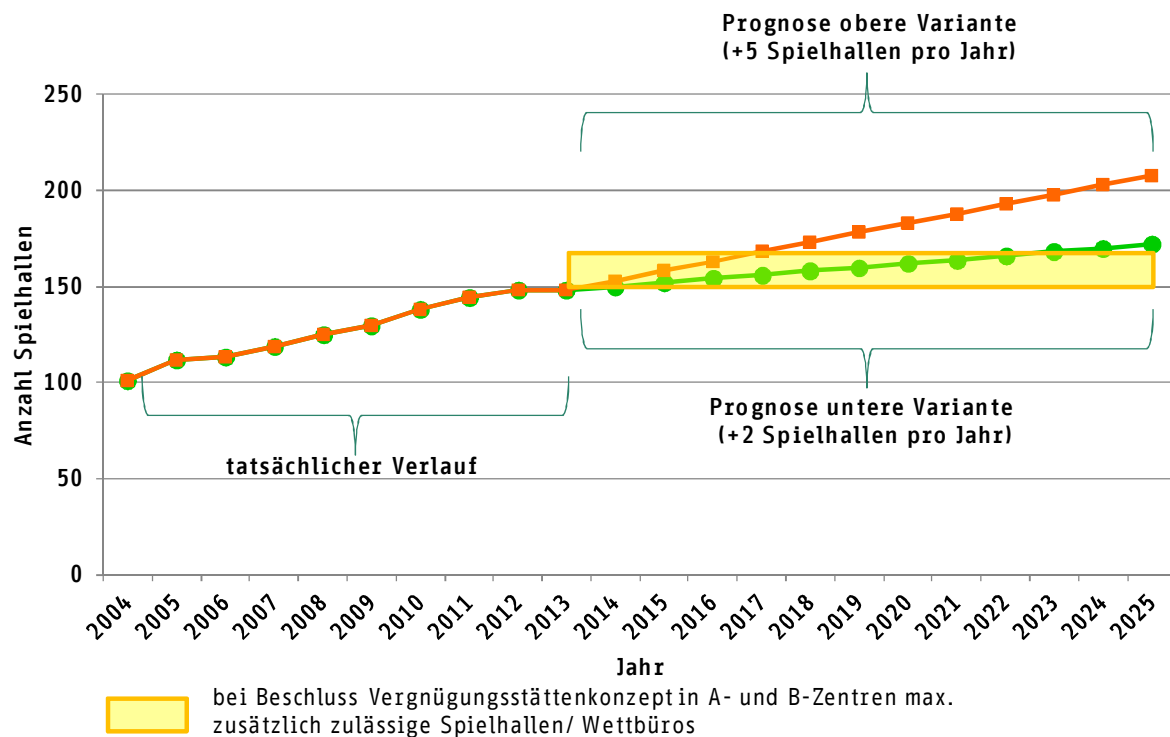
Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen April bis Juli sowie November 2011 und Informationen der Stadtverwaltung Nürnberg; Geometrie: Raumbezugssystem, Stand: 2011, Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth

In diesen vier Bereichen sind - bei "optimaler" Ausnutzung der abgegrenzten Bereiche - unter Zugrundelegung der in Kap. 5.1.2 und Kap. 5.1.3 dargelegten Mindestabstände im Höchstfall bis zu zwanzig zusätzliche Spielhallen/ Wettbüros möglich. Faktisch wird die Zahl zusätzlicher Spielhallen und Wettbüros jedoch deutlich ge-



ringer ausfallen, da eine entsprechende Abstimmung der Betreiber von Spielhallen und Wettbüros untereinander sowie mit den entsprechenden Immobilieneigentümern nicht zu erwarten ist. Doch selbst bei Realisierung der maximalen Anzahl von Spielhallen und Wettbüros in diesen vier Bereichen würde die Gesamtzahl dieser Einrichtungen in Nürnberg langfristig betrachtet geringer ausfallen, als dies in der Gesamtstadt Nürnberg ohne Konzept der Fall wäre (vgl. Abb. 2)⁹. Letztlich trägt das Vergnügungsstättenkonzept dazu bei, den Zuwachs an Spielhallen und Wettbüros in Nürnberg sowie perspektivisch - bei Aufgabe derzeit bestehender Spielhallen außerhalb der definierten Zulässigkeitsbereiche - auch die Gesamtzahl dieser Einrichtungen zu reduzieren.

Abb. 2: Anzahl der Spielhallen in Nürnberg 2004 bis 2013 (tatsächlicher Bestand) und prognostizierte Entwicklung



Quelle: Stadt Nürnberg, eigene Berechnungen, eigene Darstellung

⁹ Bei der oberen Variante wurde der Zuwachs an Spielhallen auf Grundlage des gerundeten Durchschnittswerts im Zeitraum von 2004 bis 2013 (+ 5 Spielhallen pro Jahr) errechnet, bei der unteren Variante auf Basis des durchschnittlichen Zuwachses im Zeitraum 2001 bis 2013 (+ 2 Spielhallen pro Jahr). Nicht berücksichtigt sind hierbei zusätzliche Spielhallen und Wettbüros in den gewerblichen Bereichen Regensburger Straße und Mögeldorf, da für diese keine konkreten Mindestabstände abgeleitet werden können. Für den Zulässigkeitsbereich des B-Zentrums Leipziger Platz/ Äußere Bayreuther Straße wurde ein geringer Mindestabstand von 150 Meter - entsprechend dem Mindestabstand des B-Zentrums Aufseßplatz - angesetzt.

6. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

In allen Gebieten der Stadt Nürnberg, in den Vergnügungsstätten i.S.d. BauNVO allgemein bzw. ausnahmsweise zulässig sind, bestehen zunächst **be- gründete Zweifel an einer vertraglichen Ansiedlung gemäß der definierten Ziele**. Hinsichtlich des Erfordernisses einer Positivplanung ist es trotzdem notwen- dig Bereiche aufzuzeigen, in denen Vergnügungsstätten zulässig sein sollen.

Insbesondere mit der vorgeschlagenen Steuerung von Vergnügungsstätten in einen Teilbereich des Kerngebiets von Nürnberg folgt die Konzeption der Logik der BauNVO, wonach Vergnügungsstätten als zentrale Dienstleistungsbetriebe eine für Kerngebiete typische Nutzung darstellen. Wie aufgezeigt, ist die Vertraglichkeit von Vergnügungsstätten in diesen Bereichen am Höchsten - die verbleibenden Störpo- tenziale können durch Instrumente der Feinsteuerung (horizontale und vertikale Steuerung) sowie durch weitere synergetische Steuerungsmöglichkeiten (z.B. Anpas- sung der Gestaltungssatzung etc.) soweit minimiert werden, dass Vergnügungsstät- ten in den definierten Teilbereichen der Innenstadt und der B-Zentren von Nürn- berg vertraglich angesiedelt werden können. Zudem ist durch die aufgezeigte Steu- erungsmöglichkeit eine Steuerung bzw. Definition von Ansiedlungsbereichen in schutzwürdigen Gebieten (z.B. Gewerbegebiete) grundsätzlich nicht möglich, insbe- sondere wenn dies zu einer (weiteren) Entwertung der Gebiete führt¹⁰.

¹⁰ Der gewerbliche Bereich Regensburger Straße ist, ebenso wie der gewerbliche Bereich Mögeldorf, auf Grund der faktischen Nutzung (vgl. Kap. 4.4) ein Sonderfall. Beide Bereiche können (umgewidmet als Sondergebiet Einzelhandel) als weiterer Zulässigkeitsbereich festgesetzt werden.



7. 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 zum 01.07.2012 in Kraft getreten ist. Die EU-Kommission hat jedoch weiterhin Bedenken an den Regelungsinhalten des neuen Glücksspielstaatsvertrages, was das Gemeinschaftsrecht betrifft¹¹. Die Kritik an dem Glücksspielstaatsvertrag bezieht sich jedoch nicht nur auf die mangelnde EU-Konformität sondern auch auf einer Unvereinbarkeit mit dem deutschen Grundgesetz (GG)¹². 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.

Die städtebaulichen Inhalte des neuen Glücksspielstaatsvertrages weisen einen **Konflikt zwischen Gewerberecht und Planungsrecht** auf, der sich insbesondere bei der Anwendung der jeweiligen Steuerungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene offenbart:

- Die Bestimmungen zu den **Mindestabständen zwischen Spielhallen**, sind in den jeweiligen Ausführungsgesetzen der Länder zu konkretisieren und rein suchtpreventiver Natur. Allerdings ist die suchtpreventive Wirkung der Mindestabstände nicht bewiesen, zudem ist die Beschränkung auf Spielhallen und die fehlende Kombination zu Wettbüros in diesem Zusammenhang fraglich, da Wettbüros nicht unbedingt weniger suchtgefährdend als Spielhallen sind.
- Zudem stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob durch unterschiedliche Festsetzungen der Abstände in den Ländern der Verdacht der Willkür entsteht. In der Wirkung steht damit die gewerberechtliche Regelung zu Mindestabständen zwischen Spielhallen im Konflikt mit dem Eigentumsrecht und der Berufsfreiheit des Grundgesetzes.
- Die pauschale Festsetzung eines Mindestabstandes zwischen Spielhallen, landesweit für alle Kommunen, kann bei der Übertragung auf den tatsächlichen städte-

¹¹ Vgl. <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/0,1518,775226,00.html>; Zugriff am 19.11.11.

¹² Vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Gutachten-Gluecksspielstaatsvertrag-immer-noch-nicht-EU-konform-1259173.html>; Zugriff 27.06.11.

baulichen 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).
- 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.

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 ist.

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 Abs. 5 BauNVO maßgebend waren, überhaupt nicht städtebaulicher Natur sind."*¹³

¹³ Vgl. BVerwG: Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91.



8. EMPFEHLUNGEN ZU MAßNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES

8.1 KONZEPTEMPFEHLUNGEN

Auf der Basis der untersuchten städtebaulichen Situation in den verschiedenen Stadtbereichen ergibt sich folgende Konsequenz:

- Vergnügungsstätten i.S. der BauNVO sind zukünftig nur noch in den abgegrenzten Zulässigkeitsbereichen der Innenstadt, der B-Zentren sowie der gewerblichen Bereiche Regensburger Straße und Mögeldorf ausnahmsweise zulässig.
- In allen anderen Bereichen, in denen Vergnügungsstätten regelmäßig oder ausnahmsweise zulässig wären, sind diese auszuschließen. Ausnahmen hiervon können für Diskotheken/ Tanzlokale in publikumsorientierten Gewerbelagen, MK und gewerblich geprägten MI gemacht werden, wenn diese in unmittelbarer Nähe zu einem ÖPNV-Haltepunkt mit hinreichendem Angebot liegen und auch sonstige städtebauliche Kriterien nicht dagegen sprechen. Auch für Betriebe mit sexuellem Hintergrund (Bordelle, bordellartige Betriebe, Swinger-Clubs, Sauna-Clubs und weitere Betriebsformen zur Darstellung sexueller Handlungen) können Ausnahmen in publikumsorientierten Gewerbelagen gemacht werden, wenn sonstige städtebauliche Kriterien nicht dagegen sprechen.
- Eine Bestandssicherung z.B. über den § 1 (10) BauNVO für die bestehenden Vergnügungsstätten sollte nicht automatisch erfolgen, sondern im Einzelfall geprüft werden.

8.2 UMSETZUNG

Mit dem Beschluss des Stadtrates wird das Vergnügungsstättenkonzept zu einem städtebaulichen Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 (6) Nr. 11 BauGB, das bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen ist und zudem als städtebauliche Begründung dienen kann. Das Konzept selbst entfaltet jedoch keine Rechtsbindung, sondern ist lediglich ein "schwergewichtiger Abwägungsbelang". Die rechtliche Verbindlichkeit ergibt sich erst durch eine entsprechende Bauleitplanung, die die Konzeptinhalte in Planungsrecht umsetzt. Hierbei ist zu beachten, dass ohne eine zeitnahe Umsetzung durch die Bauleitplanung das Konzept seine Argumentationskraft verliert. Gleichzeitig ist es aber auch nicht erforderlich, alle relevanten Bebauungspläne gleichzeitig und sofort zu ändern. Die Umsetzung sollte folgenden



Ablauf haben, wobei ggf. weitere Aspekte (wie z.B. Einzelhandelsausschlüsse) beachtet werden müssen:

- Definition der relevanten B-Pläne und Feststellung des Alters (7-Jahres-Frist),
- Definition/ Abgrenzung der relevanten § 34er-Bereiche,
- Überprüfung der maßgeblichen Festsetzungen und Begründungen in den B-Plänen,
- Priorisierung der zu bearbeitenden B-Pläne bzw. der § 34er-Gebiete nach fachlicher und formaler Dringlichkeit,
- Überprüfung des Überplanungserfordernisses (einfacher, qualifizierter B-Plan),
- Aufstellungs-/ Änderungsbeschlüsse,
- Bearbeitung nach verfügbaren Kapazitäten, mindestens einen gewichtigen B-Plan.

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 in den Bebauungsplänen, in denen auf Vergnügungsstätten bezogene Regelungen vorgenommen werden, muss auf das Vergnügungsstättenkonzept und die damit verfolgten Ziele Rücksicht nehmen. Zur Absicherung dieser Ziele wäre ergänzend ggf. ein Gewerbeflächenkonzept sinnvoll.