



München Stuttgart Forchheim
Köln Leipzig Lübeck Ried(A)

Vergnügungsstättenkonzept der Stadt Leverkusen

CIMA Beratung + Management GmbH
Goethestraße 2 50858 Köln
T 02234-92965-17
F 02234-92965-18
www.cima.de

Projektbearbeitung:
Dr. Wolfgang Haensch
Matthias Hartmann
Carina Rupp

Köln, den 13. März 2018

Stadtentwicklung

Marketing

Regionalwirtschaft

Einzelhandel

Wirtschaftsförderung

Citymanagement

Immobilien

Organisationsberatung

Kultur

Tourismus

Nutzungs- und Urheberrechte

Der Auftraggeber kann den vorliegenden Projektbericht innerhalb und außerhalb seiner Organisation verwenden und verbreiten, wobei stets auf die angemessene Nennung der CIMA Beratung + Management GmbH als Urheber zu achten ist. Jegliche – vor allem gewerbliche – Nutzung darüber hinaus ist nicht gestattet.

Der Bericht fällt unter § 2 Abs. 2 sowie § 31 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutze der Urheberrechte. Die Weitergabe, Vervielfältigungen und Ähnliches durch andere als den Auftraggeber, auch auszugsweise, sind nur mit ausdrücklicher schriftlicher Zustimmung des Verfassers gestattet. Sämtliche Rechte, vor allem Nutzungs- und Urheberrechte, verbleiben bei der CIMA Beratung + Management GmbH, Köln.

Inhalt

1 Ziele und methodisches Vorgehen	10
1.1 Anlass	10
1.2 Ziele und Anforderungen	11
1.3 Methodik	11
2 Allgemeine Grundlagen	13
2.1 Begriffsdefinition „Vergnügungsstätte“	13
2.2 Branchentrends	19
2.2.1 Trends bei wett-/glücksspielorientierten Vergnügungsstätten	20
2.2.2 Trends bei freizeitorientierten Vergnügungsstätten	22
2.2.3 Trends im Erotikgewerbe	23
3 Grundlagen der Regulierung	24
3.1 Auswirkungen von Vergnügungsstätten	24
3.2 Rechtsgrundlagen	27
3.3 Baurechtliche Regulierungsmöglichkeiten	30
3.4 Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach BauNVO (2017)	31
3.4.1 Differenzierung zwischen kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten	31
3.4.2 Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den Baugebieten der BauNVO (2017)	32
3.5 Zulässigkeit von Vergnügungsstätten im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	34
4 Bestands- und Standortanalyse	35
4.1 Bestandsanalyse	35
4.2 Steuerungsmöglichkeiten der Stadt Leverkusen	41
4.2.1 Flächennutzungsplanung	41
4.2.2 Planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten	42
4.2.3 Sonderregelungen für die Genehmigung von Spielhallen	43
4.2.4 Sonderregelungen für die Genehmigung von Wettvermittlungsstellen für Sportwetten	44
4.2.5 Weitere Steuerungsmöglichkeiten	46

5 Vergnügungsstättenkonzeption Stadt Leverkusen	48
5.1 Strategische Grundüberlegungen	48
5.1.1 Leitlinien der Vergnügungsstättenkonzeption	52
5.1.2 Städtebauliche Kriterien zur Steuerung der Vergnügungsstätten im Stadtgebiet Leverkusen	53
5.2 Steuerungsregelungen für das Hauptzentrum Wiesdorf und die Stadtbezirkszentren von Opladen und Schlebusch	58
5.2.1 Hauptzentrum Wiesdorf	58
5.2.2 Stadtbezirkszentrum Opladen	66
5.2.3 Stadtbezirkszentrum Schlebusch	73
5.3 Steuerungsregelungen für die Nahversorgungszentren	77
5.4 Steuerungsregelungen für Kerngebiete außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche	78
5.5 Steuerungsregelungen für Mischgebiete außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche	81
5.6 Steuerungsregelungen für die Leverkusener Gewerbegebiete	83
5.7 Verbleibende Entwicklungsspielräume für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten	93
6 Fazit	109
Anhang	

Abbildungen

Abb. 1: Betriebsformen von Vergnügungsstätten und ihre rechtliche Einordnung	14
Abb. 2: Typen von Vergnügungsstätten	16
Abb. 3: Anteil am Umsatz der Glücksspielanbieter am Glücksspielmarkt	19
Abb. 4: Städtebaulich relevante „Trading-Down“-Effekte	24
Abb. 5: Störpotenziale nach Anlagetyp	27
Abb. 6: Möglichkeiten der baurechtlichen Steuerung	30
Abb. 7: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Baugebieten (BauNVO (2017))	33
Abb. 8: Verteilung nach Vergnügungsstättentypen	36
Abb. 9: Konzession je Standort (2016)	36
Abb. 10: Entwicklung der Spielhallen in Leverkusen (Veränderung 2002 zu 2016)	37
Abb. 11: Geldspielgerätedichte - Stand 2016 (Geräte je 100.000 Einwohner)	37
Abb. 12: Einwohner je Geldspielgerät - Stand 2016	38
Abb. 13: Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten nach Nutzungstyp „Spiel“, „Freizeit“ und „Erotik“	39
Abb. 14: Gesamtstruktur der spielorientierten Vergnügungsstätten nach Konzessionen	40
Abb. 15: Räumliche Verteilung der Internetcafés im Stadtgebiet Leverkusen	41
Abb. 16: Flächennutzungsplan Stadt Leverkusen (2006)	42
Abb. 17: 350 Meter-Radien der vorhandenen Spielhallen sowie der öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege sowie Zulässigkeit von VGS in Gewerbegebieten im Stadtgebiet Leverkusen	43
Abb. 18: 350 Meter-Radien der vorhandenen Spielhallen sowie der öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege sowie Zulässigkeit von VGS in MI-/ MK-Gebieten im Stadtgebiet Leverkusen	44
Abb. 19: 200 Meter-Radien der vorhandenen Wettvermittlungsstellen sowie der öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege sowie Zulässigkeit von VGS in Gewerbegebieten im Stadtgebiet Leverkusen	45
Abb. 20: 200 Meter-Radien der vorhandenen Wettvermittlungsstellen sowie der öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege sowie Zulässigkeit von VGS in MI-/ MK-Gebieten im Stadtgebiet Leverkusen	45
Abb. 21: Strategische Ansätze zur Steuerung von Vergnügungsstätten	48
Abb. 22: Vergnügungsstätten in unterschiedlichen Lagen von Leverkusen (Zentren, Nahversorgungslagen, Mischgebiete an Ausfahrtstraßen)	50
Abb. 23: Relevante Grundlagen zur städtebaulichen Beurteilung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten	53
Abb. 24: Seveso-II-Konzept der Stadt Leverkusen: Planungszonen 1 und 2	56
Abb. 25: Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten im Hauptzentrum Wiesdorf	59
Abb. 26: Geltungsbereiche der Bebauungspläne und Gestaltungssatzungen im Hauptzentrum Wiesdorf	60

Abb. 27: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten im Hauptzentrum Wiesdorf – Bereich Wiesdorf Stadtmitte	61
Abb. 28: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten im Hauptzentrum Wiesdorf – Bereich Rathaus und Einkaufszentrum	62
Abb. 29: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten im Hauptzentrum Wiesdorf Bereich Friedrich-Ebert-Platz	63
Abb. 30: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten im Hauptzentrum Wiesdorf Bereich Multiplexkino und Erweiterung Stadtbibliothek	64
Abb. 31: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten im Hauptzentrum Wiesdorf Bereich Montanusstraße	65
Abb. 32: Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten im Stadtbezirkszentrum Opladen	68
Abb. 33: Geltungsbereiche der Bebauungspläne und Gestaltungssatzungen im Stadtbezirkszentrum Opladen	69
Abb. 34: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten für das Stadtbezirkszentrum Opladen – Bereich Düsseldorfer Straße/Kölner Straße	70
Abb. 35: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten für das Stadtbezirkszentrum Opladen – Bereich Schillerstraße	71
Abb. 36: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten für das Stadtbezirkszentrum Opladen – Bereich Busbahnhof	72
Abb. 37: Vorhandene Spielhalle innerhalb des Zentralen Versorgungsbereichs Schlebusch	73
Abb. 38: Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten im Stadtbezirkszentrum Schlebusch	74
Abb. 39: Geltungsbereiche der Bebauungspläne und Gestaltungssatzungen im Stadtbezirkszentrum Schlebusch	74
Abb. 40: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten für das Stadtbezirkszentrum Schlebusch – Bereich außerhalb Schlebusch Karree	75
Abb. 41: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten für das Stadtbezirkszentrum Schlebusch – Bereich Schlebusch Karree	76
Abb. 42: 15 Nahversorgungszentren im Stadtgebiet Leverkusen	77
Abb. 43: Allgemeines Prüfverfahren zur Beurteilung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Kerngebieten außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche	78
Abb. 44: Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 194/I (in Aufstellung)	80
Abb. 45: Prüfverfahren zur Beurteilung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Mischgebieten	82
Abb. 46: Übersicht der Gewerbe- und Industriegebiete im Stadtgebiet Leverkusen	84
Abb. 47: Leverkusener Gewerbe- und Industriegebiete mit einer speziellen Zielgruppenausrichtung bzw. städtebaulichen Konzeptionen	86
Abb. 48: Potenzialflächen für gewerbliche Nutzungen und Empfehlungen zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten	91
Abb. 49: Prüfverfahren zur Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten	93
Abb. 50: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Standortbereichen	95

Abb. 51: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den vorhandenen MI- und MK-Gebieten der Stadt Leverkusen	96
Abb. 52: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den Gewerbe- und Industriegebieten der Stadt Leverkusen	100
Abb. 53: Entwicklungsräume für Vergnügungsstätten im Stadtgebiet Leverkusen (Nutzungstyp Spielhalle)	104
Abb. 54: Entwicklungsräume für Vergnügungsstätten im Stadtgebiet Leverkusen (Nutzungstyp Wettvermittlungsstätten)	105
Abb. 55: Entwicklungsräume für Vergnügungsstätten im Stadtgebiet Leverkusen (Nutzungstyp Spiel - Sonstige)	106
Abb. 56: Entwicklungsräume für Vergnügungsstätten im Stadtgebiet Leverkusen (Nutzungstyp Erotik)	107
Abb. 57: Entwicklungsräume für Vergnügungsstätten im Stadtgebiet Leverkusen (Nutzungstyp Freizeit)	108
Abb. 58: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Standortbereichen	110
Abb. 59: Räumliche Verstandortung der Misch- und Kerngebiete im Stadtgebiet Leverkusen (lfd. Nr. in Abb. 51)	112
Abb. 60: Räumliche Verstandortung der Gewerbe- und Industriegebiete im Stadtgebiet Leverkusen (lfd. Nr. in Abb. 52)	112
Abb. 61: Räumliche Entwicklungsspielräume für Spielhallen in Gewerbegebieten (Stadtgebiet Leverkusen - Nord)	113
Abb. 62: Räumliche Entwicklungsspielräume für Spielhallen in MI- und MK-Gebieten (Stadtgebiet Leverkusen - Nord)	113
Abb. 63: Räumliche Entwicklungsspielräume für Spielhallen in Gewerbegebieten (Stadtgebiet Leverkusen - West)	114
Abb. 64: Räumliche Entwicklungsspielräume für Spielhallen in MI- und MK-Gebieten (Stadtgebiet Leverkusen - West)	114
Abb. 65: Räumliche Entwicklungsspielräume für Spielhallen in Gewerbegebieten (Stadtgebiet Leverkusen - Ost)	115
Abb. 66: Räumliche Entwicklungsspielräume für Spielhallen in MI- und MK-Gebieten (Stadtgebiet Leverkusen - Ost)	115
Abb. 67: Räumliche Entwicklungsspielräume für Spielhallen in Gewerbegebieten (Stadtgebiet Leverkusen - Süd)	116
Abb. 68: Räumliche Entwicklungsspielräume für Spielhallen in MI- und MK-Gebieten (Stadtgebiet Leverkusen - Süd)	116
Abb. 69: Räumliche Entwicklungsspielräume für Wettvermittlungsstellen in Gewerbegebieten (Stadtgebiet Leverkusen - Nord)	117
Abb. 70: Räumliche Entwicklungsspielräume für Wettvermittlungsstellen in MI- und MK-Gebieten (Stadtgebiet Leverkusen - Nord)	117
Abb. 71: Räumliche Entwicklungsspielräume für Wettvermittlungsstellen in Gewerbegebieten (Stadtgebiet Leverkusen - West)	118
Abb. 72: Räumliche Entwicklungsspielräume für Wettvermittlungsstellen in MI- und MK-Gebieten (Stadtgebiet Leverkusen - West)	118

Abb. 73: Räumliche Entwicklungsspielräume für Wettvermittlungsstellen in Gewerbegebieten (Stadtgebiet Leverkusen - Ost)	119
Abb. 74: Räumliche Entwicklungsspielräume für Wettvermittlungsstellen in MI- und MK-Gebieten (Stadtgebiet Leverkusen - Ost)	119
Abb. 75: Räumliche Entwicklungsspielräume für Wettvermittlungsstellen in Gewerbegebieten (Stadtgebiet Leverkusen - Süd)	120
Abb. 76: Räumliche Entwicklungsspielräume für Wettvermittlungsstellen in MI- und MK-Gebieten (Stadtgebiet Leverkusen - Süd)	120

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
JuSchG	Jugendschutzgesetz
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen mbH
VG	Verwaltungsgericht
VGS	Vergnügungsstätten
ZV	Zentraler Versorgungsbereich

Relevante Rechtsvorschriften

Baugesetzbuch (BauGB) - Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

Baunutzungsverordnung (BauNVO) - Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Mai 2017 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist.

Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag - AG GlüStV NRW) - Fassung vom 13. November 2012 (GV. NRW. S. 524)

Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG) – Fassung vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3983), die durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2372) geändert worden ist.

Gewerbeordnung in der Fassung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2789) geändert worden ist

Glücksspielverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (GlücksspielVO NRW) - Fassung vom 11. Dezember 2008 (GV. NRW. S. 860), die zuletzt durch Artikel 13 der VO vom 16. Juli 2013 (GV. NRW. S. 483) geändert worden ist.

Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) - Fassung vom 22. Mai 2007 (GV. NRW. S. 445)

Gesetz zum Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV) – Fassung vom 22.11.2012 (GV. NRW. S. 523)

Satzung über die Erhebung einer Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten (Spielgerätesteuersatzung) der Stadt Leverkusen vom 19. Dezember 2005 mit der 1. Änderung vom 06.12.2010.

Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV) - Fassung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280), die zuletzt durch Artikel 4 Absatz 61 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist.

1 Ziele und methodisches Vorgehen

1.1 Anlass

In der jüngeren Vergangenheit hat sich der bundesweite Trend einer Zunahme sogenannter „Vergnügungsstätten“ (VGS) konsequent fortgesetzt. Bei dem Anstieg der Anzahl solcher Betriebe spielen vor allem die Neuansiedlung von Spielhallen sowie deren Erweiterung eine wichtige Rolle.

Vor dem Hintergrund der stetigen Zunahme an Baugesuchen für die Errichtung, Ansiedlung und Erweiterung von Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros, besteht sowohl für die Stadt Leverkusen als auch für viele andere Kommunen bundesweit verstärkter Handlungsbedarf, den mit dem vermehrten Vorhandensein von Vergnügungsstätten einhergehenden, negativen städtebaulichen Auswirkungen entgegenzuwirken bzw. diese zu minimieren. Als problematisch erweist sich zudem, dass sich in der Vergangenheit vor allem im Hauptzentrum Leverkusen-Wiesdorf (Dönhoffstraße) und im Stadtbezirkszentrum Leverkusen-Opladen (Bahnhofstraße) zahlreiche Spielhallen und sonstige Vergnügungsstätten angesiedelt haben. Bereits im verabschiedeten Stadtteilentwicklungskonzeptes Opladen wurde auf den Bedarf eines planungsrechtlichen Ausschlusses weiterer Vergnügungsstätten im Bereich der Bahnhofstraße hingewiesen und die Entwicklung eines Vergnügungsstättenkonzeptes empfohlen, um eine Grundlage zur räumlichen Steuerung dieser Einrichtungen zu schaffen.

Für eine gezielte räumliche Steuerung bedarf es einer von Einzelfällen unabhängigen übergeordneten Konzeption, mit der eine einheitliche und möglichst rechtssichere Beurteilungsgrundlage für den Umgang mit Vergnügungsstätten in der Stadt Leverkusen geschaffen wird. Diese schafft sowohl innerhalb der Stadtverwaltung als auch bei den privaten Akteuren (Immobilieninhaber, Spielhallenbetreiber, aber auch betroffene Bürger und Gewerbetreibende etc.) Planungs- und Investitionssicherheit.

Bei der Genehmigung von Vergnügungsstätten handelt es sich häufig um ein sehr emotional diskutiertes Thema, das jedoch grundsätzlich einer sachlich aufbereiteten Basis bedarf, da ein mitunter (vorher teilweise) gewünschter vollständiger Ausschluss von Vergnügungsstätten nicht möglich ist. Vielmehr müssen städtebauliche Gründe identifiziert werden, um ein Vorhaben an der einen oder anderen Stelle ablehnen zu können.

Mit einer gesamtstädtischen Konzeption „Spielhallen in Leverkusen“ wurde im April 1990 ein erster informeller Handlungsrahmen für Politik und Verwaltung in Leverkusen erarbeitet. Nachdem bereits in der Vergangenheit in verschiedenen Bebauungsplänen in den textlichen Festsetzungen spezielle Regelungen zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten getroffen wurden, fasste die Stadt Leverkusen im Jahr 2014 einen Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan Nr. 194/ I „Wiesdorf – westlich und südlich der Stadtmitte – Steuerung von Vergnügungsstätten“ auf der Grundlage von § 9 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB). Dies unterstreicht die bisherigen planungsrechtlichen Aktivitäten der Stadt Leverkusen, städtebauliche Fehlentwicklungen durch eine Steuerung von Vergnügungsstätten zu vermeiden.

Das vorliegende Vergnügungsstättenkonzept soll im Sinne eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes nach § 1 Abs. 6 Satz 11 BauGB als Grundlage für Festsetzungen in den relevanten Bebauungsplänen dienen.

1.2 Ziele und Anforderungen

Die Ausbreitung von Vergnügungsstätten kann zu einem schleichenden Abwärtstrend von Stadtquartieren und Straßenzügen führen. Häufig treten Nutzungskonflikte insbesondere mit sozialen und kirchlichen Einrichtungen, Wohnraumnutzungen und Gewerbe- und Handwerksbetrieben auf. Kommunen haben jedoch die Möglichkeit, die Ansiedlung von Vergnügungsstätten bauleitplanerisch in ihrem Stadtgebiet zu steuern. Dies erfolgt über entsprechende Festsetzungen in den Bebauungsplänen. Solche Regelungen dürfen aber nicht willkürlich getroffen werden, sondern müssen städtebaulich begründet sein. Eine solche städtebauliche Begründung kann ein Vergnügungsstättenkonzept liefern, das von der Kommune aufgestellt wird und das gesamte Stadtgebiet betrachtet. Es kann helfen, Spielhallen, Wettbüros und Erotikbetriebe in sensiblen Bereichen der Stadt auszuschließen oder in ihrer Art und Anzahl zu begrenzen.

Zielsetzung des vorliegenden Vergnügungsstättenkonzeptes ist es, Vergnügungsstätten an nicht gewünschten Standortlagen auszuschließen sowie an Standortbereichen, die aus städtebaulicher Sicht als weniger sensibel eingestuft werden, die Ansiedlung von Vergnügungsstätten zuzulassen. Die Einzelbetrachtung zur Begründung bauleitplanerischer Festsetzungen für einzelne Stadtteile und Straßenzüge sollte künftig entsprechend mit Verweis auf die Gesamtkonzeption erfolgen. Durch eine ganzheitliche Analyse aller derzeitigen, geplanten und zulässigen Standorte für Vergnügungsstätten können somit auch künftige Ansiedlungs- und Umnutzungsanfragen sinnvoll gesteuert werden.

1.3 Methodik

In der Analysephase wurde für das vorliegende Konzept zunächst eine vollständige Bestandserhebung und Kartierung der Vergnügungsstätten aller Nutzungstypen (Spiel, Freizeit, Erotik) im gesamten Leverkusener Stadtgebiet vorgenommen und diese mit den von der Stadt Leverkusen zur Verfügung gestellten Genehmigungs- und Konzessionslisten abgeglichen. Die Stadt Leverkusen hat der cima für die bestehenden und potenziellen Standorte¹ von Vergnügungsstätten sämtliche Bebauungspläne für eine bauleitplanerische Grundlagenanalyse zur Verfügung gestellt. Dazu zählte auch die Sichtung und Auswertung weiterer städtebaulicher Entwicklungskonzepte (z. B. gesamtstädtisches Gewerbeflächenkonzept, Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept der Stadt Leverkusen, Stadtteilentwicklungskonzepte, SEVESO-II-Konzept).

Basierend auf der Analyse von Bestands- und Planstandorten wurden von der cima daraufhin jene Standortareale definiert, in denen Vergnügungsstätten grundsätzlich auszuschließen bzw. (ausnahmsweise) zulässig sind. Diese Bereiche wurden mit einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Fachbereichs Stadtplanung, des Fachbereichs Recht und Ordnung sowie der Wirtschaftsförderung Leverkusen, diskutiert. Mit der projektbegleitenden Arbeitsgruppe konnten spezifische Erfahrungen der Beteiligten einfließen, um ein möglichst effektives Steuerungsinstrument aufzubauen. Das Konzept wurde am 12.12.2016 in einer Arbeitskreissitzung Vertretern aus u. a. Politik, Einzelhandel, Verwal-

¹ Zum Zeitpunkt der Bestandserhebung lagen keine Genehmigungsanträge für Vergnügungsstätten vor, weshalb sich die städtebauliche Analyse für Potenzialstandorte auf die Baugebiete beschränkte, die entsprechend der BauNVO (2017) für Vergnügungsstätten allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind (MK, MI, GE). Dies schließt Baugebiete gemäß § 30 und § 34 Abs. 2 BauGB ebenso ein wie Gemengelagen nach § 34 Abs. 1 BauGB.

tung, Industrie- und Handelskammer, Einzelhandelsverband und Wirtschaftsförderung präsentiert. Es folgten die Vorstellung des Konzeptes in allen drei Stadtbezirken und die abschließenden Beratungen in den zuständigen Gremien der Stadt Leverkusen.

2 Allgemeine Grundlagen

2.1 Begriffsdefinition „Vergnügungsstätte“

Eine bauplanungsrechtlich allgemein gültige und abschließende Definition für Vergnügungsstätten gibt es derzeit nicht. Baunutzungsverordnungen aus den Jahren 1962, 1968 und 1977 subsumieren unter Vergnügungsstätten lediglich Gewerbebetriebe besonderer Art. Eine weitere Differenzierung erfolgt erst in der Baunutzungsverordnung 1990 (BauNVO (1990)), indem zumindest die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten für verschiedene Baugebiete nach § 1 Abs. 2 BauNVO (1990) definiert wird. Eine Differenzierung nach Typen und Nutzungsformen wurde jedoch nicht vorgenommen.

Aus Sicht der cima werden Vergnügungsstätten nach der Definition von Fickert/Fieseler² am umfassendsten und weitreichendsten beschrieben: „Unter Vergnügungsstätten [...] sind gewerbliche Nutzungsarten zu verstehen, die sich in unterschiedlicher Ausprägung (wie Amüsierbetriebe, Diskotheken, Spielhallen) unter Ansprache (oder Ausnutzung) des Sexual-, Spiel- und/oder Geselligkeitstribs einer bestimmten gewinnbringenden ‚Freizeit‘-Unterhaltung widmen.“

Die Definition verdeutlicht, dass unter Vergnügungsstätten nicht nur die in der öffentlichen Diskussion häufig genannten Spielhallen, Wettbüros und Striptease-Lokale fallen.

Wesentliche Charakteristika einer Vergnügungsstätte sind die gewerbliche Nutzung bzw. der vordergründige kommerzielle Unterhaltungszweck des Betriebs, das gemeinschaftliche Erlebnis der Besucher sowie das Vorhandensein zusätzlicher Anreize zum Verbleib der Besucher in der Betriebsstätte, bspw. durch ein ergänzendes Gastronomieangebot, Sitzmöglichkeiten und/oder weitere Unterhaltungsprogramme.

Abb. 1 beschreibt die Zuordnung und Abgrenzung von Vergnügungsstätten für verschiedene Betriebsformen. Dabei wird deutlich, dass für einige Betriebsformen eine eindeutige rechtliche Zuordnung nicht oder nur eingeschränkt möglich ist. Für eine Zuordnung ist im Einzelfall die Überprüfung des eingereichten Betreiberkonzeptes und Besichtigung vor Ort erforderlich. Mit Blick auf die wesentlichen Charakteristika von Vergnügungsstätten fallen Spielhallen, Diskotheken/Tanzlokale, Swinger-Clubs und Sexkinos zweifelsfrei unter den Begriff Vergnügungsstätten.

Hingegen sind Einrichtungen für kulturelle und sportliche Zwecke (Vereine, Fitnesscenter, Kleinkunsthöhlen etc.) sowie Schank- und Speisewirtschaften mit weniger als drei Glücksspielgeräten von Vergnügungsstätten klar abzugrenzen. Gleiches gilt für Bordelle und bordellähnliche Betriebe, sofern nicht das gemeinschaftliche Erlebnis im Vordergrund steht.³

² Fickert/Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung: Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes, § 4a Rn 22, 12. Auflage

³ Laut einem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) aus dem Jahr 1983 zählen Bordelle zu Gewerbebetrieben eigener Art; Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.11.1983, BRS 40, Nr. 52; das BVerwG hat mit seinem Beschluss von 02.11.2015 – 4 B 32.15 – ZfBR 2016, 150 bestätigt, dass Bordelle und bordellähnliche Betriebe eine Unterart der „Gewerbebetriebe aller Art“ im Sinne von § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO sind.

Abb. 1: Betriebsformen von Vergnügungsstätten und ihre rechtliche Einordnung

eindeutige Vergnügungsstätten	keine Vergnügungsstätten		schwierige Abgrenzungsfälle	
			als Vergnügungsstätte einzuordnen	nicht als Vergnügungsstätte einzuordnen
Spielhallen/Casinos	kulturelle Einrichtungen wie Theater, Konzerthallen und Museen	Wettbüros	Sportwetten mit kommerzieller Unterhaltung für den Besucher	bloßes Ladengeschäft, z. B. Lotto/Toto
Diskotheken/Tanzlokale	Anlagen für sportliche Zwecke (z. B. für Tennis, Kegeln oder Bowling, Fitnessstudios, aber auch Paintballanlagen)	Internetcafés	mit Spielangeboten (on- und offline)	reine Kommunikationsdienstleister
Striptease-Lokale/Varietés	Schank- und Speisewirtschaften (sofern nicht durch Unterhaltungsprogramm geprägt)	Kinos	größere Kinos, insbesondere Multiplexe	Programmkino/Filmkunstkinos
Sexkinos, Videopeepshows, Sexshops mit Videokabinen	Ladengeschäfte (z. B. auch Sexshops ohne Videokabinen)	Gaststätten mit Geldspielgeräten	Gastrobetrieb ist dem Spielbetrieb untergeordnet (z. B. zusätzl. Internetplätze, Flipper o. ä.)	Einzelbetrieb mit max. 3 Geräten (Mehrfachcafés können als ein Betrieb mit Schankräumen gelten = max. 3 Geräte)
Sex-Life-shows und Peep-Shows	Bordelle und bordellartige Betriebe	Festhalle	häufig/regelmäßig für Festveranstaltungen für größeres Publikum genutzt	Anlagen für kulturelle oder sportliche Zwecke, gelegentlich für private/geschlossene Events

Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Um welche Nutzungsart es sich bei Wettbüros und Internetcafés handelt, kann im Einzelfall nur über das eingereichte Betreiberkonzept entschieden werden. Bisher existiert noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung, ab welcher Ausstattung diese als Vergnügungsstätten einzustufen sind. Das Verwaltungsgericht Minden hat in einem Verfahren entschieden, dass das Vorhandensein von Aufenthaltsmöglichkeiten und zusätzlichen Angeboten zum Verbleib der Besucher mitunter ausschlaggebend sind, um Wettbüros von Wett- und Lottoannahme-

stellen abzugrenzen.⁴ Entscheidendes Kriterium für die Zuordnung von Internetcafés zu Vergnügungsstätten ist u. a. der freie Zugang zu onlinebasierten Multiplayerangeboten.⁵

Da Internetcafés häufig über ein gastronomisches Angebot verfügen, muss des Weiteren geprüft werden, welche Nutzung im Vordergrund steht und damit betriebsprägend ist.⁶ Grundsätzlich gilt jedoch, dass wenn ein Gewerbetreibender in seinen Räumlichkeiten Computer aufstellt, die sowohl zu Spielzwecken als auch zu anderen Zwecken genutzt werden können, eine Spielhallenerlaubnis nach § 33i Abs. 1 Satz 1 Gewerbeordnung (GewO) erforderlich ist, wenn der Schwerpunkt des Betriebs in der Nutzung der Computer zu Spielzwecken liegt. Kriterien, an denen dies festgemacht werden kann, sind u. a. die Ausstattung der Räumlichkeiten, die Programmierung der Computer und die Selbstdarstellung des Unternehmens nach außen hin.

Die cima hat aufgrund der unzureichenden Rechtsgrundlage und des großen Erhebungsaufwands in Abstimmung mit der Stadt Leverkusen von der Erhebung von Internetcafés Abstand genommen. Für die Ist-Analyse wurden Internetcafés durch eine Auswertung der erteilten Genehmigungen durch die Stadt Leverkusen berücksichtigt. Für zukünftige Betreiberanfragen empfiehlt die cima eine planungsrechtliche Einzelfallentscheidung, die neben einer Vor-Ort Besichtigung auch eine Überprüfung des Betreiberkonzeptes und die Bewertung des städtebaulichen Umfelds vorsieht.

Eine abschließende Abgrenzung und Auflistung zur Einordnung von Einrichtungen und Anlagen als Vergnügungsstätten wurde vom Ordnungsgeber nicht vorgenommen, da Vergnügungsstätten einem stetigen Wandel unterworfen sind und Nuancen in der Definition der Betriebsbeschreibung zu Zweifeln im Genehmigungsverfahren führen können. Für das vorliegende Vergnügungsstättenkonzept der Stadt Leverkusen werden daher überwiegend Vergnügungsstättentypen berücksichtigt, die eine möglichst rechtssichere Zuordnung von Einrichtungen und Anlagen zu Vergnügungsstätten ermöglichen.

Mit Blick auf die thematische Ausrichtung von Vergnügungsstätten nach der Definition von Fickert/Fieseler, empfiehlt die cima eine Unterscheidung von Vergnügungsstätten nach drei Nutzungstypen:

- Spiel
- Freizeit
- Erotik

⁴ Vgl. Verwaltungsgericht (VG) Minden, Beschluss vom 10.02.2006 – 1 L 69/06

⁵ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 09.03.2005 – 6 C 11.04

⁶ Vgl. VG München, Urteil vom 14.03.201 1- M 8 K 10.970

Abb. 2: Typen von Vergnügungsstätten

Nutzungstyp	Unterarten (nicht abschließend)
Spiel	▪ Spielhallen ▪ Spielbanken ▪ Wettbüros
Freizeit	▪ Diskotheken/Tanzlokale ▪ Multiplexkinos ▪ Varietés ▪ Festhallen ▪ Sportbars (ohne Vereinskultur)
Erotik (Betriebe sexuellen Charakters)	▪ Striptease-Lokale ▪ Swinger-Clubs ▪ Flatrate-Bordelle ▪ Sexkinos, Videopeepshows, Sexshops mit Videokabinen ▪ Sex-Life-Shows und Peep-Shows

CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Nachfolgend werden die einzelnen Unterarten näher definiert:

Spielhallen

Unter Spielhallen versteht man Betriebe, in denen räumlich gehäuft Unterhaltungsautomaten mit oder ohne Möglichkeit der Gewinnausschüttung stehen. Dabei liegt der Schwerpunkt des Betriebs lediglich auf der Bereitstellung der Geräte. Eine Schank- und Speisewirtschaft kann somit ebenfalls eine Spielhalle besitzen, es sollte dort aber Räumlichkeiten geben, die ausschließlich zur Aufstellung der genannten Geräte dienen. Grundsätzlich zählen Schank- und Speisewirtschaften mit bis zu drei Geldglücksspielautomaten nicht zu den Vergnügungsstätten.

Spielbanken

Ebenfalls den spieleorientierten Vergnügungsstätten zuzuordnen sind Spielbanken, die umgangssprachlich häufig auch als Spielcasinos bezeichnet werden. Hierbei handelt es sich um staatlich konzessionierte Einrichtungen, die u. a. den Vorgaben des Spielbankgesetzes entsprechen müssen. Die Vergabe erfolgt über die zuständigen Länderministerien. Die Zahl der konzessionierten Spielbanken sowie das Spielangebot sind begrenzt. Neun staatlich konzessionierte Spielbanken an 35 Standorten stehen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft. Hinzu kommen acht konzessionierte Spielbanken in privater Regie, die in sechs Bundesländern an 28 Standorten tätig sind.⁷

⁷ Quelle: www.deutscher-spielbankenverband.de/spielbanken/ (Aufruf vom 08.09.2017)

Wettbüros

Bauplanungsrechtlich werden Wettbüros i. d. R. als Vergnügungsstätten betrachtet, da sie Anreize zum Verbleib geben und Unterhaltungsangebote bereit halten. Jedoch existiert bis dato keine höchstrichterliche Rechtsprechung zur planungsrechtlichen Einordnung von Wettbüros als Vergnügungsstätte. Bei der Definition ihrer planungsrechtlichen (Un-) Zulässigkeit sollten Wettbüros daher immer separat explizit benannt und nicht allgemein unter dem Begriff „Vergnügungsstätten“ subsummiert werden.

Diskotheken/Tanzlokale

Diskotheken unterscheiden sich von sog. „Tanzlokalen“ hinsichtlich ihrer Größe und der erhöhten Häufigkeit von Veranstaltungen. Diskotheken werden i. d. R. als kerngebietstypische Vergnügungsstätten eingeordnet. Ihre spezialisierte Nutzung schlägt sich auf die baulichen Besonderheiten wie verschiedene, separate Tanzflächen nieder. Ein weiteres Unterscheidungskriterium ist das überregionale Einzugsgebiet und eine breitere Zielgruppenansprache.

Multiplexkinos

Unter Multiplexkinos werden Großkinos mit mehreren Programmsälen verstanden, die die parallele Aufführung verschiedener Filmdarbietungen über eine Großleinwand ermöglichen und der kommerziellen Freizeitgestaltung der Besucher dienen. Vielfach verfügen Multiplexkinos über mehrere tausend Sitzplätze, weshalb sie häufig Besucher eines regionalen Einzugsbereichs ansprechen und deshalb zu den kerngebietstypischen Vergnügungsstätten zählen. Häufig wird das Filmprogramm um weitere Unterhaltungsangebote, wie Cafés und Bars, ergänzt. Zudem verursachen Multiplexkinos einen größeren Zu- und Abfahrtsverkehr, vor allem in den Abendstunden. Eine Einordnung als Anlage für kulturelle Zwecke kommt demgegenüber daher nicht in Betracht.⁸

Varietés

Bei Varietés handelt es sich um Unterhaltungstheater mit wechselnden künstlerischen, akrobatischen und tänzerischen Darbietungen mit eindeutigem Fokus auf die kommerzielle Unterhaltung und Geselligkeit. Anders als beim Zirkus werden die Darbietungen um ein gastronomisches Angebot ergänzt. Aufgrund der zumeist überregionalen Ausrichtung von Varietés sind durch das damit verbundene Verkehrsaufkommen erhebliche Lärm- und Nutzungskonflikte zu erwarten.

Festhallen

Zu den Festhallen zählen sämtliche Veranstaltungs- und Mehrzweckhallen, die für verschiedene Veranstaltungsarten an Dritte vermietet werden. Im Fokus stehen dabei v. a. Festsäle die für größere Besuchergruppen zu privaten (z. B. Hochzeiten) und öffentlichen Zwecken (z. B. Tagungen und Messen) angemietet werden. Vielfach handelt es sich um ehemalige Gewerbegebäude oder Hallen in gewerblich strukturierten Mischgebieten. Festhallen sind vor allem aufgrund des hohen Besucheraufkommens und des damit verbundenen Verkehrsauf-

⁸ Vgl. Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 19.03.2003, 1 KO 853/ 01

kommens in manchen Fällen als städtebaulich problematisch einzuschätzen und erfordern daher entsprechend eine sensible Steuerung in Abwägung der verschiedenen Interessen.⁹

Aufgrund der schwierigen Abgrenzung von Festsälen und sonstigen Veranstaltungshallen, werden für die nachfolgende Betrachtung alle Veranstaltungsräume der Stadt Leverkusen erhoben. Dabei sei jedoch darauf hingewiesen, dass nicht von allen Veranstaltungsräumen Störpotenziale zu erwarten sind bzw. die Einrichtungen einen essentiellen Beitrag zur vorhandenen Freizeitinfrastruktur leisten.

Sportbars (ohne Vereinskultur)

Die rechtliche Zuordnung von Sportbars, wie z. B. Billard-, Dart- und Kickercafés, zu Vergnügungsstätten oder Speise-/Schankwirtschaften bzw. Anlagen für sportliche Zwecke ist lediglich über eine Prüfung des eingereichten Betriebskonzeptes möglich. In Form einer Einzelfallprüfung muss entschieden werden, welche Nutzung innerhalb des Betriebsraumes im Vordergrund steht.

Striptease-Lokale

Zu den Vergnügungsstätten im Bereich Erotik gehören nach übereinstimmender Rechtsauffassung der Gerichte und der Rechtskommentare Striptease-Lokale. Zu unterscheiden sind diese von allen Formen der Prostitutionsbetriebe wie Bordelle durch den Kunden, der in der Rolle des Zuschauers bleibt. In Abgrenzung zu den Striptease-Lokalen handelt es sich bei Bordellen um Gewerbebetriebe.

Swinger-Clubs

Swinger-Clubs, Pärchentreffs oder „ein Freizeitparadies nur für Paare“ werden von den Verwaltungsgerichtshöfen bislang einheitlich als Vergnügungsstätte verstanden. Swinger-Clubs bieten zu Erwerbszwecken Räumlichkeiten an, die für sexuelle Tätigkeiten genutzt werden können. Ergänzend erfolgt i. d. R. ein Angebot an Getränken und Speisen sowie ggf. Rahmenprogramm, Filmvorführungen o. ä. In Abgrenzung zu bordellähnlichen Betrieben (Angebot individueller sexueller Dienstleistungen, Prostitution) steht in Swingerclubs das Gemeinschaftserlebnis im Vordergrund.

Flatrate-Bordelle

Als Sonderform der Bordelle, die den Vergnügungsstätten zuzuordnen sind, sind sogenannte Flatrate-Bordelle einzustufen. Hierbei handelt es sich um Bordelle, bei denen die sexuellen Dienstleistungen ergänzt werden durch weitere Angebote (z. B. Nutzung eines Whirlpools, Sauna, Sexkino, Sex-Life-Shows, Speiseangebot); der Kunde zahlt im typischen Fall einen Festpreis als Eintritt.

Sexkinos, Videopeepshows, Sexshops mit Videokabinen

Während in Sexkinos die gesamte betriebswirtschaftliche Ausrichtung auf der Vorführung sexuell animierenden Filmmaterials liegt, stellen Sexshops mit Videokabinen oder ähnlichen Darstellungen mit sexuellem Charakter einen Sonderfall dar. Sexshops sind als Einzelhandelsbetriebe einzuordnen, sofern sie sich auf den Verkauf von Waren fokussieren und maximal über zwei Videokabinen verfügen.

⁹ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.11.2006 – 4 B 56.06 und OVG NRW, Beschluss vom 15.04.2011 – 7B 1263/10

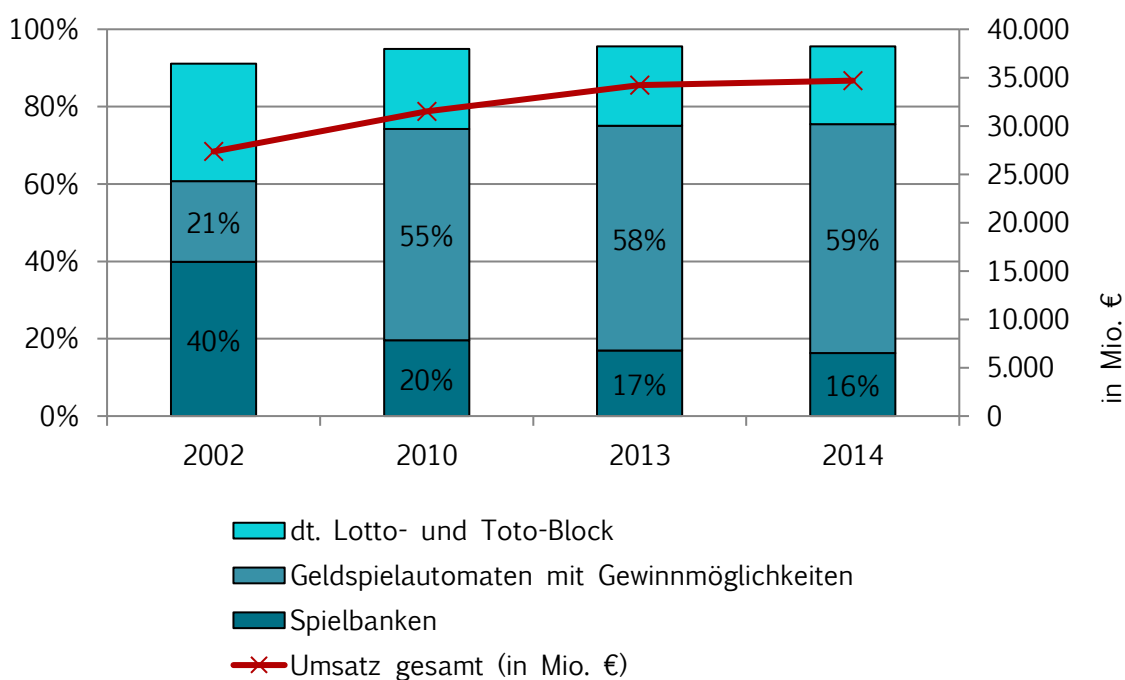
Sex-Life-Shows und Peep-Shows

Sex-Life-Shows und Peep-Shows, bei denen sexuelle Tätigkeiten auf offener Bühne erfolgen und der Kunden die Rolle des Zuschauers einnimmt, werden ebenfalls den Vergnügungsstätten zugeordnet.

2.2 Branchentrends

Die Bedeutung des Freizeitmarktes hat in den vergangenen Jahrzehnten stetig zugenommen. 2015 wurden in deutschen Privathaushalten rd. 146,4 Mrd. €¹⁰ für Freizeit, Unterhaltung und Kultur (ohne Reisen/Tourismus) ausgegeben. Dies entspricht im Vergleich zu 2005 einem prozentualen Anstieg von rd. 23 %. Die durchschnittlichen Ausgaben für Freizeit- und Kulturdienstleistungen beliefen sich 2013 auf jährlich ca. 76 € je Privathaushalt in Deutschland. Dies sind knapp 10 € mehr als noch 2008 für Freizeitbeschäftigungen aufgewendet wurden.¹⁰ Diese Entwicklung schlägt sich auch auf die Gesamtumsatzzahlen der Glücksspiel-Anbieter nieder.

Abb. 3: Anteil am Umsatz der Glücksspielanbieter am Glücksspielmarkt



Quelle: eigene Darstellung nach Meyer, G. (2016): Glücksspiel – Zahlen und Fakten. In: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.): Jahrbuch Sucht 2016. Lengerich.

Abb. 3 zeigt, dass der Gesamtumsatz am Glücksspielmarkt zwischen 2002 und 2014 stetig angestiegen ist. Allerdings weisen die verschiedenen Glücksspielanbieter sehr unterschiedliche Entwicklungstrends auf. Während der Umsatz des deutschen Lotto- und Toto Blocks

und der Spielbanken seit 2002 um 16 % bzw. 48 % zurückgegangen ist, ist der Umsatz im Bereich der Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit seit 2002 um das 3,5-fache angestiegen. Dieser sprunghafte Anstieg vor allem zwischen den Jahren 2002 und 2010 lässt

¹⁰ Quelle: www.statista.com (2017)

sich auf die neue Spielverordnung aus dem Jahr 2006 zurückführen, die durch die Erlassung neuer Richtwerte (Reduzierung der Mindestfläche je Spielgerät von 15 m² auf 12 m²; Anhebung der Anzahl von Geldspielgeräten von 10 auf 12 je Konzession; Verkürzung der Spieldauer von sieben auf fünf Sekunden) eine profitablere Flächenrentabilität ermöglicht (siehe auch Kapitel 3.2).

Nachfolgend wird in den Kap. 2.2.1 - 2.2.3 auf ausgewählten Einzelentwicklungen innerhalb der spiele-, freizeit- und erotikorientierten Vergnügungsstätten vertiefend eingegangen.

2.2.1 Trends bei wett-/glücksspielorientierten Vergnügungsstätten

Spielhallen

Die Expansion der Spielhallenstandorte geht bereits auf die Veränderung der Spielverordnung von 1985 zurück. Die damalige Verordnung wollte einer Massierung der Geldspielgeräte auf engem Raum entgegenwirken, sodass als Mindestfläche pro Spielgerät 15 m² mit einer Höchstbegrenzung von zehn Geräten pro Halle eingeführt wurde. Dies führte jedoch zu einer Ausweitung von Automaten Spielhallen, die sich an den neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen orientierten. Eine ähnliche Entwicklung zeichnete sich in den letzten zehn Jahren ab. Mit der Spielverordnung von 2006 wurden neue Richtwerte erlassen, sodass eine höhere Wirtschaftlichkeit von Geldglücksspielgeräten eingetreten ist (vgl. Kapitel 3.2).

In der Folge stieg zwischen 2006 und 2014 bundesweit die Anzahl von Spielgeräten in Spielhallen sprunghaft um knapp 82 % an, die Anzahl der Spielhallenstandorte jedoch nur um rd. 14 %, was einen Trend zu Mehrfachspielhallen erkennen lässt.¹¹ Im Jahr 2016 belief sich die Zahl der Spielhallen-Standorte auf rund 9.100 und die Anzahl der Konzessionen auf rund 10.200.¹² Mehrfachspielhallen werden als räumlich und rechtlich getrennte Einheiten konzipiert. Je Konzession dürfen dabei 12 Geldglücksspielgeräte errichtet werden.

Eine weitere gesetzliche Steuerung der Verbreitung von Glücksspielen erfolgte 2011 mit der ersten Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (Erster GlüÄndStV), der 2012 vom nordrhein-westfälischen Landtag als Gesetz beschlossen wurde. Das Gesetz regelt u. a. die Zulässigkeit von Spielhallen, in dem es Mindestabstände von Spielhallen zu anderen Spielhallen bzw. Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege vorgibt. Die im § 29 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrages enthaltenen Übergangsregelungen wurden übernommen, so dass den bestehenden Spielhallen eine fünfjährige Übergangsfrist bis zum 01.12.2017 eingeräumt wurde. Nach dem Gesetz sind Mehrfachspielhallen in Nordrhein-Westfalen ab dem 01.12.2017 verboten. Der Abstand zwischen zwei Spielhallen bzw. zwischen einer Spielhalle und Schulen bzw. Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege soll zukünftig 350 m nicht unterschreiten. Aufgrund der Härtefallregelungen ist aus Sicht der cima jedoch kurzfristig von keinem signifikanten Rückgang der Spielhallenstandorte auszugehen. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Kommunen sich mit einer Reihe von Gerichtsverfahren konfrontiert sehen, indem Spielhallenbetreiber bei Entzug der Spielhallen Konzession mit Blick auf Existenzbedrohungen hohe Schadensersatzforderungen geltend machen werden. Nur die wenigsten Kommunen werden in der Lage sein, diesen Forderungen in der Vielzahl nachzukommen und daher eine Verlängerung der Spielhallen Konzession bewilligen.

¹¹ Quelle: www.akspielsucht.de/wp-content/uploads/2014/10/Ergebnisse.pdf (Aufruf vom 05.09.2017)

¹² Quelle: www.statista.com/statistik/daten/studie/202647/umfrage/anzahl-der-standorte-und-konzessionen-von-spielhallen/ (Aufruf vom 05.09.2017)

Die letzte Änderung der Spieleverordnung (2016) begrenzte mit verschiedenen Vorgaben zum Spieleumsatz je Gerät die mögliche Suchtgefahr und wirkte mit weiteren Regelungen dem unkontrollierten Spielverhalten entgegen.

Insgesamt ist seitens der Spielhallenbetreiber eine Abkehr vom angehängten „Schmuddel-image“ zu beobachten. Neuere Spielhallenkonzepte wollen durch ein ansprechendes Ambiente und Inszenierung der Räumlichkeiten (indirekte Beleuchtung, Ruhezeiten) erfolgreich sein. Zusätzlich ist die Automatenwirtschaft bestrebt, sich im Dienstleistungsbereich zu etablieren. Zum einen wurde der Ausbildungsberuf „Fachkraft für Automaten-Service“ geschaffen; zum anderen wurde vom Bundesverband Automaten-Unternehmer e. V. (BA) bereits 1988 eine Zertifizierungsinitiative „Vorbildliche Spielstätte“ ins Leben gerufen, die bis 2015 Spielstätten nach einem einheitlichen System bewertete. Seit 1997 vergab eine Spielstättenbewertungskommission mit Vertretern der Wissenschaft, der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft und des parlamentarischen Beirates der Automaten-Selbst-Kontrolle an qualifizierte Unternehmen den „Golden Jack“. Beide Initiativen wurden durch die von den TÜV-Organisationen durchgeführte Zertifizierung „Regelmäßig geprüfte Spielstätte“ abgelöst.

Darüber hinaus hat sich das Standortprofil von Automaten-Spielhallen erweitert. Neben den traditionellen innerstädtischen Lagen werden zunehmend auch Standorte in Gewerbegebieten, an stark befahrenen Hauptverkehrsstraßen (z. B. an Autobahnabfahrten) und in der Nähe zu großen Magnetanbietern, Schnellrestaurants, Einkaufs- und Fachmärkten und Autohöfen nachgefragt. Vielfach suchen die Spielhallenbetreiber Standorte ab einer Größenordnung von mindestens 200 m² Nutzfläche. Alleinstehende Gebäude oder Ecklagen werden dabei bevorzugt, sodass eine gute Sichtbarkeit und Werbemöglichkeiten gewährleistet sind. Daneben sind ebenerdige Betriebsflächen von besonderem Interesse.¹³

Wettbüros

Im Bereich des Wett-, Toto- und Lotteriewesens zeigt die Anzahl der Betriebe in Deutschland seit 2009 eine leicht fallende Tendenz; im Jahr 2015 bestanden in Deutschland 2.656 Betriebe.¹⁴ Gleichzeitig stieg der Branchenumsatz in den letzten Jahren weiter an und betrug 2015 bundesweit insgesamt 9,3 Mrd. €.¹⁵ Hierbei ist davon auszugehen, dass innerhalb dieser Gruppe die Anzahl der Wettbüros in den letzten Jahren durch den Glücksspielstaatsvertrag und die Liberalisierung des Sportwettenmarktes zugenommen hat.

¹³ Quelle: www.merkur-spielothek.de/Über-uns/Expansion/ (Aufruf vom 05.09.2017)

¹⁴ Quelle: www.statista.com/statistik/daten/studie/235716/umfrage/anzahl-betriebe-im-wett-toto-und-lotteriewesen/ (Aufruf vom 08.09.2017)

¹⁵ Quelle: www.statista.com/statistik/daten/studie/235733/umfrage/umsatz-im-wett-toto-und-lotteriewesen/ (Aufruf vom 08.09.2017)

2.2.2 Trends bei freizeitorientierten Vergnügungsstätten

Diskotheken/Tanzlokale

In den letzten Jahren hat sich im Bereich der Tanzlokale eine Ausdifferenzierung ergeben. Spezielle Angebote (Ü30-, Ü40- und Ü50-Partys) haben in den letzten Jahren weitere Verbreitung gefunden. Mit der Ausdifferenzierung der kulturellen Szene hat sich ein breites Spektrum an Veranstaltungsangeboten und Genres etabliert. Neben spezialisierten Einrichtungen gibt es zunehmend auch Angebote mit einer Mischung aus Café, Restaurant, Kneipe und (Kleinkunst-) Bühne. Aufgrund dieser Heterogenität lassen sich keine klaren Entwicklungstrends hinsichtlich der betreiberseitig bevorzugten Größenordnung oder der stadt-räumlichen Lage (Stadtzentrum, Gewerbegebiet) herleiten. Nicht selten werden nicht mehr genutzte Gewerbegebäude, Autohäuser oder alte Bahnhöfe für den Aufbau attraktiver Einrichtungen und temporärer Angebote genutzt. Eine vorausschauende Entwicklungsplanung ist hierbei jedoch kaum möglich, vielmehr entstehen spontane und zufällige „Eroberungsräume“, die mit unbürokratischer Herangehensweise entwickelt werden müssen.

Multiplexkinos

Nach vielen Jahren mit stetig sinkenden Besucherzahlen hat der Markteintritt der so genannten Multiplexkinos in den 1990er Jahren wieder zu einer beträchtlichen Besuchssteigerung und einer zunehmenden Nachfrage der breiten Öffentlichkeit nach diesem Freizeitangebot geführt. Neben den Multiplexkinos existieren häufig noch die traditionellen Innenstadtkinos sowie mit leicht wachsenden Anteilen die Programm- bzw. Arthaus-Kinos. Seit 2001 entwickelt sich der Markt wieder eher stagnierend und z. T. rückläufig (im Fünfjahresmittel 2012 - 2016: 129 Mio. Kinobesucher). 2016 war zuletzt mit 121 Mio. Besuchern ein eher unterdurchschnittliches Kinojahr. Das entsprach etwa 1,47 Filmbesuchen je Einwohner im Jahr¹⁶. In jüngerer Zeit werden zunehmend auch Standortgemeinschaften mit weiteren Nutzungen (Gastronomie, Einzelhandel) nachgefragt, um Investitionsvorhaben einerseits zu refinanzieren, andererseits aber von Austauscheffekten zwischen den Nutzungen zu profitieren.

Varietés

Nachdem Varietés zwischenzeitig als Unterhaltungsangebot in Deutschland nahezu verschwunden sind, erleben sie seit Beginn der 1990er Jahre eine Renaissance. Die neuen Variététheater sind überwiegend in Oberzentren vertreten, da sie ein überregionales Einzugsgebiet erfordern.

Festhallen

Die Anzahl von Festhallen, in denen Hochzeiten oder auch andere Feste mit z. T. mehr als 500 Personen stattfinden, hat aufgrund der großen Nachfrage in den letzten Jahren stark zugenommen. Größere Festhallen sind für einige Bürger somit ein wichtiger Teil von Kultur und individuellen Lebensräumen. Festhallen sind aber vor allem aufgrund des hohen Verkehrs- und Lärmemissionseintrags in manchen Fällen auch als städtebaulich problematisch einzuschätzen und erfordern entsprechend zunehmend eine Steuerung der Konzessionsgenehmigungen.

¹⁶ Quelle: Daten von der FFA-Filmförderungsanstalt, www.ffa.de (Aufruf vom 07.09.2017)

2.2.3 Trends im Erotikgewerbe

Zum 01.01.2002 trat das zuletzt am 21.10.2016 geänderte "Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten" (Prostitutionsgesetz - ProstG) in Kraft. Ziel war es, die rechtliche und soziale Situation der Prostituierten durch die Anerkennung von Prostitution als Beruf zu verbessern. Anfang 2007 machte die im Auftrag der Bundesregierung durchgeführte Evaluation des Gesetzes allerdings deutlich, dass das Prostitutionsgesetz seine Ziele nur zu einem sehr begrenzten Teil erreicht hat. Unter anderem wurde Folgendes festgestellt:

- Nur 1 % aller Prostituierten besaß einen Arbeitsvertrag.
- 87 % waren zwar krankenversichert, davon allerdings 93 % nicht als Prostituierte.
- Nur 47 % der befragten Prostituierten verfügten über eine Rentenversicherung oder private Altersvorsorge.
- Die Ausstiegsmöglichkeiten aus der Prostitution waren durch das Gesetz nicht erkennbar verbessert worden.
- Ein kriminalitätsmindernder Effekt war nicht nachweisbar.

Nachdem ein Bordell lange Zeit baurechtlich als grundsätzlich nicht genehmigungsfähig galt, steigt die Zahl an Bauanträgen, Nutzungsänderungen und Nutzungsuntersagungen bei den Baubehörden seit Inkrafttreten des ProstG. Eine offizielle Erfassung der Branchenstruktur gestaltet sich indes schwierig bis unmöglich. Die meisten Statistiken gehen in Deutschland von ca. 400.000 Prostituierten und einem jährlichen Gesamteinkommen in der Prostitution in Höhe von 14,6 Mrd. € aus.¹⁷ Einen stark wachsenden Anteil nimmt die Wohnungsprostitution ein. Hier existieren allerdings kaum Daten und Zahlen, da diese i. d. R. sehr diskret abläuft und von reiner Wohnnutzung schwer abzugrenzen ist.

Erotik-Einrichtungen, die zu den Vergnügungsstätten zählen (Striptease-Lokale, Swinger-Clubs, Flatrate-Bordelle, Sexkinos etc., Sex-Life-Shows und Peep-Shows), sind insgesamt von einer geringen Marktdynamik geprägt. Angebote differenzieren sich zum einen weiter aus, was eine eindeutige rechtssichere Zuordnung erschwert. Zum anderen werden von den Standortanforderungen neben Innenstadtrandlagen v. a. auch Standorte in Gewerbegebieten gesucht. Auch hier besteht jedoch die Schwierigkeit der Abgrenzung von den bordellähnlichen Betrieben, da „in den Hinterzimmern“ solcher Einrichtungen häufig der Prostitution nachgegangen wird. Während Swinger-Clubs in ihren Wirkungen durchaus verträglich mit Wohnnutzung gestaltet werden können, gelten bordellähnliche Betriebe i. d. R. als unvereinbar mit Wohnnutzung und entfalten meist gravierende Wirkungen auf das Standortimage in ihrem unmittelbaren Umfeld. Aufgrund der Durchmischung der einzelnen Angebotsformate und der schwierigen Abgrenzung reiner Unterhaltungsangebote von den Betrieben mit sexuellen Dienstleistungsangeboten ist die Umsetzung einer differenzierten baurechtlichen Beurteilung in der Regel kaum möglich.

¹⁷ Quelle: www.investigativ.welt.de/2013/11/03/black-box-prostitution/ (Aufruf vom 10.09.2017)

3 Grundlagen der Regulierung

Die planungsrechtliche Steuerung von Vergnügungsstätten kann nur durch eine hinreichende städtebauliche Begründung erfolgen. Moralisch-ideologische Aspekte dürfen nicht herangezogen werden. Nachfolgend werden daher die städtebaulich relevanten Störpotenziale, die von Vergnügungsstätten ausgehen können, aufgeführt und daran anknüpfend die rechtlichen Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für Vergnügungsstätten erläutert.

3.1 Auswirkungen von Vergnügungsstätten

Als maßgebliches Prüfkriterium sind bei der Standortanalyse vor allem die städtebaulichen Auswirkungen und das Störpotenzial der unterschiedlichen Anlagenarten zu erfassen und zu bewerten.

Abb. 4: Städtebaulich relevante „Trading-Down“-Effekte



Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Abb. 4 listet die wichtigsten städtebaulich relevanten Negativwirkungen und sogenannte „Trading-Down“-Effekte auf, die stichwortartig folgendermaßen zusammengefasst werden können:

- Negativentwicklung des Standortumfeldes durch optische Beeinträchtigungen des Straßen-/Stadtbildes und Lärmbelästigungen für angrenzende Wohnbebauung
- Konflikte mit sensiblen Nutzungen (bspw. Schulen, Kindergärten, Kirchen, Suchtberatungsstellen)
- „Verdrängungswettbewerb“, da mit Vergnügungsstätten vor allem in Randlagen und geringer frequentierten Nebenlagen häufig höhere Mieten erzielt werden können als bspw. mit Einzelhandelsbetrieben und Dienstleistern
- Verknappung des Flächenangebotes für im Gebiet vorrangig gewünschte Nutzungen (bspw. Gewerbe-/Produktionsbetriebe in Gewerbegebietslagen)
- Tendenz der Häufung von Vergnügungsstätten in bestimmten Gebieten (Agglomeration)
- Isolationseffekte, die sich aus der Nutzungsart und baulichen Gestaltung der Betriebe ergeben (mangelnde Einsehbarkeit der Schaufenster, fehlende Austauschbeziehungen und Störung des Straßenbildes durch dominante Außenwerbung)

Störpotenziale von Wett- und Glücksspielanlagen

Von Spielhallen und Wettbüros können vielfältige Störungen und Konfliktpotenziale ausgehen. Häufig gelten sie als ein Indikator für den „Trading-Down“-Effekt. Er beschreibt den Qualitätsverlust der Angebots- und Nutzungsvielfalt durch Verdrängung bzw. Rückgang von traditionellen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben in bestimmten Lagebereichen. In der Regel findet dabei eine Verflachung bzw. Banalisierung des Angebotes, des Ladenbaus, der Außenwerbung und des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten statt. Indizien für ein zunehmendes „Trading-Down“ sind vermehrte Ansiedlungen von discountorientierten Filialisten, Sonderpostenläden und 1-Euro-Shops, Verkauf von der „Palette“, temporäre Zwischennutzungen, Schnellimbissbetriebe und Leerstand. Insgesamt erleidet das Gebiet einen wahrnehmbaren Imageverlust. Folgen sind z. B. der Rückgang der Angebotsvielfalt, das Absinken des Geschäftsniveaus sowie die Verzerrung des Bodenpreisgefüges. Beide Nutzungsarten siedeln sich außerdem gern in der Nähe vergleichbarer Angebote an, um von der gemeinsamen Zielkundschaft zu profitieren. Solche „Ballungen“ von Wett- und Glücksspielanlagen können letztlich eine Standortlage insgesamt (über-) prägen. Eine wesentliche Ursache des oben beschriebenen Verdrängungsprozesses liegt in der höheren Mietzahlungsfähigkeit von Spielhallen. Sie lassen sich zudem nur schwierig städtebaulich integrieren. Das Straßenbild wird durch die Abschottung nach außen und die geringwertige Gestaltung der Erdgeschosszonen sichtbar beeinträchtigt. Auch die auffällige Außenwerbung stört häufig das Ortsbild. Insbesondere in historischen Ortskernen und in Einkaufslagen können hierdurch gar Zäsuren entstehen und eine transparente und harmonische Straßen- bzw. Fassadengestaltung verhindert werden. Die Öffnungszeiten in den Abend- und Nachtstunden führen oft zu erheblichen Lärmemissionen und einer Beeinträchtigung der Nachbarschaft.

Störpotenziale von freizeitorientierten Vergnügungsstätten (Kinos, Diskotheken, Festhallen)

Vor allem Diskotheken und Festhallen können problematische städtebauliche Wirkungen erzeugen. Das größte Störpotenzial von Diskotheken und Festhallen bilden die Lärmemissionen. Dabei handelt es sich weniger um die Lautstärke aus der Musikanlage, die über einzuhaltende Schallschutzverordnungen am Gebäude kaum in die unmittelbare Nachbarschaft abstrahlt, sondern vielmehr durch die Zu- und Abfahrt von Diskothekenbesuchern in den nächtlichen Abendstunden. Je nach Lage und Verkehrsanbindung einer Diskothek könnten auch weiter entfernt gelegene Wohngebiete von den Lärmauswirkungen betroffen werden. Neben dem Verkehrslärm können im Umfeld z. T. je nach Alters- und Zielgruppe Drogen- und Alkoholprobleme sowie Vandalismus-Erscheinungen auftreten, sodass hier negative Auswirkungen auf das Standortimage die Folge sein können. Diskotheken und Festhallen treten dagegen tagsüber kaum in Erscheinung, da sie oftmals eher in Neben- oder Hinterhof- sowie in Gewerbegebietslagen (ehem. Lager- oder Industriehallen) ansässig sind. Zudem sind Diskotheken und Festsäle für einen signifikanten Teil der Bevölkerung wichtige Aspekte ihrer Lebensqualität und des Freizeitangebotes einer Stadt. Sie werden daher vielfach auch in öffentlichen Diskussionen grundsätzlich befürwortet.

Störpotenziale von Erotikbetrieben

Ob sich ein Betrieb sexuellen Charakters städtebaulich ins Umfeld einfügt, hängt entscheidend von der Anlagenart ab. Während Swinger-Clubs im Außenauftritt eher unauffällig sind, können Sexkinos, Striptease-Lokale etc. das städtebauliche Umfeld visuell erheblich beeinträchtigen. Häufig verursachen „Rotlichtangebote“ durch das erhöhte Verkehrsaufkommen in den Nachtstunden eine Lärmbelastung für die angrenzende Umgebung. Zusätzlich besteht ein erhöhtes kulturelles und soziales Konfliktpotenzial, da diese Form von Vergnügungsstätten nur von wenigen Bevölkerungsgruppen akzeptiert wird. Nicht selten treten im Umfeld von Erotikbetrieben vermehrt Probleme mit kleinkriminellen Handlungen auf. Infolge der zuvor aufgeführten Störpotenziale besteht bei einer geballten Ansiedlung von Erotikbetrieben die erhöhte Gefahr eines Imageverlustes für den entsprechenden Standort. Eine Agglomeration dieser Anlagentypen verhindert eine ausgewogene Geschäftsstruktur, sodass sich „Trading-Down“-Effekte einstellen können.

Abb. 5 fasst die anlagenspezifischen Störpotenziale noch einmal zusammen. Die größten Nutzungskonflikte sowie negativen städtebaulichen Auswirkungen gehen von Spielhallen und Wettbüros aus. Auch Erotikbetriebe, vor allem in Kombination mit anderen Vergnügungsstätten oder weiteren Betrieben sexuellen Charakters, können umfangreiche städtebauliche Negativwirkungen auf das Umfeld nach sich ziehen. Es sei an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen, dass die tatsächliche Situation vor Ort abweichen kann. Eine Einzelfallprüfung auf Basis des vorhandenen Bestandes ist aus Sicht der cima stets dringend erforderlich.

Abb. 5: Störpotenziale nach Anlagentyp

Arten der Nutzung	Mietpreisverzerrung	Ortsbild/ Außenwirkung	Tendenz zur Ballung (v.a. ähnlicher Nutzungstyp)	Veränderung des Images	Nutzungskonflikte
Spielhalle	X	X	X	X	X
Wettbüro	X	X	X	X	X
Diskotheek			(x)	(x)	X
Multiplexkino					(x)
Festhalle					(x)
Nachtkl. (Erotik)	(x)	(x)	(x)	X	X
Swinger-Club		(x)		(x)	(x)
Sexshop (≥ 3 Videokabinen)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)
Striptease-Lokal	(x)	(x)	X	X	X

Legende: x = wahrscheinlich; (x) = möglich; [leer] = unwahrscheinlich

Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

3.2 Rechtsgrundlagen

Maßgebliche Rahmenbedingungen für die Steuerung und Regulierung von Vergnügungsstätten werden vom Gesetzgeber über verschiedene Verordnungen, Gesetze und Gerichtsurteile geliefert. Zwar dürfen sich die Empfehlungen des Vergnügungsstättenkonzeptes nur ausschließlich aus baurechtlich relevanten Wirkungen ableiten, allerdings treffen einige gewerberechtliche Verordnungen städtebauliche Vorgaben. Bei der Definition der baurechtlichen Zulässigkeit sollten die gewerberechtlichen Vorgaben daher zwar berücksichtigt werden, dürfen jedoch nicht als Begründung für Festsetzungen herangezogen werden. Nachfolgende Gesetze und Verordnungen sind je nach Anlagentyp für Vergnügungsstätten relevant und müssen im Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden.

Gewerbeverordnung (GewO)

Betriebe sexuellen Charakters bedürfen einer Erlaubnis nach § 33a GewO. Für spezielle gewerberechtliche Einrichtungen wie Sex- und Pornokinos sowie Videopeepshows und Videokabinen in einzelhandelsorientierten Sexshops und Erotikfachmärkten (max. drei Kabinen) ist diese jedoch nicht erforderlich.

Ferner sind für Spielhallenbetreiber eine Spielhallenerlaubnis gemäß § 33i GewO sowie eine gerätebezogene Aufstellerlaubnis für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit nach § 33c GewO erforderlich, sofern diese angeboten werden.

Spielverordnung (SpielV)

Die Spielverordnung liefert Vorgaben und Auflagen für die Inbetriebnahme von Spielstätten, die vom zuständigen Fachbereich bei der Genehmigung der Vergnügungsstätte kontrolliert werden müssen. Die Veränderungen aus der Novellierung der Spielverordnung im Jahr 2006 zogen eine höhere Wirtschaftlichkeit von Spielstätten nach sich, weshalb seither vielerorts ein sprunghafter Anstieg an Geldglücksspielgeräten zu verzeichnen ist. Die Novelle der Spielverordnung führte zu einer Reduzierung der Mindestfläche pro Spielgerät von 15 m² auf 12 m² sowie einer Erhöhung der Aufstellerlaubnis von zehn auf zwölf Spielgeräte je Spielhallenkonzession. Des Weiteren wurde die Mindestspieldauer je Spiel von zwölf auf fünf Sekunden herabgesetzt.

Glücksspielstaatsvertrag (GlüSTV)

Der Glücksspielstaatsvertrag ist ein Bundesstaatsvertrag zwischen den deutschen Bundesländern, der bundeseinheitliche Standards z. B. zu Werbegestaltungsaufgaben, Sperrzeiten, Sozialkonzepten des Glücksspielwesens in Deutschland definiert, um das Entstehen von Glücksspiel- und Wertsucht zu verhindern, das Glücksspielangebot zu begrenzen und maßvoll zu steuern sowie unerlaubtes Glücksspiel zu vermeiden, Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten sowie Begleitkriminalität in Folge (illegaler) Glücksspiele abzuwehren.

Am 01.07.2012 ist der Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags vom 15.12.2011 in Kraft getreten. Neben dem Verbot von Internetglücksspiel sah der Glücksspielstaatsvertrag vor allem eine Neuordnung des Sportwettmarktes in Deutschland vor. Die Vorschriften im Glücksspielstaatsvertrag enthielten bis dahin ein staatliches Monopol für Sportwetten vor. Der Glücksspielstaatsvertrag enthielt für Sportwetten eine Experimentierklausel für ein Konzessionsmodell, nach welchem Sportwettkonzessionen auf bis zu sieben Jahre befristet erteilt werden können. Demnach konnten deutschlandweit 20 Konzessionen für Sportwettanbieter erteilt werden, deren Umsetzung in länderspezifischen Regelungen zum GlüÄndStV geregelt werden. Das Land Hessen wurde für alle Bundesländer nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 mit der Durchführung des Konzessionsverfahrens zur Erteilung von Konzessionen im Bereich der Sportwetten (ausgenommen Pferdewetten) beauftragt.

Verschiedene rechtswissenschaftliche Gutachten und Gerichtsentscheide zum Glücksspielstaatsvertrag kamen zu dem Ergebnis, dass die deutsche staatliche Regelung gegen das EU-Recht verstößt und somit verfassungswidrig ist.

Das von der Ministerpräsidentenkonferenz daraufhin im März 2017 beschlossene Regelwerk muss noch von den Länderparlamenten beschlossen werden und soll zum 1. Januar 2018 in Kraft treten. Demnach ist eine Konzession nach der Erfüllung von Mindeststandards zu erteilen, eine Begrenzung der Konzessionen entfällt. Die Konzessionsvergabe verantwortet nun Nordrhein-Westfalen.

Landesausführungsgesetz NRW zum Glücksspielstaatsvertrag

Wie zahlreiche andere Bundesländer hat das Land NRW ein Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag formuliert, welches zum 01.12.2012 in Kraft getreten ist. Ziele des Gesetzes sind u. a. die Spielsuchtbekämpfung sowie die Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebes durch die Reglementierung von Anzahl, Beschaffenheit und Verbreitung von Spielstätten. Das Gesetz sieht vor allem eine strengere Regelung für Spielhallen bezüglich Sperr- und Spielverbotszeiten, Konzessionsgenehmigungen und Erlaubnis-

pflichtigkeiten vor und beinhaltet eine Vielzahl von Voraussetzungen, die zum Erhalt einer derartigen Erlaubnis gegeben sein müssen. So dürfen in Gaststätten nur noch zwei Geldglücksspielautomaten aufgestellt werden. Die Genehmigung von Mehrfachspielhallen/Mehrfachkonzessionen wird zukünftig nicht mehr möglich sein. Des Weiteren ist zwischen zwei Spielhallen ein Mindestabstand von 350 m (Luftlinie) einzuhalten. Zudem dürfen Spielstätten nicht in der Nachbarschaft von sensiblen Einrichtungen, wie bspw. Schulen, Jugendeinrichtungen, genehmigt werden. Ebenso müssen Spielstätten in NRW fortan eine Sperrzeit zwischen 1.00 Uhr nachts und 6.00 Uhr morgens einhalten.

Zahlreiche bereits bestehende Spielhallen verstoßen gegen das Gebot von Mehrfachkonzessionen bzw. gegen o. a. Abstandsregelung. „Hinsichtlich der Abstandsregelung enthält das Gesetz die Bestimmung, dass diese für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bestehende Spielhallen, für die zuvor eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden ist, nicht gilt. Anders ist dies hingegen bei dem Verbot der Mehrfachkonzession. Hier greift für bestehende Betriebe lediglich die „Schonfrist“ in § 29 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrages. Dies bedeutet, dass bis zum Ablauf von 5 Jahren nach Inkrafttreten des Staatsvertrages (01.07.2012) das Verbot nicht gilt, soweit die Spielhallen zu diesem Zeitpunkt bestehen und für diese bis zum 28.10.2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden war. Spielhallen für die nach dem 28.10.2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis erteilt worden ist, fallen nur bis zu einem Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrages (01.07.2012) nicht unter das Verbot der Mehrfachkonzession. Nach Ablauf der Frist ist eine Befreiung von diesen Vorgaben denkbar, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist.“¹⁸

Aus Sicht der cima ist für die Kommunen in NRW nicht automatisch eine signifikante Reduzierung der Spielhallen zu erwarten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Betreiber bestehender Spielstätten Ausnahmegenehmigungen aufgrund des Vorliegens einer „unbilligen Härte“, bspw. durch wirtschaftliche Existenzbedrohungen infolge der Umsatzeinbußen, richterlich erwirken werden. Zudem ist anzunehmen, dass die Abstandsregelung den Druck auf bislang wenig nachgefragte Flächen erhöhen wird, was eine städtebauliche Steuerung umso erforderlicher macht.

Jugendschutzgesetz (JuSchG)

Das Jugendschutzgesetz besagt, dass Kindern und Jugendlichen der Aufenthalt in Gaststätten, die als Nachtbar, Nachtclub oder vergleichbare Vergnügungsstätten ausgewiesen sind, nicht gestattet werden darf (§ 4 JuSchG). Gleiches trifft für Spielhallen und Glücksspielstätten zu (§ 6 JuSchG). Die Anwesenheit bei öffentlichen Tanzveranstaltungen ist Jugendlichen bis 16 Jahren ohne Begleitung einer erziehungsberechtigten Person nur bis 24.00 Uhr gestattet. Auch ist die Anwesenheit von Kindern und Jugendlichen in Betrieben sexuellen Charakters laut § 7 und § 8 JuSchG untersagt. Zudem muss der Besucher über gut einsehbare Hinweisschilder auf die zuvor genannten Verbote und Regelungen hingewiesen werden.

¹⁸ Quelle: www.lenz-johlen.de/index.php/de/aktuelles/einzelhandel-archiv/398-ausfuehrungsgesetz-zum-gluecks-spielstaatsvertrag-in-nrw-in-kraft-getreten (Aufruf vom 05.09.2017)

3.3 Baurechtliche Regulierungsmöglichkeiten

Eine häufig formulierte (politische) Zielsetzung zur Steuerung von Vergnügungsstätten ist der Ausschluss zum Schutz der Innenstadt und weiterer sensibler Stadtbereiche. Da ein Totalausschluss im gesamten Stadtgebiet rechtlich jedoch unzulässig ist, bedarf es einer planungsrechtlichen Ausweisung von Baugebieten, in denen Vergnügungsstätten zulässig sein sollen. Eine wesentliche Voraussetzung für die Steuerung von Vergnügungsstätten ist die hinreichend detaillierte städtebauliche Begründung. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, Vergnügungsstätten in Einzelfallbetrachtungen nach den Vorgaben der zugrunde liegenden BauNVO zu steuern („Grobsteuerung“) bzw. Reglementierungen für bestimmte Nutzungsunterarten im Bebauungsplan vorzunehmen („Feinsteuerung“) oder gar die Zulässigkeit für einzelne bauliche Anlagen nach § 15 BauNVO (2017) zu entscheiden. Da einzel-fallbezogene Steuerungen einen hohen Begründungsaufwand erfordern, sie dadurch gleichzeitig rechtlich angreifbarer sind, ist es sinnvoll transparente und einheitliche Regelungen zur Steuerung von Vergnügungsstätten durch eine gesamtstädtische Konzeption i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 Baugesetzbuch (BauGB) festzulegen, um eine möglichst hohe (bau)rechtliche Planungssicherheit zu erzielen und dem zuständigen Fachbereich ein Planungsinstrument bzw. eine Entscheidungshilfe an die Hand zu geben, welches die gesamtstädtische Entwicklung berücksichtigt.

Abb. 6: Möglichkeiten der baurechtlichen Steuerung

Vergnügungs- stättenkonzept	„Grobsteuerung“	„Feinsteuerung“	„Einzelfall“
§ 1 (6) Nr. 11 BauGB ▪ Vergnügungsstättenkonzept ist als städtebauliches Entwicklungskonzept bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen	§ 1 (5) BauNVO ▪ bestimmte Arten von Nutzungen, die gemäß BauNVO allgemein zulässig sind, können ausgeschlossen oder nur ausnahmsweise zugelassen werden ▪ Bedingung: Wahrung der Zweckbestimmung des Baugebietes	§ 1 (9) BauNVO ▪ bestimmte Nutzungsunterarten können im Bebauungsplan ausgeschlossen oder eingeschränkt werden ▪ Voraussetzung: besondere städtebauliche Gründe	§ 15 BauNVO ▪ bauliche Anlagen im Einzelfall unzulässig, wenn sie der Eigenart des Baugebietes oder städtebaulichen Zielen widersprechen oder wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen ▪ in der Praxis aufwendig anzuwenden

Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Der Gesetzgeber hat den Gemeinden mit dem § 9 Abs. 2a und 2b BauGB gesonderte Möglichkeiten zur Steuerung von Vergnügungsstätten eingeräumt:

- § 9 Abs. 2a BauGB: „Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann zur Erhaltung oder Entwicklung Zentraler Versorgungsbereiche, auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinden, in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können; die Festsetzungen können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden. Dabei ist insbesondere ein hierauf bezogenes städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 zu berücksichtigen, das Aussagen über die zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthält. In den zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereichen sollen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für Vorhaben, die die-

sen Versorgungsbereichen dienen, nach § 30 oder § 34 vorhanden oder durch einen Bebauungsplan, dessen Aufstellung förmlich eingeleitet ist, vorgesehen sein.“

- § 9 Abs. 2b BauGB: „Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann in einem Bebauungsplan, auch für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans, festgesetzt werden, dass Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von Vergnügungsstätten zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, um
 1. eine Beeinträchtigung von Wohnnutzungen oder anderen schutzbedürftigen Anlagen wie Kirchen, Schulen und Kindertagesstätten oder
 2. eine Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets, insbesondere durch eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten,
 zu verhindern.“

3.4 Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach BauNVO (2017)¹⁹

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO 1990) greift Vergnügungsstätten erstmals als eigenständigen Begriff auf und definiert ihre planungsrechtliche Zulässigkeit in den jeweiligen Baugebieten nach § 1 Abs. 2 BauNVO (2017) dort, wo sie in den Vorschriften über die Art der baulichen Nutzung ausdrücklich erwähnt wird.

3.4.1 Differenzierung zwischen kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten

Aus der BauNVO und der Rechtsprechung des BVerwG lässt sich eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten ableiten.

Kerngebietstypische Vergnügungsstätten

Bei kerngebietstypischen Vergnügungsstätten handelt es sich um zentrale Dienstleistungsbetriebe im Unterhaltungssektor, die auf ein überörtliches Einzugsgebiet und die Erreichbarkeit für ein breites und allgemeines Publikum ausgerichtet sind und – im Fall von Spielhallen – eine Nutzfläche von mehr als 100 m² aufweisen.²⁰ Das von kerngebietstypischen Vergnügungsstätten ausgehende große Störpotenzial (hohe Lärmemission, hohes Verkehrsaufkommen etc.) ist aus Sicht des Gesetzgebers in Kerngebieten grundsätzlich hinzunehmen, weshalb kerngebietstypische Vergnügungsstätten in Kerngebieten (MK) allgemein zulässig sind. Wenngleich Vergnügungsstätten der allgemeinen Zweckbestimmung von Gewerbegebieten nicht entsprechen, sind sie in Gewerbegebieten ausnahmsweise zulässig, um Standortalternativen zum Kerngebiet zu bieten.

¹⁹ In der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.1990 (BGBl. I S. 132) zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.05.2017 (BGBl. I S. 1057) mit Wirkung vom 13.05.2017.

²⁰ Der Schwellenwert von ca. 100 m² Nutzfläche ist keine starre Grenze, sondern nur ein Richtwert bezogen auf Spielhallen. Maßgeblich ist die auf der Einschätzung der tatsächlichen örtlichen Situation beruhende Beurteilung.

Nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten

Nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten sind auf ein lokales Einzugsgebiet ausgerichtet und dienen der üblichen Freizeitbetätigung eines Gebiets oder Viertels. Für Spielhallen hat sich in der Rechtsprechung ein Schwellenwert von ca. 100 m² herausgebildet, bis zu dem eine Einrichtung als nicht kerngebietstypisch angesehen wird. Das von diesen Betrieben ausgehende Störpotenzial ist als vergleichsweise gering und daher noch als mischgebietsverträglich einzustufen. Nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten sind allgemein in Kerngebieten (MK) und überwiegend gewerblich geprägten Mischgebieten (MI) zulässig. Laut der BauNVO (2017) können sie darüber hinaus ausnahmsweise in besonderen Wohngebieten (WB), in Dorf- (MD) und Gewerbegebieten (GE) sowie in überwiegend durch Wohnnutzung geprägten Mischgebieten (MI) bzw. Urbanen Gebieten (MU) zulässig sein.

3.4.2 Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den Baugebieten der BauNVO (2017)

In Kleinsiedlungsgebieten (WS), reinen (WR) und allgemeinen Wohngebieten (WA) sowie in Industriegebieten (GI) sind Vergnügungsstätten gemäß BauNVO (2017) ebenso generell unzulässig wie in hierfür nicht explizit ausgewiesenen Sondergebieten. Die Voraussetzung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Sondergebieten liegt in der Festsetzung bzw. Art des Sondergebietes und darin, ob sich das Gebiet von den übrigen Baugebieten wesentlich unterscheidet (Abb. 7).

Durch die Aufstellung von einfachen bzw. qualifizierten Bebauungsplänen nach § 9 BauGB bestehen für die Gemeinde verschiedene Alternativen, die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten zu regeln. Von besonderer Bedeutung sind dabei die nachfolgenden Steuerungsmöglichkeiten:

- **§§ 2 – 11 BauNVO:** Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den einzelnen Baugebieten sind in den §§ 2 – 11 BauNVO geregelt. Es wird auf die entsprechenden Ausführungen in Kap. 3.4 verwiesen.
- **§ 1 Abs. 5 BauNVO:** Die planende Gemeinde hat die Möglichkeit, in Bebauungsplänen mit Bezug auf § 1 Abs. 5 BauNVO bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2 bis 9 allgemein zulässig sind, als nicht zulässig bzw. unzulässig festzusetzen. Hierzu gehören auch Vergnügungsstätten.
- **§ 1 Abs. 6 BauNVO:** Nach § 1 Abs. 6 BauNVO können in Bebauungsplänen Festsetzungen getroffen werden, dass alle oder einzelne Ausnahmen, die in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 vorgesehen sind, allgemein oder nicht zulässig sind.
- **§ 1 Abs. 7 BauNVO:** In Bebauungsplänen können für Baugebiete nach den §§ 4 bis 9 besondere Regelungen für bestimmte Geschosse, Ebenen oder sonstige Teile baulicher Anlagen getroffen werden, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen. So kann die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten zum Schutz von Wohnnutzungen in Obergeschossen gesondert geregelt werden.

Abb. 7: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Baugebieten (BauNVO (2017))

Baugebiet nach BauNVO/ planungsrechtliche Einordnung nach BauGB	Zulässigkeit kerngebietstypisch	Zulässigkeit nicht kerngebietstypisch
§ 2 Kleinsiedlungsgebiete (WS)	✗	✗
§ 3 Reine Wohngebiete (WR)	✗	✗
§ 4 Allgemeine Wohngebiete (WA)	✗	✗
§ 4a Besondere Wohngebiete (WB)	✗	ausnahmsweise
§ 5 Dorfgebiete (MD)	✗	ausnahmsweise
§ 6 Mischgebiete (MI) gewerbl. geprägt	✗	✓
§ 6 Mischgebiete (MI) nicht gewerbl. geprägt	✗	ausnahmsweise
§ 6a Urbane Gebiete (MU)	✗	ausnahmsweise
§ 7 Kerngebiete (MK)	✓	✓
§ 8 Gewerbegebiete (GE)	ausnahmsweise	ausnahmsweise
§ 9 Industriegebiete (GI)	✗	✗
§ 10 - 11 Sondergebiete (SO)	✗ (wenn das SO- Gebiet z. B. dem Einzelhandel o. an- derer Zweckbestim- mung dient)	✗ (wenn das SO- Gebiet z. B. dem Einzelhandel o. an- derer Zweckbestim- mung dient)
§ 34 unbeplanter Innenbereich	✗/✓ (abhängig vom Ge- bietscharakter u. Vorhandensein bzw. Anzahl bereits vor- handener Vergnü- gungsstätten)	✗/✓ (abhängig vom Ge- bietscharakter u. Vorhandensein bzw. Anzahl bereits vor- handener Vergnü- gungsstätten)
§ 35 Außenbereich	✗	✗

Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

- **§ 1 Abs. 9 BauNVO:** Über § 1 Abs. 5 BauNVO hinausgehend, kann die Gemeinde mit Bezug auf § 1 Abs. 9 BauNVO innerhalb einzelner Nutzungsarten oder Ausnahmen und unter Wahrung der allgemeinen Zweckbestimmung des Baugebietes bei den textlichen Festsetzungen noch weiter differenzieren und nur bestimmte Arten von Anlagen regeln. Wie auch bei Regelungen nach § 1 Abs. 5 BauNVO bedarf es jedoch einer städtebaulichen Begründung.
- **§ 1 Abs. 10 BauNVO:** Mit Bezug auf § 1 Abs. 10 BauNVO können bei bereits bestehenden Vergnügungsstätten über den einfachen Bestandsschutz hinaus Erweiterungen ermöglicht werden. Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen können als allgemein oder ausnahmsweise zulässig festgesetzt werden.

3.5 Zulässigkeit von Vergnügungsstätten im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)

Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten im unbeplanten Innenbereich erfordert zunächst eine Typisierung der Umgebung nach den Vorgaben der BauNVO.

Die Beurteilungsgrundlagen ergeben sich aus § 34 Abs. 1 bzw. 2 BauGB:

- § 34 Abs. 1 BauGB: „Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben; das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden.“
- § 34 Abs. 2 BauGB: „Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete, die in der auf Grund des § 9a erlassenen Verordnung bezeichnet sind, beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art allein danach, ob es nach der Verordnung in dem Baugebiet allgemein zulässig wäre; auf die nach der Verordnung ausnahmsweise zulässigen Vorhaben ist § 31 Absatz 1, im Übrigen ist § 31 Absatz 2 entsprechend anzuwenden.“

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass für den unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB Ausnahmen und Befreiungen, wie sie von den Festsetzungen eines Bebauungsplans nach § 31 BauGB möglich sind, gesetzlich nicht vorgesehen sind, sofern sie sich nicht aus den Regelungen einer der Baugebietsvorschriften der BauNVO ableiten.²¹

Sind Vergnügungsstätten in dem entsprechenden Gebietstyp zulässig bzw. ausnahmsweise zulässig, ist in einem zweiten Schritt das Einfügen der beantragten Vergnügungsstätte in die jeweilige Umgebung zu prüfen. Befinden sich bisher keine Vergnügungsstätten in dem Gebiet ist das Vorhaben mit Bezug auf § 34 Abs. 1 BauGB nach einem Urteil des BVerG vom 15.12.1994 – 4 C 13.93 - nur zulässig, wenn es „die gegebene Situation nicht negativ in Bewegung bringt“.

Bei Gemengelagen, die gemäß § 34 Abs. 1 BauGB keine einheitliche Prägung haben und keinem der Baugebiete nach der BauNVO eindeutig zugeordnet werden können, kommt es darauf an, ob sich eine Vergnügungsstätte in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt oder nicht. Die Voraussetzung des sich Einfügens ist dann gegeben, wenn in der maßgeblichen Bebauung bereits Vergnügungsstätten vorhanden sind und keine städtebaulichen Spannungen erzeugt bzw. verstärkt werden. Sofern erst eine einzelne Vergnügungsstätte im Gebiet existiert, ist zu erörtern, ob diese einen Fremdkörper oder einen charakteristischen Bestandteil der Umgebungsbebauung darstellt.

²¹ Eine Ausnahme bilden lediglich die Regelungen nach § 34 Abs. 3a BauGB.

4 Bestands- und Standortanalyse

Die cima führte im Mai und Juni 2016 eine Vollerhebung aller Vergnügungsstätten im gesamten Leverkusener Stadtgebiet durch. Da für Spielhallen innerhalb einer baulichen Einheit mehrere Konzessionen vergeben werden können, wurden die Daten mit der von der Stadtverwaltung zur Verfügung gestellten Konzessionsliste abgeglichen. Aus den bereits in Kapitel 2.1 aufgeführten Gründen wurden Internetcafés bei der Erhebung nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für Billard-, Dart- und Kickercafés, sofern eine Vereinsnutzung oder eine gastronomische Nutzung im Vordergrund standen. Da von gewerblich genutzten Erotikbetrieben (Bordelle, bordellartige Betriebe) vergleichbare städtebauliche Negativwirkungen ausgehen können, entschied sich die cima bei der Erhebung auch diese Nutzungsform gesondert mit aufzunehmen.

Die weiteren Ausführungen zur Bestandsaufnahme beschränken sich auf die Vergnügungsstätten im Sinne der BauNVO. Mit Blick auf unterschiedliche Charakteristika, Konfliktpotenziale und Steuerungserfordernisse werden dabei im Folgenden die Typen „Spiel“ (Spielhallen, Spielbanken, Wettbüros), „Freizeit“ (Diskotheken/Tanzlokale, Multiplexkinos, Varietés, Festhallen und Sportbars) und „Erotik“ (Striptease-Lokale, Swinger-Clubs, Flatrate-Bordelle, Sexkinos etc. sowie Sex-Life-Shows und Peep-Shows) unterschieden.

Die Bestandsaufnahme wird vervollständigt durch eine Übersicht der Internetcafés, die auf der Grundlage von Informationen der Stadt Leverkusen (Gewerbemeldestelle) erstellt wurden.²²

Die nachfolgende Analyse der Angebotsstrukturen im Leverkusener Stadtgebiet wurde auf Basis der eigenen Erhebungen und der Auswertung vorhandener Unterlagen erstellt. Ferner wurden die vom Arbeitskreis gegen Spielsucht seit 1988 im zweijährigen Turnus auf Bundeslandebene erhobenen Daten über die Anzahl der Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten ausgewertet.

4.1 Bestandsanalyse

Insgesamt konnten im Rahmen der Vor-Ort-Erhebungen 60 Vergnügungsstätten im Stadtgebiet identifiziert werden.²³ Wie in vielen anderen deutschen Städten auch, entfällt ein Großteil der erfassten Anbieter auf wett- und glücksspielerorientierte Vergnügungsstätten (43 Anbieter bzw. 72 %); vergleichsweise gering fällt entsprechend der Anteil von freizeitorientierten Vergnügungsstätten (12 Anbieter bzw. 20 %) und Betrieben sexuellen Charakters (5 Anbieter bzw. 8 %) aus.

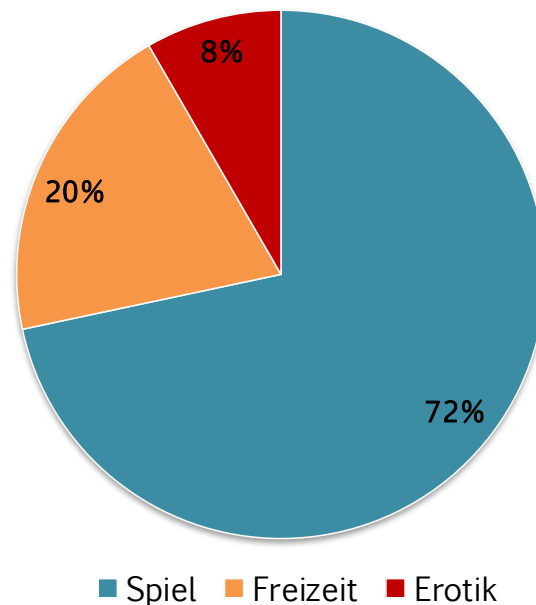
2016 waren nach Angaben der Stadt Leverkusen insgesamt 42 Spielhallenkonzessionen im Stadtgebiet erteilt worden, darunter mehrere Mehrfachkonzessionen. Damit ist auch in Leverkusen der bundesweite Trend zu Mehrfachspielhallen erkennbar. Im Jahr 2016 kamen durchschnittlich zwei Konzessionen auf einen Standort. 2010 waren es im Schnitt 1,3 Konzessionen je Standort.

²² Zur Einordnung von Internetcafés als Vergnügungsstätte und der Problematik einer zweifelsfreien Erfassung sei auf die entsprechenden Erläuterungen in Kap. 2.1 verwiesen.

²³ Einschließlich der Angaben der Stadt Leverkusen zu den Internetcafés im Stadtgebiet.

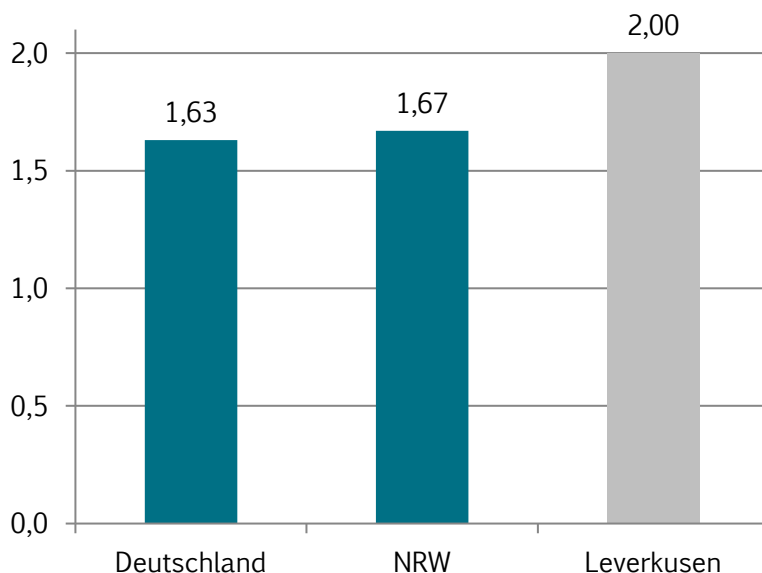
Mit Blick auf die Verteilung der Vergnügungsstätten nach Nutzungstypen und aufgrund des geringen Störpotenzials, der von freizeitorientierten Vergnügungsstätten ausgeht, wird deutlich, dass ein erhöhter Bedarf vor allem in der Steuerung von Spielhallen und Wettbüros für die Stadt Leverkusen besteht.

Abb. 8: Verteilung nach Vergnügungsstättentypen



Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Abb. 9: Konzession je Standort (2016)

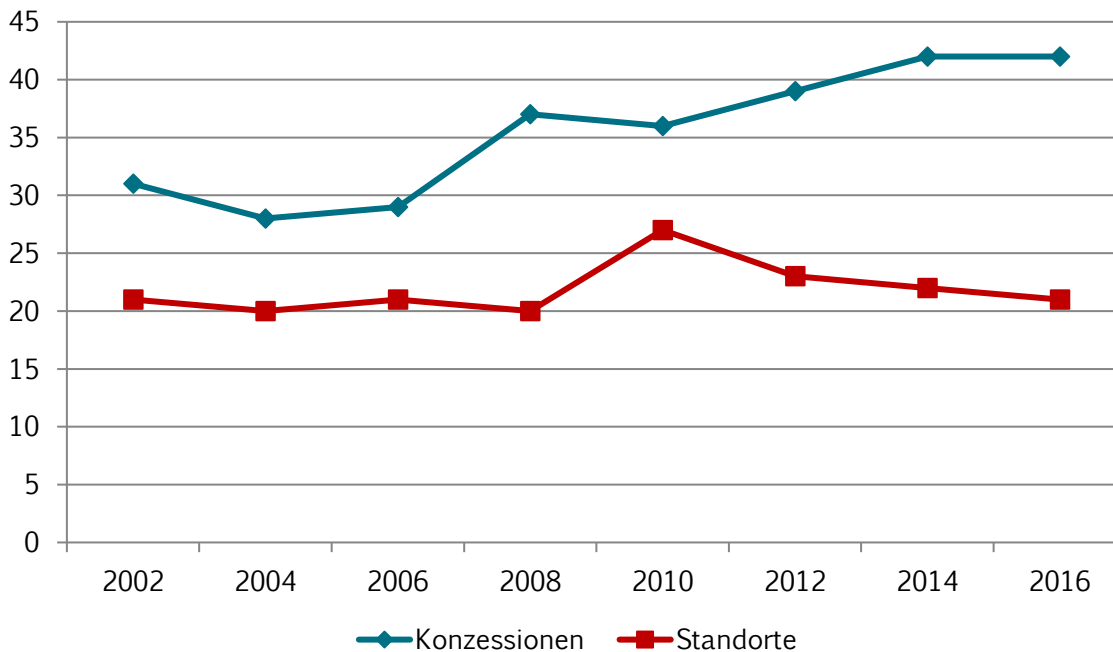


Quelle: eigene Berechnung nach Landesfachstelle Glücksspielsucht NRW (2017)

Mit Einführung der neuen Spielverordnung im Jahr 2006 ist die Anzahl der Automaten in Spielhallen wie in den meisten deutschen Kommunen deutlich gestiegen. Insgesamt ist die Anzahl der Konzessionen zwischen 2002 und 2016 um 35,5 % angestiegen, während die Anzahl der Standorte im Vergleich zu 2002 nach einem kurzzeitigen Anstieg im Jahr 2010

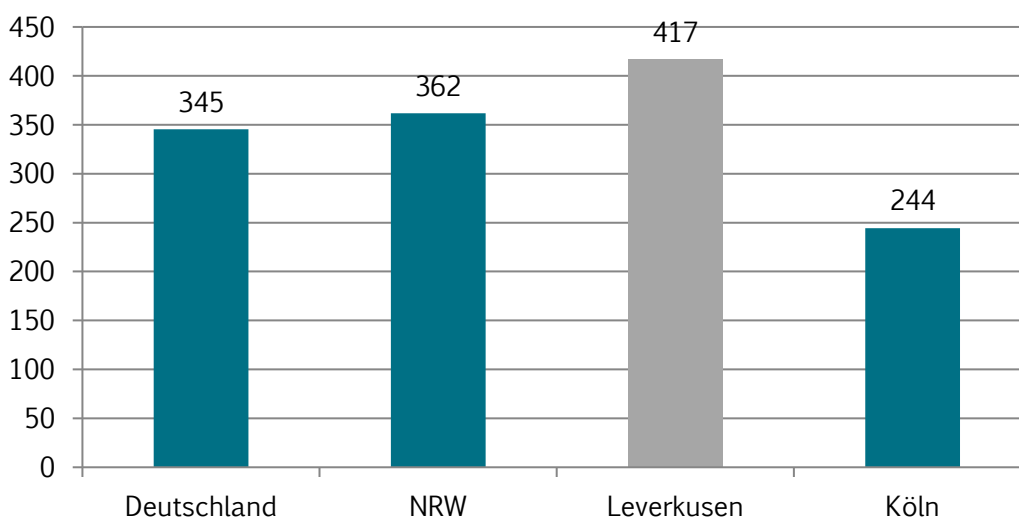
stagnierte. Diese Entwicklung bestätigt erneut, dass sich mit der Novellierung der Spielverordnung 2006 ein Trend zu Mehrfachspielhallen in Leverkusen vollzogen hat, der auf die verbesserte Flächenrentabilität von Geldglücksspielgeräten zurückzuführen ist.

Abb. 10: Entwicklung der Spielhallen in Leverkusen (Veränderung 2002 zu 2016)



Quelle: eigene Berechnung nach Landesfachstelle Glücksspielsucht NRW (2017)

Abb. 11: Geldspielgerätedichte - Stand 2016 (Geräte je 100.000 Einwohner)



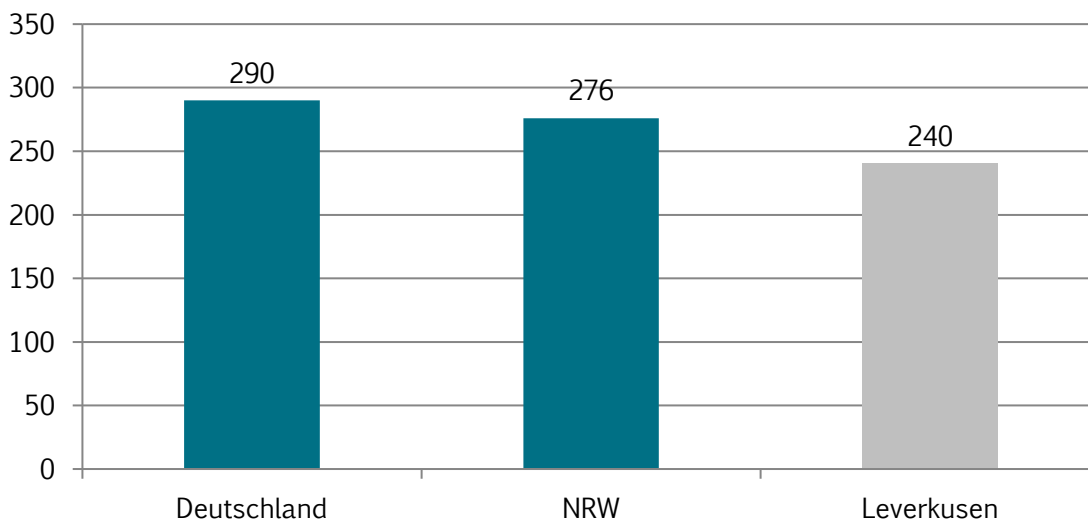
Quelle: eigene Berechnung nach Landesfachstelle Glücksspielsucht NRW (2017)

Auch im regionalen und landesweiten Vergleich besitzt die Stadt Leverkusen eine überdurchschnittliche Spielgerätekonzentration. Das benachbarte Oberzentrum Köln hingegen weist eine vergleichsweise geringe Geldspielgerätedichte auf. Aufgrund der ländlich geprägten Umgebung wurde an dieser Stelle auf einen weiteren Vergleich mit benachbarten

Kommunen wie Burscheid, Monheim und Bergisch Gladbach verzichtet, da dies eine Verzerrung der Kennwerte bedeutet hätte.

Insgesamt sind in der Stadt Leverkusen 681 Geldspielgeräte in Spielhallen und Gastronomiebetrieben gemeldet (Stand: 01.01.2016). Davon entfallen rund ein Drittel der Geldspielgeräte auf Gaststätten. Diese sind über das vorliegende städtebauliche Konzept jedoch nicht steuerbar. Der Problematik der Geldspielgeräte in Gaststätten kann ggf. mit Maßnahmen der Gewerbeaufsicht (z. B. Prüfung der Anforderungen an die Räumlichkeiten) begegnet werden. Der Ausstattungsgrad mit Geldspielgeräten in Leverkusen ist mit 240 Einwohnern pro Geldspielgerät im Vergleich zum landesweiten Durchschnitt von 276 Einwohnern pro Geldspielgerät bzw. deutschlandweitem Durchschnitt von 290 Einwohnern pro Geldspielgerät vergleichsweise hoch.

Abb. 12: Einwohner je Geldspielgerät - Stand 2016



Quelle: eigene Berechnung nach Trümper/Heimann: Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland (Stand: 01.01.2016)

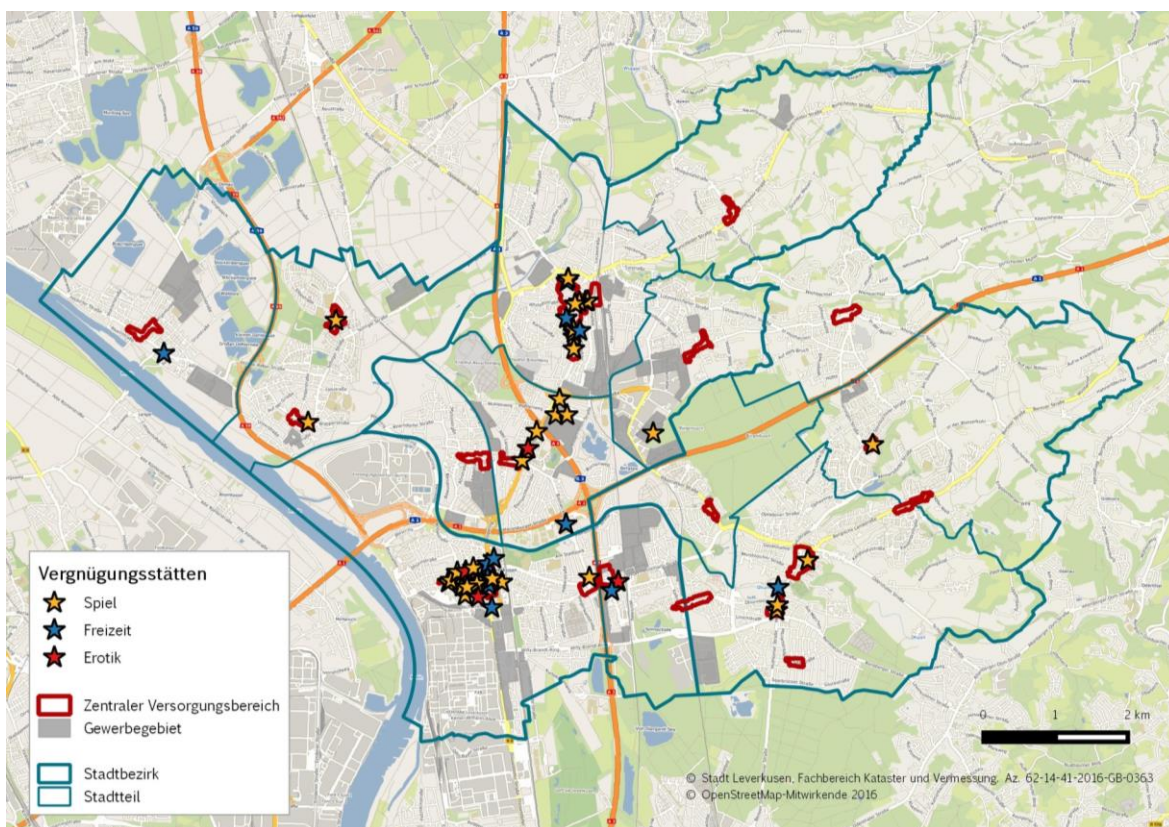
Abb. 13 stellt die räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten nach Nutzungstypen für das gesamte Leverkusener Stadtgebiet dar. In der Karte wird deutlich, dass sich die Vergnügungsstätten vor allem im Hauptzentrum Leverkusen-Wiesdorf und im Stadtbezirkszentrum Leverkusen-Opladen konzentrieren und sich somit auf Kerngebiete und innenstadtnahe Mischgebiete verteilen. Des Weiteren ist eine Agglomeration im Gewerbegebiet „Karl-Ulitzka-Straße“ im Stadtteil Küppersteg festzustellen. Eine Anhäufung von Vergnügungsstätten ist zudem im Nahversorgungszentrum Küppersteg zu beobachten. Vereinzelt sind Spielstätten auch in den Nahversorgungszentren Steinbüchel, Manfort (Willy-Brandt-Ring/Mülheimer Straße), Rheindorf-Nord und Rheindorf-Süd sowie im Stadtbezirkszentrum Schlebusch vorhanden. Dem teilweise dichten Bestand an Vergnügungsstätten stehen Stadtbereiche ohne Vergnügungsstätten gegenüber. Vor allem das ländlicher geprägte, nordöstliche Stadtgebiet erscheint noch weitestgehend unbelastet.

Die Stadt Leverkusen liegt in unmittelbarer Nachbarschaft zu den Oberzentren Köln und Düsseldorf, sodass die Einwohner auf ein weitreichendes Angebot an freizeitorientierten Vergnügungsstätten zurückgreifen können. In Leverkusen selbst sind das Forum Leverkusen

und das Multiplexkino Kinopolis in Leverkusen-Wiesdorf sowie Veranstaltungsräume der BayArena hervorzuheben. Des Weiteren lassen sich mit der Shadow Diskothek und dem Samara Lounge Club Diskotheken und Nachtlokale aufzählen, in denen regelmäßig verschiedene Events stattfinden. Die meisten freizeitorientierten Vergnügungsstätten befinden sich in Innenstadtnähe. Aber auch gewerblich geprägte Bereiche werden zunehmend von freizeittaffinen Einrichtungen durchsetzt.

Die Stadt Leverkusen weist einen vergleichsweise niedrigen Besatz an Erotikbetrieben und Vergnügungsstätten mit sexuellem Charakter auf. Erotikbetriebe sind überwiegend im Hauptzentrum Leverkusen-Wiesdorf und in den Gewerbegebieten (z. B. Gewerbegebiete „Karl-Ulitzka-Straße“ (Stadtteil Küppersteg) oder „Fixheide“ (Stadtteil Quettingen) vertreten.

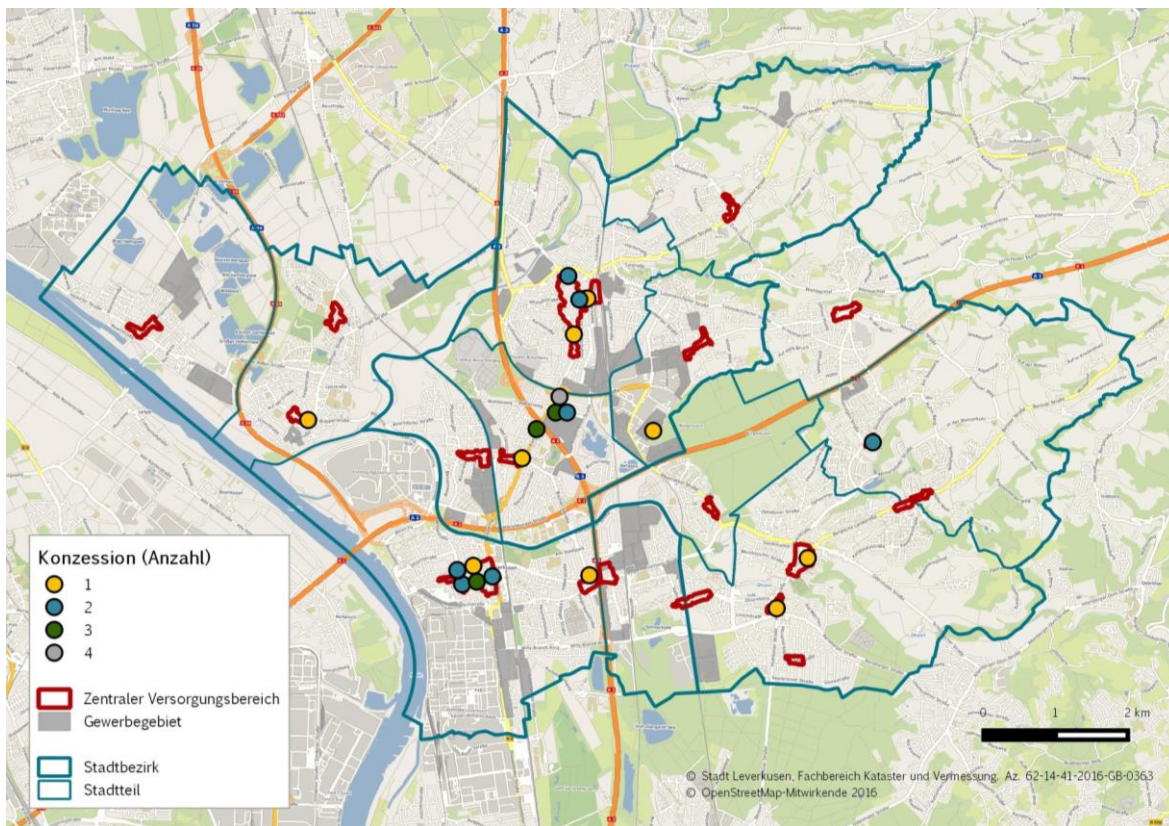
Abb. 13: Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten nach Nutzungstyp „Spiel“, „Freizeit“ und „Erotik“



Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Der bereits in Abb. 9 dargestellte Trend zu Mehrfachspielhallen spiegelt sich auch in der nachfolgenden Karte wieder. Die meisten Spielstätten verfügen über zwei bis drei Spielhallenkonzessionen. Diese konzentrieren sich vor allem im Hauptzentrum Leverkusen-Wiesdorf, im Stadtbezirkszentrum Leverkusen-Opladen sowie im Gewerbegebiet „Karl-Ulitzka-Straße“ (Stadtteil Küppersteg). Dies ist vor allem auf die Affinität der Spielhallenbetreiber für autoaffine bzw. frequenzstarke Standorte zurückzuführen. In den Nahversorgungszentren sind überwiegend nur einfache Spielhallenkonzessionen vergeben worden.

Abb. 14: Gesamtstruktur der spielorientierten Vergnügungsstätten nach Konzessionen

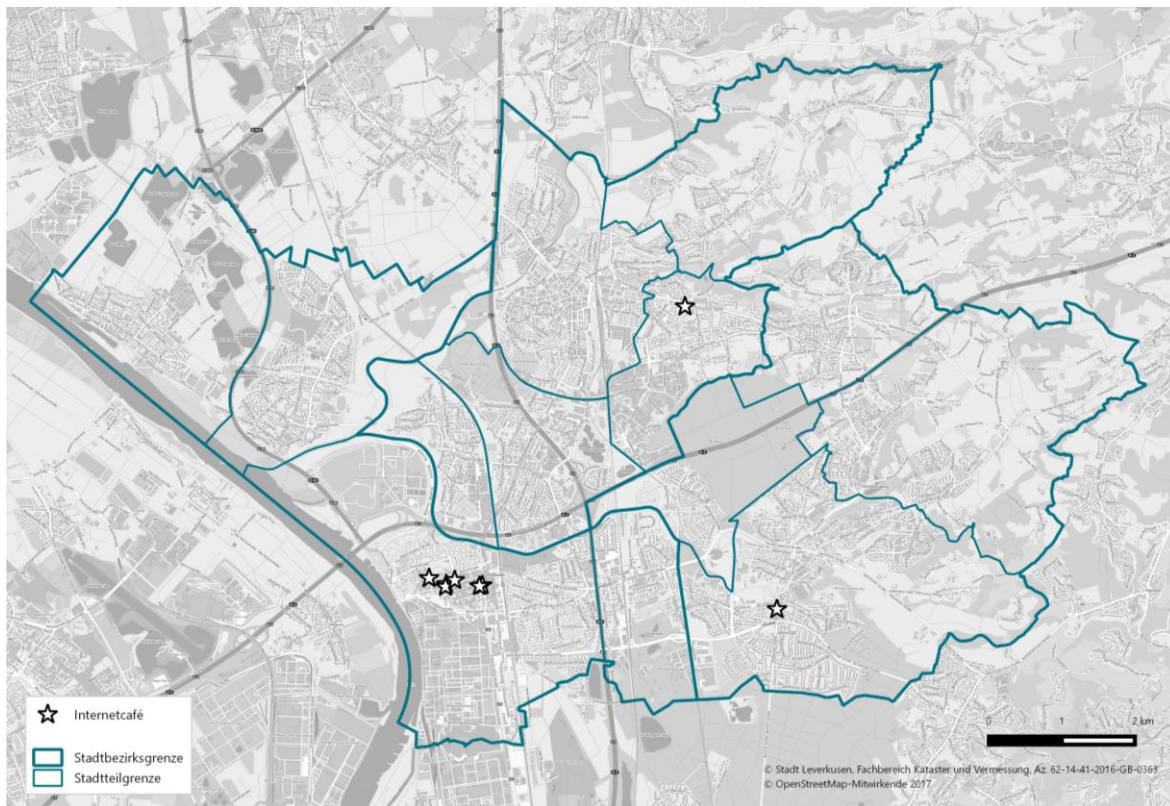


Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Mit Blick auf das vorhandene Angebot von Vergnügungsstätten in der Stadt Leverkusen ist vor allem im regionalen und landesweiten Vergleich bereits eine überdurchschnittliche Ausstattung an wett- und glücksspielorientierten Vergnügungsstätten zu erkennen, während der Besatz an freizeit- und erotikorientierten Vergnügungsstätten für ein Mittelzentrum ähnlicher Größe als moderat bzw. tendenziell gering zu beschreiben ist. Im Vergnügungsstättenkonzept wird eine angemessene Steuerung von AutomatenSpielhallen empfohlen, um einer weiteren Zunahme der Spielgerätedichte im Rahmen der gesetzlichen Regelungsmöglichkeiten zu begegnen. Ein planerischer Handlungsbedarf leitet sich vor allem aus dem Erfordernis ab, negative Einflüsse auf die städtebauliche Gestalt zu vermeiden und die von Vergnügungsstätten ausgehenden Störpotenziale zu minimieren.

Nach den Unterlagen der städtischen Gewerbemeldestelle sind derzeit im Stadtgebiet Leverkusen insgesamt acht Internetcafés ansässig (Abb. 15). Den räumlichen Schwerpunkt bildet die Innenstadt von Wiesdorf, in der sechs Anbieter zu finden sind (s. auch Kap. 5.2.1 - 5.2.3).

Abb. 15: Räumliche Verteilung der Internetcafés im Stadtgebiet Leverkusen



Quelle: Stadt Leverkusen, Bearbeitung: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

4.2 Steuerungsmöglichkeiten der Stadt Leverkusen

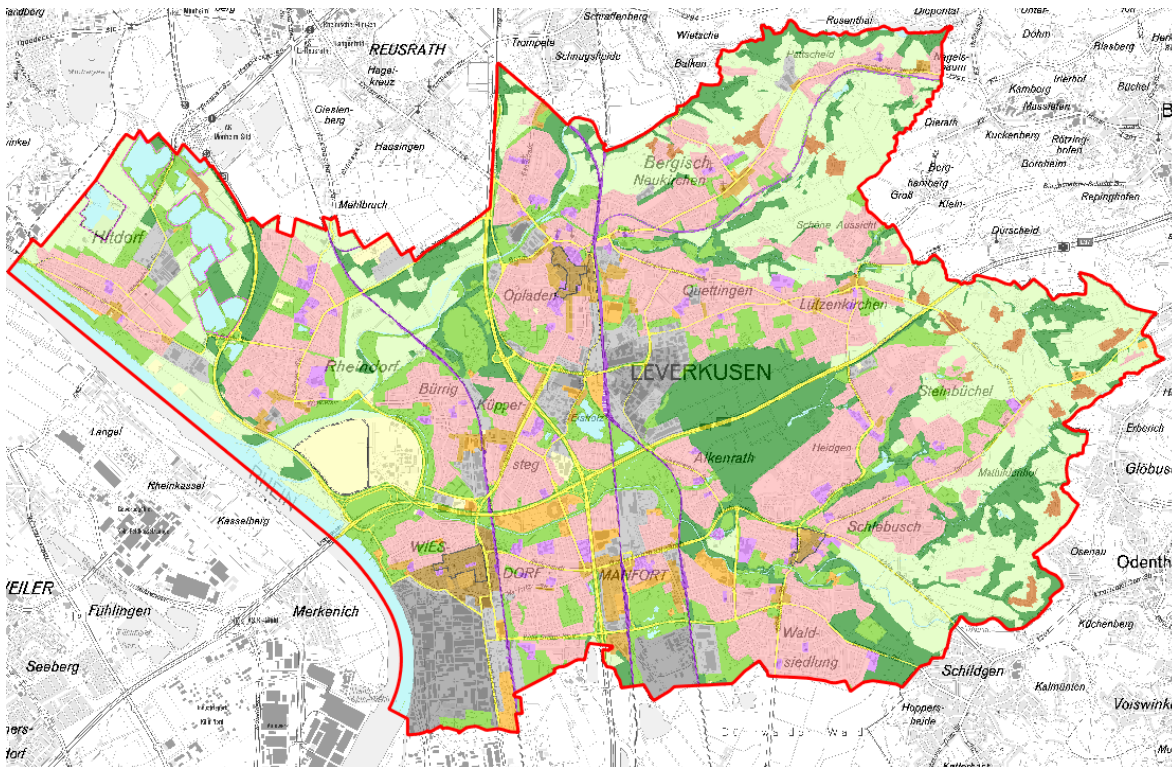
4.2.1 Flächennutzungsplanung

Der letzte vom Rat verabschiedete Flächennutzungsplan der Stadt Leverkusen stammt aus dem Frühjahr 2006.

Nach der gültigen BauNVO (2017) sind Vergnügungsstätten vor allem in Kern-, Misch- und Gewerbegebieten zulässig (vgl. Kap. 3.4). Für die weitere Betrachtung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten sind daher die folgenden Darstellungen bedeutsam:

- Als Kerngebiete werden Flächen im Hauptzentrum und den Stadtbezirkszentren Opladen und Schlebusch dargestellt. In diesen Gebieten soll vorrangig die Versorgungsfunktion für die Bevölkerung sichergestellt bzw. weiterentwickelt werden.
- Die meisten Mischgebiete grenzen entweder an die Kerngebiete an oder befinden sich an Hauptverkehrsachsen.
- Die Gewerbegebiete befinden sich in der Regel in verkehrsgünstigen Lagen zum überregionalen Schienen- bzw. Straßennetz.

Abb. 16: Flächennutzungsplan Stadt Leverkusen (2006)



Quelle: www.leverkusen.de

Mit Blick auf die Ergebnisse der Bestandsanalyse sieht die CIMA vorrangigen Regelungsbedarf für das Hauptzentrum Leverkusen-Wiesdorf sowie die Stadtbezirkzentren Leverkusen-Opladen und Leverkusen-Schlebusch, innenstadtnahe Mischgebiete sowie die Nahversorgungszentren und Hauptverkehrsachsen als auch die Gewerbegebiete.

4.2.2 Planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten

Die planungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde ergeben sich aus den Vorgaben des BauGB und der BauNVO (2017). Dem vorliegenden Vergnügungsstättenkonzept kommt für die zukünftige Bauleitplanung eine besondere Rolle zu, da es als städtebauliches Entwicklungskonzept gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB vom Rat der Stadt Leverkusen beschlossen werden soll. Nach der Beschlussfassung ist es bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen.

Die Stadt Leverkusen hat bereits in der Vergangenheit im Rahmen der Bauleitplanung für einzelne Gebiete die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten über die Festsetzung von Baugebieten nach der BauNVO geregelt. Kap. 5.2 enthält für die Bebauungspläne des Hauptzentrums Wiesdorf sowie der Stadtbezirkzentren Opladen und Schlebusch eine Darstellung der entsprechenden textlichen Festsetzungen.

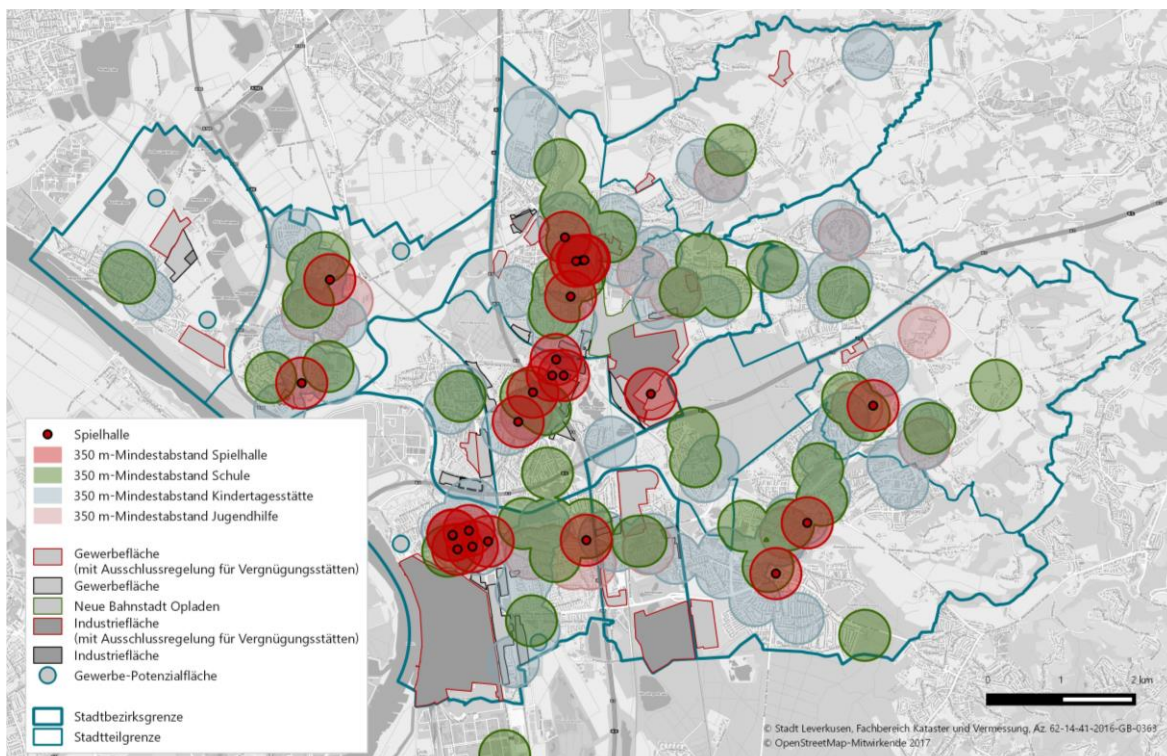
Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang der im Jahr 2014 gefasste Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan Nr. 194/I, mit dem auf der Grundlage von § 9 Abs. 2b BauGB die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten geregelt werden soll. Der Geltungsbereich dieses Bebauungsplans umfasst den unmittelbar südlich und westlich der Stadtmittte Wiesdorf gelegenen Stadtraum.

Die Auswertung der Bebauungspläne hat deutlich gemacht, dass die Errichtung von Vergnügungsstätten schon heute in vielen Gebieten nur eingeschränkt bzw. nicht möglich ist. Jedoch gibt es noch hinreichend nicht reglementierte Stadtgebiete, in denen sich Vergnügungsstätten ansiedeln können, obwohl nur eine bedingte Gebietseignung zur Aufnahme solcher Einrichtungen gegeben ist (z. B. Gewerbegebiete).

4.2.3 Sonderregelungen für die Genehmigung von Spielhallen

Speziell für die Praxis der Genehmigung von Spielhallen enthält das Ausführungsgesetz NRW zum Glücksspielstaatsvertrag²⁴ im § 16 die Regelung, dass die Erlaubnis für eine Spielhalle in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen ausgeschlossen ist (Verbot der Mehrfachkonzession) und ein Mindestabstand von 350 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle nicht unterschritten werden soll. Ferner sollen Spielhallen nicht in räumlicher Nähe zu öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege betrieben werden; dabei soll ebenfalls ein Mindestabstand von 350 Metern Luftlinie als Maßstab zu Grunde gelegt werden. Das Ausführungsgesetz räumt den Genehmigungsbehörden die Möglichkeit ein, im Einzelfall unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld von der Maßgabe zum Mindestabstand abzuweichen. Der genannte Mindestabstand ist daher keine abschließende Bestimmungsgröße zur Zulässigkeit bzw. Nicht-Zulässigkeit von Spielhallen, es handelt sich um eine „Soll-Bestimmung“. Eine individuelle Bewertung ist in jedem Einzelfall angeraten.

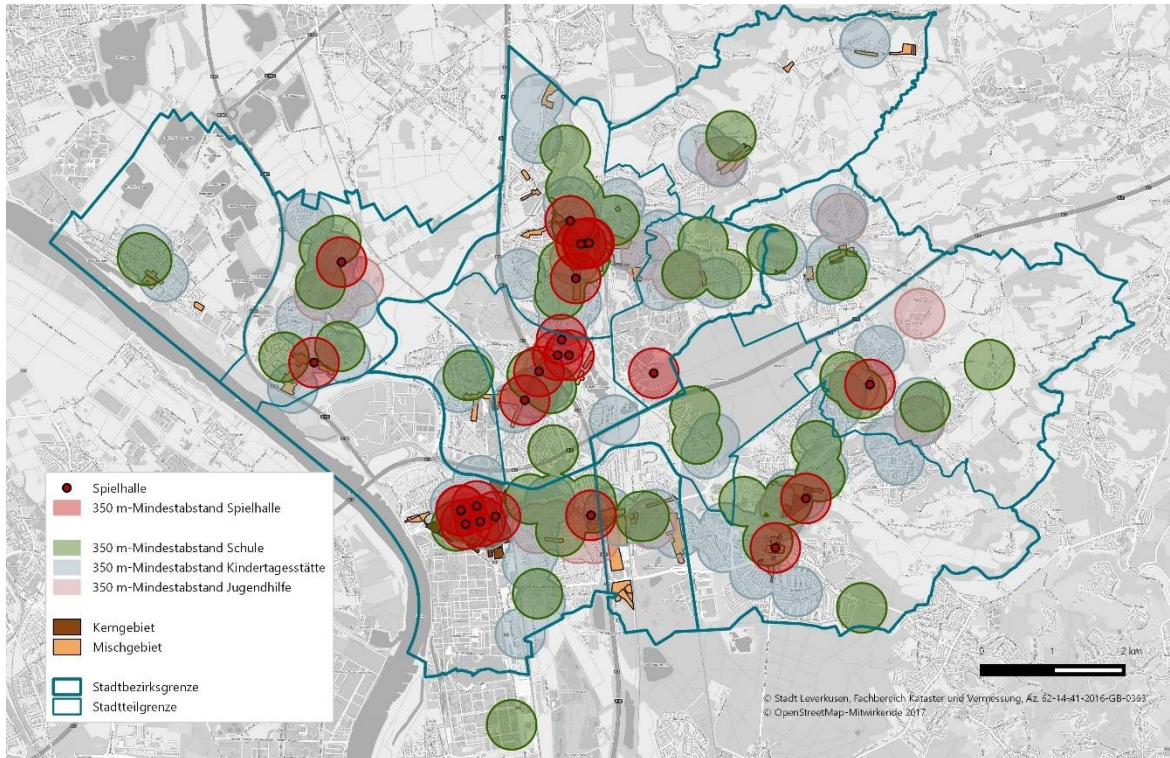
Abb. 17: 350 Meter-Radien der vorhandenen Spielhallen sowie der öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege sowie Zulässigkeit von VGS in Gewerbegebieten im Stadtgebiet Leverkusen



Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018) nach Angaben der Stadt Leverkusen (2017)

²⁴ Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatswesens zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV) vom 13.11.2012

Abb. 18: 350 Meter-Radien der vorhandenen Spielhallen sowie der öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege sowie Zulässigkeit von VGS in MI-/MK-Gebieten im Stadtgebiet Leverkusen



Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018) nach Angaben der Stadt Leverkusen (2017)

Abb. 17 und Abb. 18 verdeutlichen, dass bereits aufgrund dieser Vorgaben des Ausführungsgesetzes NRW zum Glücksspielstaatsvertrag in weiten Bereichen des Stadtgebietes, darunter auch in den meisten Kern- und Mischgebieten außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche, Spielhallen auszuschließen sind.²⁵

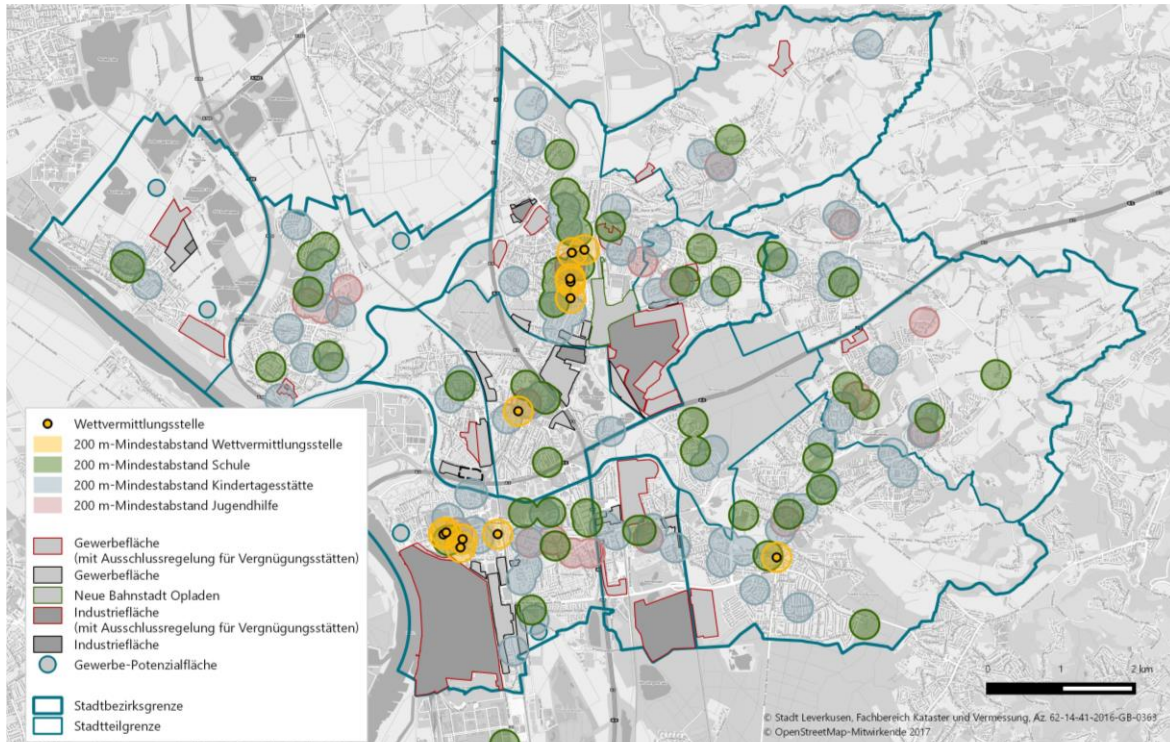
4.2.4 Sonderregelungen für die Genehmigung von Wettvermittlungsstellen für Sportwetten

Vergleichbar zu den speziellen Regelungen zur Genehmigung von Spielhallen enthält die Glücksspielverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (GlücksspielVO NRW) vom 11. Dezember 2008 in der Fassung vom 27.07.2013 Vorgaben für die Zulässigkeit von Wettvermittlungsstellen für Sportwetten. Nach § 22 Abs. 1 GlücksspielVO NRW dürfen diese Einrichtungen nur in einem Mindestabstand von 200 Meter Luftlinie zur nächstgelegenen Wettvermittlungsstelle und zu öffentlichen Schulen und öffentlichen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe genehmigt werden. Abb. 19 und Abb. 20 geben einen Überblick über die räumliche Verteilung der angeführten Einrichtungen, der vorhandenen Wettvermittlungsstellen und der sich hieraus ergebenden Schutzabstände.²⁶

²⁵ Detailliertere Karten zum Besitz an Vergnügungsstätten im Stadtgebiet sowie zu den schutzbeanspruchenden Einrichtungen finden sich in Kap. 5.7.

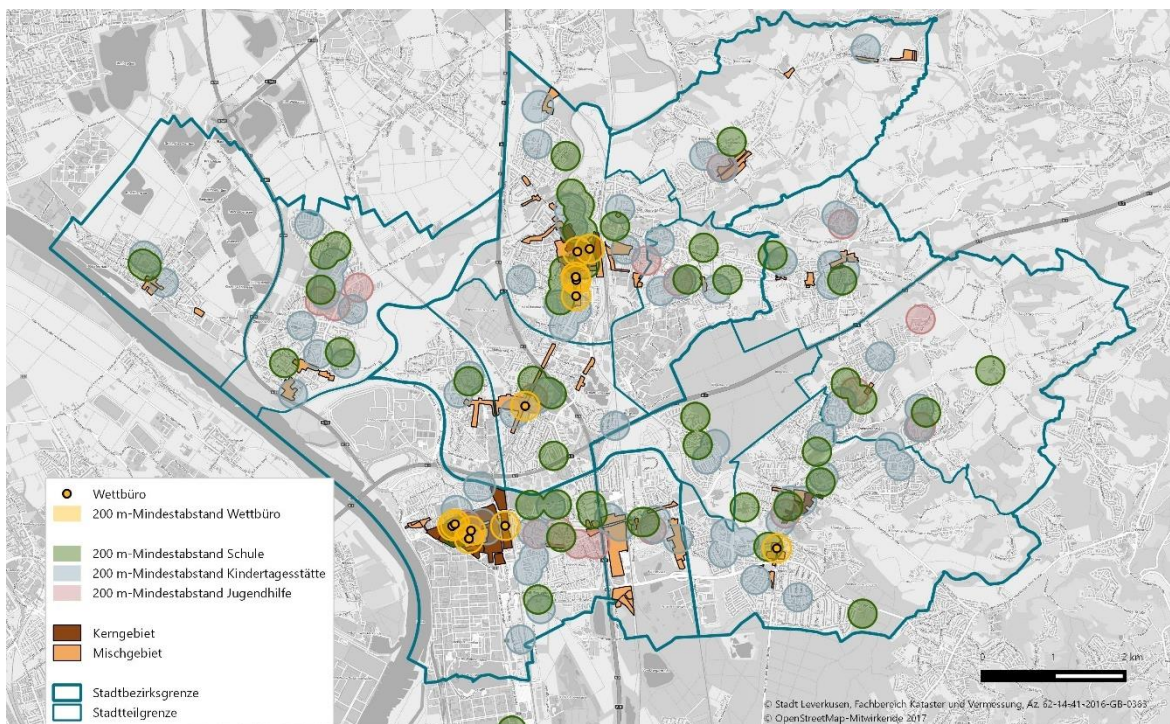
²⁶ Detailliertere Karten zum Besitz an Vergnügungsstätten im Stadtgebiet sowie zu den schutzbeanspruchenden Einrichtungen finden sich in Kap. 5.7.

Abb. 19: 200 Meter-Radien der vorhandenen Wettvermittlungsstellen sowie der öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege sowie Zulässigkeit von VGS in Gewerbegebieten im Stadtgebiet Leverkusen



Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018) nach Angaben der Stadt Leverkusen (2017)

Abb. 20: 200 Meter-Radien der vorhandenen Wettvermittlungsstellen sowie der öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege sowie Zulässigkeit von VGS in MI-/MK-Gebieten im Stadtgebiet Leverkusen



Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018) nach Angaben der Stadt Leverkusen (2017)

Wie bei den Spielhallen reduzieren sich durch diese gesetzlichen Regelungen die Möglichkeiten zur Etablierung zusätzlicher Wettvermittlungsstellen für Sportwetten deutlich; insbesondere in den Zentralen Versorgungsbereichen sind weitere Ansiedlungen in der Regel nicht zulässig.

4.2.5 Weitere Steuerungsmöglichkeiten

Über die Bauleitplanung hinaus können von der Stadt Leverkusen die nachfolgenden Steuerungsinstrumente eingesetzt werden, um städtebaulichen Fehlentwicklungen durch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten entgegenzuwirken.

- **Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen**

Zur Sicherstellung der städtebaulichen Ziele kann eine Kommune im Rahmen der Bauleitplanung für ein Plangebiet eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB erlassen. Voraussetzung ist ein Aufstellungsbeschluss, in dem das Planungsziel formuliert ist, die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten bzw. einzelne Unterarten von Vergnügungsstätten zu regeln. Ebenso kann die Gemeinde nach § 15 BauGB die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens im Einzelfall für einen Zeitraum von bis zu zwölf Monaten aussetzen, wenn zu befürchten ist, dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde.

- **Versagung eines Vorhabens auf der Grundlage des § 15 BauNVO**

Die Ansiedlung einer Vergnügungsstätte kann auf Grundlage des § 15 BauNVO von der zuständigen Gemeinde versagt werden: „Die in den §§ 2 bis 14 aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen sind im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen. Sie sind auch unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind, oder wenn sie solchen Belästigungen oder Störungen ausgesetzt werden.“²⁷

Hierbei ist eine genaue Prüfung, ob die Kriterien des § 15 BauNVO zutreffen, unbedingt angeraten, da in vergleichbaren Fällen von den Antragstellern häufig der Klageweg beschritten wird. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass der im § 15 genannte städtebauliche Begriff der „Störung“ gemäß § 15 Abs. 3 BauNVO über eine immissionschutzrechtliche Bedeutung hinausgeht.

- **Versagung einer beantragten Spielhallenerlaubnis**

Für den Betrieb einer Spielhalle ist nach § 33 Gewerbeordnung (GewO) eine Spielhallenerlaubnis erforderlich. Die zuständige Behörde darf die Erlaubnis verweigern, wenn z. B. Auflagen hinsichtlich des Gebäudes bzw. der Öffnungszeiten nicht erfüllt werden.

- **Einfordern eines Stellplatznachweises**

Die Gemeinde kann über eine Stellplatzsatzung einen bestimmten Stellplatznachweis für Vorhaben aller Art regeln und die Genehmigung eines Vorhabens von dem entsprechenden Nachweis abhängig machen.

²⁷ Quelle: § 15 Abs. 1 BauNVO (2017)

- **Auflagen des Denkmalschutzes bzw. einer Erhaltungs- und Gestaltungssatzung**

Für einzelne Gebäude bzw. Stadtbereiche können sich aus den Auflagen des Denkmalschutzes bzw. aus städtebaulichen Planungen, die in Form einer Erhaltungs- und Gestaltungssatzung umgesetzt wurden, Gründe für die Ablehnung eines Vorhabens ergeben.

- **Erhebung einer Vergnügungssteuer**

Auf der Basis des Kommunalabgabengesetzes NRW kann eine Gemeinde in Verbindung mit einer Abgabenordnung und einer entsprechenden örtlichen Satzung von Anbietern von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten eine Vergnügungssteuer erheben.

Die Stadt Leverkusen hat hiervon mit der Satzung über die Erhebung einer Vergnügungssteuer für das Halten von Spiel- und Geschicklichkeitsgeräten (Spielgerätesteuersatzung) vom 19. Dezember 2005, der 1. Änderung vom 06.12.2010 sowie der 2. Änderung vom 18.12.2017 Gebrauch gemacht.

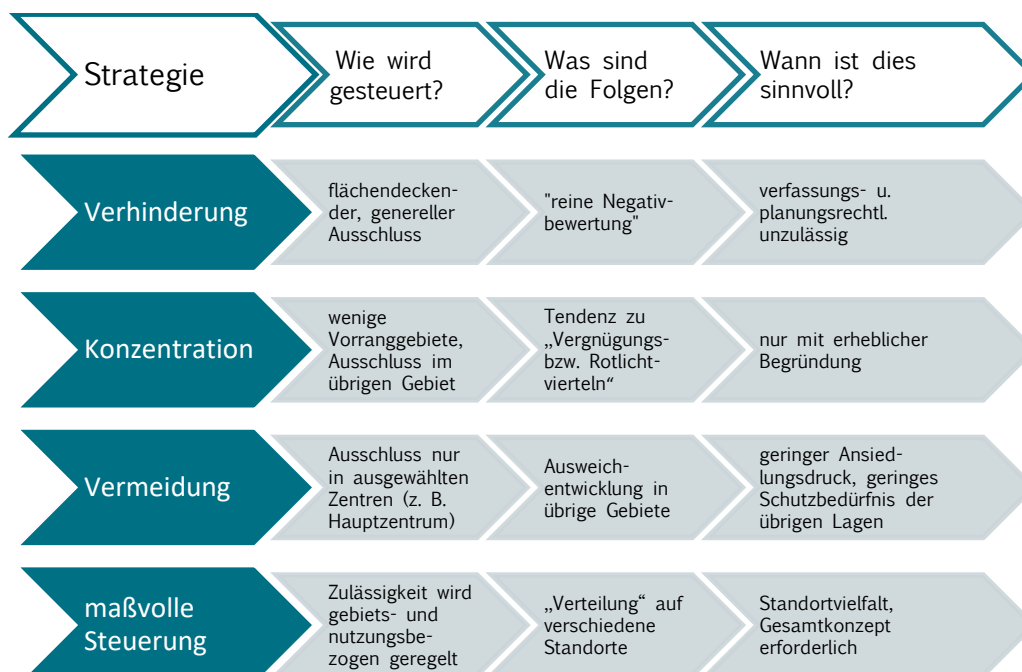
5 Vergnügungsstättenkonzeption Stadt Leverkusen

5.1 Strategische Grundüberlegungen

Restriktives Vorgehen versus maßvolle Regelung

Zur Steuerung zukünftiger Ansiedlungen von Vergnügungsstätten im Stadtgebiet Leverkusen können verschiedene strategische Ansätze verfolgt werden (Abb. 21). Während ein in der öffentlichen Diskussion oft geforderter flächendeckender Ausschluss derartiger Nutzungen rechtlich nicht möglich ist („reine Verhinderungsplanung“), kann ein teilweiser Ausschluss in ausgewählten Stadtbereichen bzw. eine eingeschränkte Zulässigkeit einzelner Formen von Vergnügungsstätten auf der Grundlage eines entsprechenden Konzeptes vorgenommen werden. Bei der Konzentrations- bzw. der Vermeidungsstrategie werden bestimmte Gebiete definiert, die besonders für solche Nutzungen geeignet bzw. besonders schützenswert sind. Eine sehr konsequente Anwendung dieser Strategien kann zwar die gewünschten Effekte in bestimmten Stadtbereichen bewirken. Sie führen aber häufig auch zu negativen Entwicklungen an anderen Stellen, da die entsprechenden Anbieter dorthin abwandern. Die nachfolgend der Stadt Leverkusen empfohlene „Strategie der maßvollen Steuerung“ verfolgt einen stärker differenzierten Ansatz und erfordert einen höheren Analyse- und Herleitungsaufwand, sie bietet aber deutlich höhere Erfolgschancen im Sinne einer gesamtstädtisch wünschenswerten Gesamtentwicklung, zugleich bietet die „Strategie der maßvollen Steuerung“ die Chance, städtebaulich besonders sensible Bereiche zu schützen.

Abb. 21: Strategische Ansätze zur Steuerung von Vergnügungsstätten



Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Handlungsbedarf bei einzelnen Formen von Vergnügungsstätten

Die Bestandsanalyse in Leverkusen sowie die Betrachtung des Störpotenzials der verschiedenen Formen von Vergnügungsstätten, aber auch die Genehmigungsanfragen haben deutlich gemacht, dass eine nach den verschiedenen Typen von Vergnügungsstätten differenzierte Regelung der Vergnügungsstätten angeraten ist. So ist z. B. ein bestimmtes Angebot an Multiplexkinos, Diskotheken und Festhallen grundsätzlich für ein Mittelzentrum in der Größe wie Leverkusen zu befürworten, während andere Formen von Vergnügungsstätten eher restriktiv zu handhaben sind. Im Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag wird im § 1 zu dem vom Gesetzgeber befürworteten Angebot an Glücksspielen ausgeführt: „Ziel des Gesetzes [...] [ist] durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken [...].“

▪ Spieleorientierte Angebote

Legt man die Genehmigungsanfragen zugrunde, besteht der größte Handlungsbedarf bei Spielhallen und Wettbüros. Leverkusen weist bei diesen Formen von Vergnügungsstätten bereits eine im Landesvergleich hohe Dichte auf. In Zukunft sollte ein räumlich-restriktiver Umgang bei der Genehmigung zusätzlicher Spielhallen und Wettbüros nicht nur in den Zentren erfolgen, da es aus städtebaulicher Sicht bei einer räumlichen Konzentration dieser Anbieter regelhaft zu Funktionsverlusten und „Trading-Down“-Prozessen auch in Nahversorgungszentren oder von Wohnnutzung geprägten Mischgebieten bzw. Gewerbegebieten mit besonderer Ausrichtung auf bestimmte gewerbliche Nutzer kommt.

Spielorientierte Vergnügungsstätten sollten zukünftig nur noch an städtebaulich „robusten“ Standorten, an denen keine der angeführten negativen städtebaulichen Folgen zu erwarten sind, genehmigt werden.

▪ Freizeitorientierte Angebote

Diskotheken, Multiplexkinos etc. gehören zu den allgemein akzeptierten bzw. sogar häufig auch befürworteten Freizeitangeboten einer Stadt. Das Störpotenzial im Sinne von negativen Entwicklungen der Bodenpreise bzw. von Imageverlusten wird bei derartigen Anbietern als gering eingestuft. Immissionsrechtliche und verkehrliche Verträglichkeiten sind bei den Baugenehmigungsverfahren zu prüfen. Hierzu bedarf es keiner speziellen Regelungen durch ein gesamtstädtisches Vergnügungsstättenkonzept.

▪ Erotikorientierte Angebote

Aus der vergleichsweise geringen Marktdynamik ergibt sich für die erotikorientierten Angebote kein besonderer Handlungsbedarf für das Stadtgebiet Leverkusen. Um jedoch frühzeitig auf zukünftige lokale Veränderungen reagieren zu können, wird aufgrund möglicher negativer Auswirkungen auf die Bodenpreise, die Funktionstüchtigkeit und das Image von Geschäfts- und Wohnlagen eine gezielte Steuerung empfohlen. Wie bei Wettbüros und Spielhallen sollten die angeführten Betriebe nur in städtebaulich „robusten“ Standortlagen, bei denen die o.g. negativen Auswirkungen nicht oder nur in einem verträglichen Umfang zu erwarten sind, zulässig sein.

Regelungsbedarf für einzelne Baugebiete bzw. Standortbereiche

Nach der BauNVO (2017) sind auch ohne besondere ortsspezifische Regelungen in bestimmten Baugebieten Vergnügungsstätten ausgeschlossen bzw. nur ausnahmsweise zulässig. Als Standorte für Vergnügungsstätten kommen – sofern keine besonderen ortsspezifischen Regelungen in den Bebauungsplänen getroffen werden – Kerngebiete (MK), Mischgebiete (MI), Dorfgebiete (MD), Urbane Gebiete (MU) und Gewerbegebiete (GE) in Betracht. In Reinen (WR) und Allgemeinen Wohngebieten (WA) sowie in Industriegebieten (GI) sind sie gemäß BauNVO ebenso generell unzulässig wie in hierfür nicht explizit ausgewiesenen Sondergebieten. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass der Begriff der Vergnügungsstätten als eigenständige Nutzungsart erst mit der BauNVO (2017) eingeführt wurde. Für Bebauungspläne auf der Basis früherer Baunutzungsverordnungen gelten entsprechend abweichende Regelungen. Einen Gesamtüberblick der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den einzelnen Baugebieten der BauNVO findet sich in Kap. 3.4.

Abb. 22: Vergnügungsstätten in unterschiedlichen Lagen von Leverkusen (Zentren, Nahversorgungslagen, Mischgebiete an Ausfahrtstraßen)



Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Die Bestandsaufnahme im Stadtgebiet Leverkusen hat deutlich gemacht, dass es erkennbare räumliche Schwerpunkte der Vergnügungsstätten bereits heute gibt. Aus städtebaulicher Sicht würde das Vergnügungsstättenkonzept aber nicht dem Anspruch eines gesamtstädtischen und zukunftsgerichteten Steuerungsinstruments gerecht werden, wenn allein für die derzeitigen räumlichen Schwerpunkte Zentrum Wiesdorf, Zentrum Opladen und einzelne Gewerbestandorte Regelungen getroffen werden. Wie illustriert, wirken sich Vergnügungsstätten bereits heute auf die Funktionstüchtigkeit und das Erscheinungsbild von Standorten außerhalb der angeführten Bereiche negativ aus, darunter zählen insbesondere Nahversorgungszentren und stark frequentierte Mischgebiete.

Für die Praxis der Bauleitplanung ergibt sich hinsichtlich der Steuerung von Vergnügungsstätten hieraus besonderer Regelungsbedarf vor allem für

- die Kerngebiete (MK), insbesondere für die drei im Einzelhandelskonzept Leverkusen abgegrenzten Zentralen Versorgungsbereiche der Zentren von Wiesdorf, Opladen und Schlebusch,
- die im Einzelhandelskonzept Leverkusen abgegrenzten Zentralen Versorgungsbereiche der Nahversorgungszentren im Stadtgebiet,
- die Mischgebiete im Stadtgebiet und
- die Leverkusener Gewerbegebiete.

Umgang mit Standorten, die nach § 34 BauGB zu bewerten sind

Die nachfolgend in Kap. 5.1.1 formulierten Leitlinien, die in Kap. 5.1.2 enthaltenen städtebaulichen Kriterien zur Steuerung von Vergnügungsstätten sowie die in Kap. 5.2 - 5.6 hieraus abgeleiteten Steuerungsregeln für die Zentren bzw. einzelne Baugebietstypen beziehen sich zum einen auf Gebiete mit rechtskräftigen Bebauungsplänen, die eine eindeutige planungsrechtliche Einordnung der Gebiete ermöglichen (z. B. GE-Gebiet oder MI-Gebiet); zum anderen gelten die Steuerungsregeln und sonstigen Empfehlungen für Gebiete, die nach § 34 Abs. 2 BauGB zu bewerten sind. In diesen Fällen ist zunächst eine Einordnung des Standortes nach der Eigenart der näheren Umgebung entsprechend der Baugebiete der BauNVO vorzunehmen. Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten ergibt sich dann danach, ob das Vorhaben nach den Vorgaben der BauNVO für das entsprechende Baugebiet zulässig, ausnahmsweise oder nicht zulässig ist. In diesen Fällen ist stets eine Einzelfallbeurteilung erforderlich.

5.1.1 Leitlinien der Vergnügungsstättenkonzeption

Das vorliegende Vergnügungsstättenkonzept baut auf den nachfolgenden Leitlinien und Zielvorstellungen zur städtebaulichen Entwicklung Leverkusens auf. Gleichzeitig werden auch die städtebaulichen Kriterien zur Beurteilung der Verträglichkeit von Vergnügungsstätten definiert.

Wie die Bestandsaufnahme und die Auseinandersetzung mit den rechtlichen Rahmenbedingungen gezeigt haben, sind die Auswirkungen der verschiedenen Unterarten von Vergnügungsstätten unterschiedlich zu bewerten. So ist z. B. das Störpotenzial von Diskotheken und Multiplexkinos anders einzuschätzen als die möglichen städtebaulichen Auswirkungen von Wettbüros und Spielhallen.

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass ein genereller Ausschluss von Vergnügungsstätten bzw. einzelner Unterarten im gesamten Stadtgebiet mit Bezug auf Art. 14 Abs. 1 GG rechtlich nicht zulässig ist.

Für die Rechtssicherheit von Bebauungsplänen, die in ihrer Begründung auf dem Vergnügungsstättenkonzept aufbauen, ist von zentraler Bedeutung, dass für die textlichen und zeichnerischen Festsetzungen eine schlüssige städtebauliche Begründung für Regelungen zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten vorliegt. Ethische Ansichten, Ziele des Jugendschutzes bzw. der Suchtprävention etc. sind dabei nicht anzuführen.

Übergeordnetes Ziel des vorliegenden Vergnügungsstättenkonzeptes ist es, schädliche Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung der Stadt Leverkusen durch die Erweiterung bestehender bzw. die Ansiedlung neuer Vergnügungsstätten auszuschließen.

Aufgrund der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den verschiedenen Baugebieten der BauNVO und den stadtentwicklungspolitischen Zielen der Stadt Leverkusen ist dabei der Entwicklung der Vergnügungsstätten in den Zentralen Versorgungsbereichen der Stadt Leverkusen, den übrigen Kern- und Mischgebieten sowie den Leverkusener Gewerbegebieten besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Als Teilziele sind zu formulieren:

- Sicherung des Hauptzentrums Wiesdorf und der Stadtteilzentren als Standorte von Einzelhandel, Dienstleistungen und Gastronomie
- Sicherung der Zentren und ihrer Randbereiche als Wohnstandort
- Vermeidung von „Trading-Down“-Prozessen und damit eines Funktionsverlustes der Zentren und der Leverkusener Gewerbegebiete

Entsprechend der rechtlichen Rahmenbedingungen sollen Vergnügungsstätten an Standorten, an denen keine schädlichen städtebaulichen Auswirkungen zu erwarten sind, in einem an den jeweiligen Standort angepassten Maße zugelassen werden.

5.1.2 Städtebauliche Kriterien zur Steuerung der Vergnügungsstätten im Stadtgebiet Leverkusen

Für die Ableitung der städtebaulichen Kriterien zur Steuerung der Vergnügungsstätten im Stadtgebiet Leverkusen wird auf verschiedene Fachkonzepte, Fachplanungen und Satzungen der Stadt Leverkusen zurückgegriffen (Abb. 23).

Abb. 23: Relevante Grundlagen zur städtebaulichen Beurteilung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten

Gebiete mit vordergründiger Versorgungsfunktion (Stadtteilzentren, Nahversorgungszentren)			
Festsetzungsgrundlagen	Analyse	Leitmaxime	Städtebauliche Begründung
▪ Handlungsprogramm Einzelhandel (2002) ▪ Nahversorgungskonzept (2008) ▪ Fortschreibung Einzelhandelskonzept (2017)	▪ Verwaltung verfolgt aktive Standort- und Flächenpolitik	Ausschluss von Spielhallen, Wettbüros und Erotikbetrieben in den Zentralen Versorgungsbereichen (ZVs)	▪ Verdrängungsprozesse ▪ Verzerrung Boden- und Mietpreisgefüge ▪ „Trading-Down“-Effekte
Gebiete mit städtebaulicher Förderung			
Festsetzungsgrundlagen	Analyse	Leitmaxime	Städtebauliche Begründung
▪ Integriertes Handlungskonzept Wiesdorf ▪ Stadtteilentwicklungskonzept Opladen ▪ Integriertes Handlungskonzept Hitdorf ▪ Neue Bahnstadt Opladen ▪ Zentraler Omnibusbahnhof (ZOB) ▪ Förmlich festgesetzte Sanierungsgebiete: Soziale Stadt Rheindorf, Rehbockanlage, Zentrum Opladen, Stadttumbaugebiet Neue Bahnstadt Opladen, Alkenrath, Sanierungsgebiet Innovationspark Leverkusen, City Leverkusen, Stadtpark, Rheinpark, Wupperschiffsbrücke	▪ Störpotenzial der VGS führt eher zu Destabilisierung ▪ VGS erfüllen selten die notwendigen gestalterischen Anforderungsprofile ▪ angestrebte städtebauliche Ziele werden nicht erfüllt	Einzelfallprüfung anhand einer städtebaulichen Analyse notwendig	▪ Entwertung von öffentlichen Investitionen ▪ „Trading-Down“-Effekte

Nähe zu städtebaulichen Ensembles/bedeutenden Stadteingängen			
Festsetzungsgrundlagen	Analyse	Leitmaxime	Städtebauliche Begründung
▪ Denkmalliste ▪ Gestaltungssatzung Leimbacher Berg ▪ Gestaltungssatzung Schlebusch Ortsmitte ▪ Gestaltungssatzung Werbeanlagen Wiesdorf ▪ Gestaltungssatzung Waldsiedlung ▪ Gestaltungssatzung Domblick	▪ VGS führen zu visuellen Beeinträchtigungen ▪ Entwertung der Stadträume	▪ Ausschluss von VGS der Typen Erotik und Spiel ▪ Einzelfallprüfung für VGS-Typ Freizeit	▪ Störung des Ortsbildes ▪ Probleme der städtebaulichen Integration ▪ Imageverluste
Gebiete, die durch den Betrieb einer VGS gestört werden			
Festsetzungsgrundlagen	Analyse	Leitmaxime	Städtebauliche Begründung
▪ Standorte von Schulen, Jugendeinrichtungen	▪ Nutzungskonflikte im Bereich Jugendschutz und Suchtprävention	▪ Gebietsbegehung und Prüfung der visuellen Sichtbarkeit und Wegebeziehungen der Zielgruppen	▪ Vermeidung von Nutzungskonflikten ▪ „Trading-Down“-Effekte
▪ Handlungsprogramm „Zukunft Wohnen“ ▪ Gewerbeflächenkonzept „Gewerbeflächenentwicklung in Leverkusen“ ▪ SEVESO-II-Konzept	▪ Lärmbeeinträchtigungen, v.a. in Nachtstunden ▪ Nutzungseignung von Gewerbestandorten im Bestand bzw. in Planung ▪ Ausschluss von schutzbedürftigen Nutzungen in der Nachbarschaft von Industriebetrieben, die dem Störfallrecht unterliegen	▪ Ausschluss von VGS ▪ gezielte Mobilisierung und Entwicklung von Gewerbestandorten ▪ Schutz von Einrichtungen mit Publikumsverkehr	▪ Vermeidung von Störpotenzialen ▪ Lärmemission ▪ geordnete städtebauliche Entwicklung des Siedlungsraums ▪ Gefährdung „schutzbedürftiger Nutzungen“

Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Aus den aufgeführten Grundlagen lassen sich ein besonderer Regelungsbedarf und eine städtebauliche Begründung für eine Regelung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten für die nachfolgenden Gebiete ableiten:

▪ **Gebiete mit einer besonderen Versorgungsfunktion**

Mit der Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes (2017) der Stadt Leverkusen soll der Einzelhandelsstandort Leverkusen gestärkt werden. Insbesondere soll erreicht werden:

- Stärkung der mittelzentralen Funktion Leverkusens,
- Weiterentwicklung und Ordnung des städtischen Gefüges,
- Erhalt der gewachsenen Zentren,
- Stärkung der Lebensbedingungen in den Stadtteilen,
- Sicherung einer ausreichenden Nahversorgung der Bevölkerung.

Das Einzelhandels- und Zentrenkonzept baut auf einem hierarchischen Zentrensystem auf, das sich in

- das Hauptzentrum Wiesdorf,
- die beiden Stadtbezirkszentren Opladen und Schlebusch sowie
- insgesamt 15 Nahversorgungszentren

gliedert. Die drei Zentrentypen übernehmen unterschiedliche Versorgungsfunktionen. Während das Hauptzentrum gesamtstädtische Versorgungsfunktionen über alle Sortimentsbereiche hinweg übernimmt, dienen die beiden Stadtbezirkszentren vorwiegend der Versorgung der Bevölkerung in dem jeweiligen Stadtbezirk mit einer entsprechenden Angebotstiefe und -breite in allen Sortimenten. Die Nahversorgungszentren übernehmen die Versorgung der Bevölkerung im zugewiesenen Versorgungsbereich mit Waren des täglichen Bedarfs.

In allen Zentren soll der Einzelhandel erhalten und gestärkt werden, sodass eine breite Mischung aus Handel, Gastronomie und Dienstleistungen gewährleistet wird. Die ausgewiesenen Zentren bilden oftmals den siedlungsräumlichen, städtebaulichen und kulturellen Mittelpunkt der Stadt bzw. des Stadtbezirks. Das Konzept verfolgt demnach eine aktive Standort- und Flächenpolitik für Einzelhandelsbetriebe. Da Spielhallen etc. nicht dieser formulierten Zielhierarchie entsprechen, zudem keine Versorgungsfunktion übernehmen und nur von einem kleinen Bevölkerungskreis in Anspruch genommen werden, sollten diese Einrichtungen in den ausgewiesenen Zentralen Versorgungsbereichen ausgeschlossen werden. Bei einer Ansiedlung von Spielhallen etc. in den Versorgungsbereichen können sich zudem negative städtebauliche Auswirkungen wie Verdrängungsprozesse, Verlust der angestrebten Angebotsvielfalt und des vorhandenen Branchenmixes oder „Trading-Down“-Effekte einstellen. Durch die unzureichende gestalterische Integrationsfähigkeit von Vergnügungsstätten wird zusätzlich das Ortsbild nachhaltig gestört.

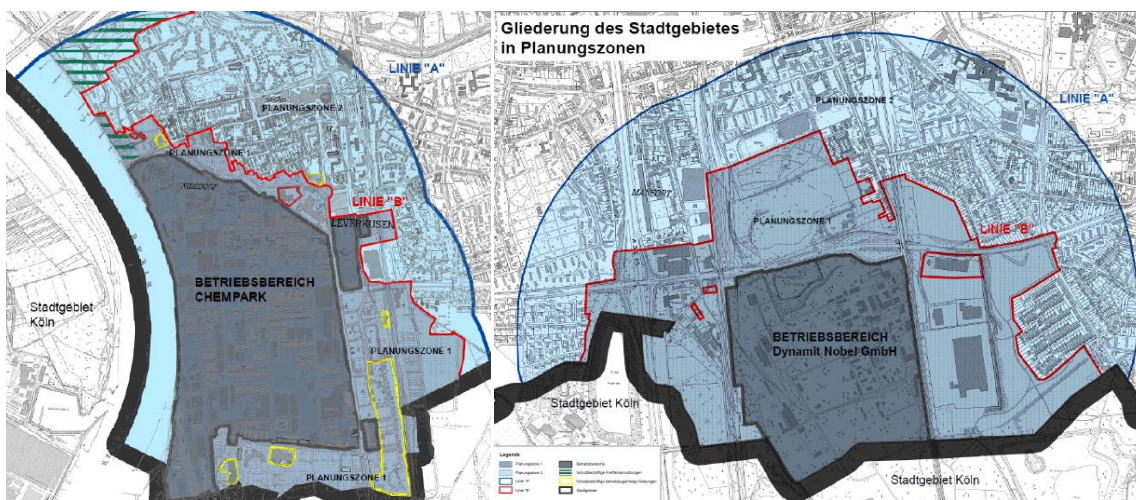
Die Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes wurde am 18.12.2017 vom Rat der Stadt Leverkusen förmlich beschlossen. Seitdem ist dieses als städtebauliches Entwicklungskonzept gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB in der Bauleitplanung zu berücksichtigen.

- Gebiete, die in der Planungszone 1 oder 2 des Seveso-II-Konzeptes liegen

Die Stadt Leverkusen ist im besonderen Maße durch die räumliche Nähe bzw. die Nachbarschaft von Industriebetrieben, die unter das Störfallrecht fallen (sogenannte „Störfallbetriebe“), und Bereichen mit so genannter „schutzbedürftiger Nutzung“ (zum Beispiel Wohnbebauung und öffentliche Einrichtungen mit Publikumsverkehr) geprägt.

Als fachliche Grundlage für die sich hieraus ergebenden Fragestellungen der Stadtplanung und der Bauaufsicht hat die Stadt Leverkusen am 14.09.2015 das gesamtstädtische Seveso-II-Konzept als gemeindliches Entwicklungskonzept beschlossen.

Abb. 24: Seveso-II-Konzept der Stadt Leverkusen: Planungszone 1 und 2



Quelle: TÜV Rheinland Industrie Service GmbH (2015, S. 50 - 51): Gesamtstädtisches Gutachten der Stadt Leverkusen. Erstellung eines Konzeptes für die Stadtentwicklung unter dem Aspekt des § 50 BImSchG und Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie (Seveso-II-Konzept). Köln.

Im konzeptionellen Gutachtenteil wird hinsichtlich der Zulässigkeit bzw. Nicht-Zulässigkeit schutzbedürftiger Nutzungen unterschieden zwischen einer Planungszone 1, in der keine schutzbedürftigen Nutzungen zulässig sind, und einer Planungszone 2, in der auch Einrichtungen schutzbedürftiger Nutzungen zulässig sind. Vergnügungsstätten gehören nach dem Seveso-II-Konzept zu den schutzbedürftigen Nutzungen. Dies bedeutet, dass Vergnügungsstätten im direkten Umfeld des CHEMPARKS und der Fa. Dynamit Nobel nicht mehr zulässig sind (Abb. 24).

Ebenfalls im Rahmen des Gutachtens untersucht wird das Betriebsgelände der Firma Foam Partner Reisgies Schaumstoffe GmbH im Gewerbegebiet Fixheide. Für diesen Standort wird ein sogenannter „Achtungsabstand“ ermittelt, der bei der Ansiedlung schutzbedürftiger Nutzungen aus gutachterlicher Sicht zu beachten ist.²⁸ Der Bereich erstreckt sich auf die an das Betriebsgelände unmittelbar angrenzenden Bereiche des Gewerbegebietes Fixheide.

Die definierten Planungszone 1 und 2 beziehen sich jedoch ausschließlich auf die Störfallbetriebe CHEMPARK und Dynamit Nobel.

²⁸ TÜV Rheinland Industrie Service GmbH (2015, S. 11, Abb. 2-2)

- **Zentren und andere Gebiete mit städtebaulicher Förderung**

Die Stadt Leverkusen hat in der Vergangenheit umfangreiche Anstrengungen zur Aufwertung der Zentren von Wiesdorf und Opladen unternommen. Unter Einsatz von Städtebauförderungsmitteln wurden das Integrierte Handlungskonzept Wiesdorf und das Stadtteilentwicklungskonzept Opladen als Grundlage für alle weiteren Maßnahmen zur Attraktivierung dieser Zentren erarbeitet. Auch die Umsetzung einzelner Maßnahmen erfolgte unter Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung. Ebenso wurde für den Stadtteil Hitdorf ein Integriertes Handlungskonzept erarbeitet.

Die heute schon zu beobachtende Konzentration von Vergnügungsstätten in den Zentren sowie das von weiteren Anbietern ausgehende Störpotenzial steht den Zielen der o. g. Konzepte entgegen; eine gezielte Steuerung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den angeführten Bereichen ist daher erforderlich.

Entsprechendes gilt für weitere Stadtbereiche in Leverkusen, die mit Mitteln der Städtebauförderung entwickelt wurden.

- **Neue Bahnstadt Opladen**

Die Nachnutzung des ehemaligen Bahnausbesserungswerkes Opladen und der an die Innenstadt Opladen angrenzenden Bahnflächen („nbs-Westflächen“) gehört landesweit zu den größten Stadtentwicklungsprojekten. Die Aufnahme des Vorhabens in die Projektliste Regionale 2010 unterstreicht dies nachhaltig.

Um die formulierten Qualitätsansprüche sowie das Nutzungskonzept mit Wohnen, Hochschulnutzungen, Gewerbe und innenstadtypischen Nutzungen nicht zu gefährden, ist ein Ausschluss von bestimmten Vergnügungsstätten zwingend erforderlich. Die Stadt Leverkusen hat dies in den entsprechenden Bauleitplanverfahren bereits berücksichtigt.

- **Gewerbegebiete mit speziellen Nutzungskonzepten**

Das aktuelle Gewerbeflächenkonzept der Stadt Leverkusen²⁹ baut auf einer differenzierten Bestandsaufnahme der Gewerbeflächen im Stadtgebiet und einer Bedarfsprognose mit dem Zielhorizont 2025 bzw. 2030 auf. Es wird deutlich, dass im Stadtgebiet Leverkusen aktuell nur noch sehr wenige Flächen für Ansiedlungen zur Verfügung stehen und das zusätzlich mobilisierbare Flächenpotenzial eng begrenzt ist. Gleichzeitig zeigt die Untersuchung die unterschiedliche Struktur und Ausrichtung der verschiedenen Gewerbestandorte im Stadtgebiet auf.

Ziel der Stadtentwicklung von Leverkusen muss es daher sein, die vorhandenen Gebiete in ihrer Struktur zu sichern bzw. gegenläufigen Tendenzen entgegenzuwirken. Ebenso gilt es, die verfolgten Entwicklungsstrategien für die verschiedenen Gewerbegebiete konsequent weiterzuverfolgen. Entsprechendes gilt für die noch vorhandenen Potenzialstandorte.

Ein vollständiger Ausschluss von Vergnügungsstätten in den Leverkusener Gewerbegebieten ist rechtlich nicht zu begründen. Zur Sicherstellung der verfolgten Ziele des Gewerbeflächenkonzeptes der Stadt Leverkusen ist es jedoch erforderlich, die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten mit besonderen Entwicklungszielen bzw. einer speziellen Zielgruppenausrichtung gezielt zu steuern.

²⁹ Büro für Gewerbeplanung und Stadtentwicklung (2016, S. 102): Gewerbeflächenentwicklung in Leverkusen. Dortmund.

- **Schutz sensibler Einrichtungen und städtebaulich bedeutsamer Stadträume**

Die Ansiedlung von Vergnügungsstätten im Umfeld von sensiblen Nutzungen (z. B. öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege) und im Umfeld städtebaulich bedeutsamer Gebäude bzw. Plätze beinhaltet in der Regel ein erhebliches Störpotenzial, sodass in diesen Fällen bei entsprechenden Baugesuchen eine vertiefende Einzelfallprüfung erforderlich ist.

- **Gebiete mit einer bestehenden hohen Konzentration von Vergnügungsstätten**

In Gebieten, in denen bereits mehrere Vergnügungsstätten bestehen, ist ein Ausschluss von Vergnügungsstätten zu empfehlen, um einer Milieubildung und Monostrukturierung entgegenzuwirken sowie Imageverluste des Stadtbezirks aufzuhalten.

5.2 Steuerungsregelungen für das Hauptzentrum Wiesdorf und die Stadtbezirkszentren von Opladen und Schlebusch

5.2.1 Hauptzentrum Wiesdorf

Das Einzelhandelskonzept Leverkusen weist der City Wiesdorf die Funktion des Hauptzentrums und damit gesamtstädtische Versorgungsfunktionen zu; entsprechend wurde der Bereich der Hauptstraße, die Luminaden, die Rathaus-Galerie, das City Center (City C) sowie die angrenzenden Bereiche in den Zentralen Versorgungsbereich einbezogen. Nicht zuletzt durch die Realisierung der Rathaus-Galerie wird das Hauptzentrum dieser Funktion gerecht und strahlt auch auf die angrenzenden Nachbarstädte aus.

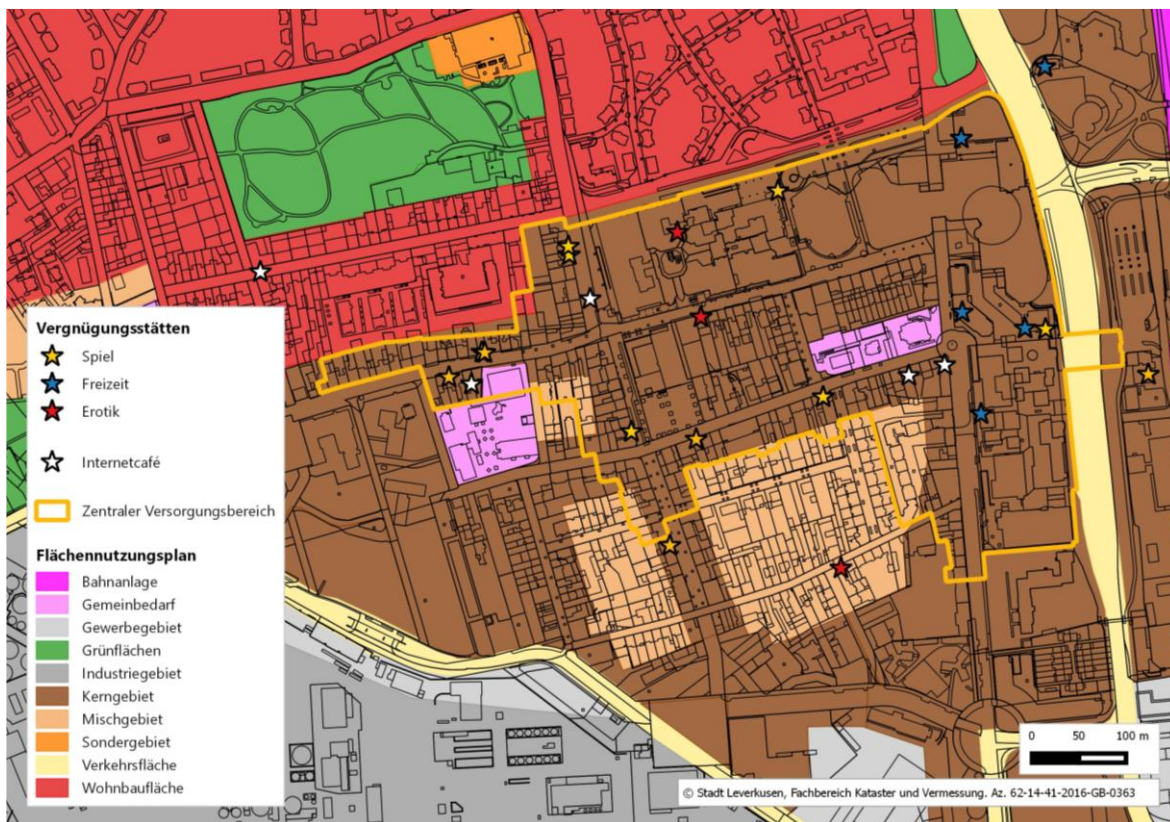
Über den Einzelhandel hinaus hat die City gesamtstädtische Bedeutung als Dienstleistungsstandort mit Teilen der Stadtverwaltung bzw. einer Vielzahl von privaten Dienstleistern und als Freizeitstandort (u. a. Multiplexkino Kinopolis und Forum Leverkusen).

Das im Einzelhandelskonzept Leverkusen in Form eines Zentralen Versorgungsbereichs abgegrenzte Hauptzentrum Wiesdorf weist nach der cima-Bestandsaufnahme einschließlich des Multiplexkinos Kinopolis insgesamt 20 Vergnügungsstätten auf.

Die räumliche Verteilung der Anbieter zeigt eine Konzentration der freizeitorientierten Anbieter auf den östlichen Bereich der Innenstadt, während sich die Wettbüros und Spielcasinos insbesondere im westlichen Bereich finden. Zwei Erotik-Betriebe finden sich am Wiesdorfer Platz.

Auch wenn derzeit keine besondere räumliche Konzentration von Vergnügungsstätten innerhalb des Hauptzentrums zu beobachten ist, besteht für die City Regelungsbedarf hinsichtlich der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten. Innerhalb des Zentralen Versorgungsbereichs sind zum Erhalt und zur Sicherung der Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen sowie zur Weiterentwicklung des entsprechenden Angebotes Spielhallen und Wettbüros sowie Vergnügungsstätten aus dem Erotikbereich auszuschließen.

Abb. 25: Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten im Hauptzentrum Wiesdorf



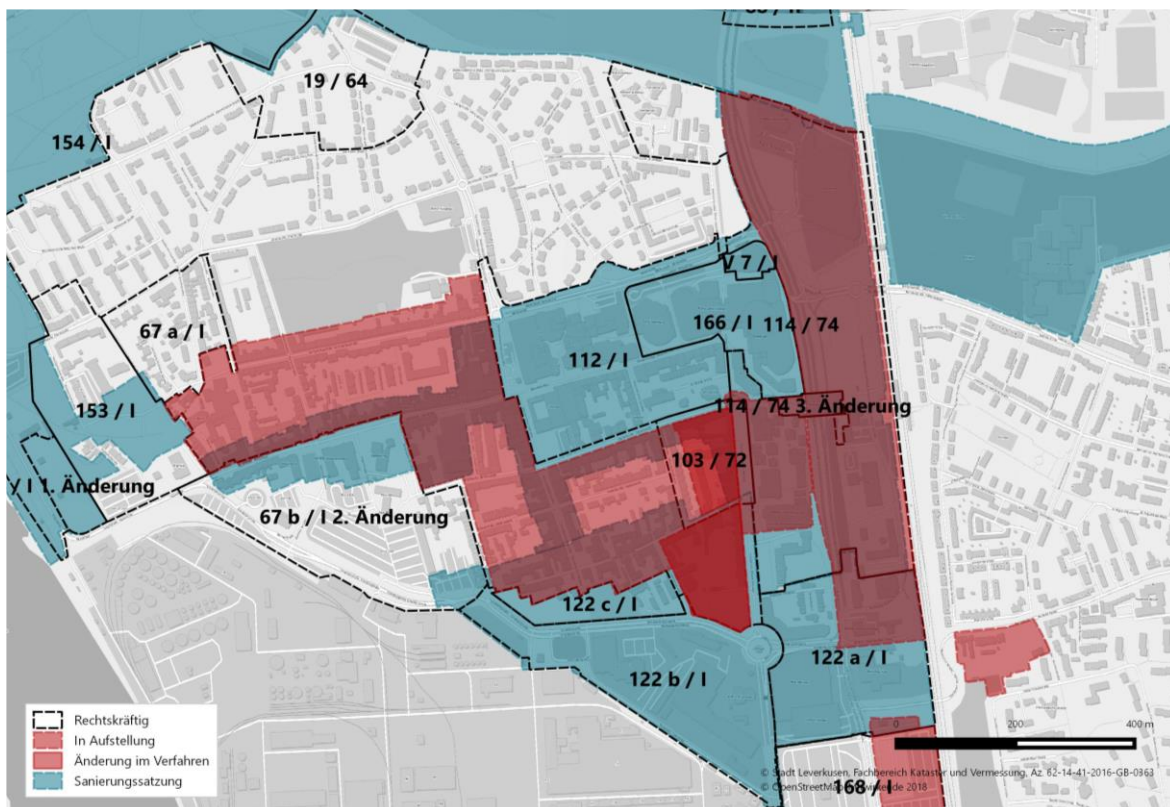
Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Folgt man dem kommunalen Einzelhandelskonzept (CIMA 2017) übernimmt der Wiesdorfer Platz die Funktion einer 1a-Lage des Hauptzentrums Wiesdorf. Es ist stadtentwicklungspolitisches Ziel, den Wiesdorfer Platz als attraktive Auflage des Einzelhandels mit einer durchgängigen Schaufensterfront weiter zu fördern. In Verbindung mit der gesteigerten Einkaufsattraktivität des Hauptzentrums Wiesdorf durch die Eröffnung der Rathausgalerie haben sich die Rahmenbedingungen zur Ansiedlung von entsprechenden Einzelhandelsbetrieben in der Hauptstraße bereits verbessert; die beschlossene Revitalisierung der City C wird einen weiteren Beitrag zur Aufwertung der Innenstadt leisten. In diesem Kontext kommt dem Ausschluss von Vergnügungsstätten im Zentralen Versorgungsbereich des Hauptzentrums Wiesdorf besondere Bedeutung zu. Während in anderen Innenstädten durchaus die Gefahr besteht, dass sich mit einem Ausschluss der Vergnügungsstätten die Leerstandsquote weiter erhöhen wird, ist dies in Wiesdorf aufgrund der angeführten Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung des Zentrums nicht zu befürchten. Dies gilt auch für die Nebenlagen (u. a. Dönhoffstraße). Die durch den Ausschluss von Vergnügungsstätten in diesen Lagen mittel- und langfristig freiwerdenden Gewerbeeinheiten sind durch Einzelhandelsbetriebe und Dienstleister, die u. a. aufgrund der günstigeren Mieten 2er-Lagen nachfragen, nachzunutzen. Der Ausschluss sichert somit auch die Bedeutung der Nebenlagen als Standorte von Wohnen, Dienstleistungen und Handel.

Bei der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten innerhalb des Zentralen Versorgungsbereichs und der zugeordneten Randbereiche ist eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Nutzungstypen (Spiel, Freizeit, Erotik) geboten, da die einzelnen Typen unterschiedliche Wirkungen auf ihr Umfeld ausüben und somit unterschiedliche städtebauliche Auswirkungen haben können. So sind freizeitbezogene Vergnügungsstätten (Diskotheken, Tanzbars, Multi-

plexkinos, Varietés etc.) mit ihrem Beitrag zur Belebung der Zentren insbesondere in den Abendstunden grundsätzlich zu befürworten, sofern sie sich hinsichtlich der Lärmemissionen etc. verträglich in ihr unmittelbares Umfeld einfügen. Freizeitbezogene Vergnügungsstätten sind daher ausnahmsweise zulässig. Dagegen führen spiel- und erotikbezogene Vergnügungsstätten regelhaft zum Bedeutungsverlust von Geschäftslagen und -quartieren mit der Folge von vermehrten Leerständen, sinkenden Mietpreisen und dem Abzug von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben, die für die Funktionalität der City von prägender Bedeutung sind und einen wichtigen Beitrag zur mittelzentralen Funktion der Stadt Leverkusen leisten. Daher sind spiel- und erotikbezogene Vergnügungsstätten innerhalb des Zentralen Versorgungsbereichs und in den Randbereichen planungsrechtlich auszuschließen.

Abb. 26: Geltungsbereiche der Bebauungspläne und Gestaltungssatzungen im Hauptzentrum Wiesdorf



Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Abb. 27: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten im Hauptzentrum Wiesdorf – Bereich Wiesdorf Stadtmitte

Prüfkriterium	Leverkusen-City - Bereich Wiesdorfer Platz
Aktuelle Zulässigkeit von VGS	Bebauungsplan Nr. 112/I - Wiesdorf Stadtmitte MK: Nicht zulässig sind Spielhallen oder ähnliche Unternehmen, die der Aufstellung von Spielgeräten oder Gewinnmöglichkeiten dienen, Sex-Kinos, Video-Pep-Shows oder andere Betriebe, deren Zweck auf Darstellung oder Handlungen mit sexuellem Charakter ausgerichtet sind.
Aktueller Bestand	▪ 1 Spielhalle ▪ 1 Swinger-Club ▪ 1 Striptease-Lokal
Standortumfeld (weitere Nutzungen)	▪ nördlich: Wohnbauflächen ▪ südlich: Mischgebiet und Kerngebiet ▪ westlich und östlich: Kerngebiet bzw. Wohnbauflächen (nur westlich)
Vorgaben aus anderen Konzepten	▪ Integriertes Handlungskonzept Wiesdorf ▪ Sanierungsgebiet City Leverkusen ▪ Gestaltungssatzung Werbeanlagen Wiesdorf ▪ Einzelhandelskonzept Stadt Leverkusen: Hauptversorgungszentrum
Bewertung	Vorprägung durch diverse Vergnügungsstätten im Planbereich bzw. im südlich angrenzenden Bereich (Dönhoffstraße)
Fazit/Empfehlung	Anpassung der Festsetzungen an die Empfehlungen des Vergnügungsstättenkonzeptes für Zentrale Versorgungsbereiche: ▪ Ausschluss von Spielhallen, Wettbüros und Erotikbetrieben ▪ ausnahmsweise zulässig sind VGS Freizeit

Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Abb. 28: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten im Hauptzentrum Wiesdorf – Bereich Rathaus und Einkaufszentrum

Prüfkriterium	Leverkusen-City - Bereich Rathaus und Einkaufszentrum
Aktuelle Zulässigkeit von VGS	Bebauungsplan Nr. 166/I - Rathaus und Einkaufszentrum MK: Spielhallen und Verkaufs- oder Vorführ- oder Gesellschaftsräume oder sonstige Stätten, deren ausschließlicher oder überwiegender Geschäftszweck der Verkauf von Artikeln oder die Darstellung von Handlungen mit sexuellem Charakter ist, sind unzulässig.
Aktueller Bestand	▪ 1 Diskothek ▪ 1 Spielhalle
Standortumfeld (weitere Nutzungen)	▪ westlich, nördlich und südlich: Kerngebiet ▪ nördlich: Wohnbauflächen
Vorgaben aus anderen Konzepten	▪ Integriertes Handlungskonzept Wiesdorf ▪ Sanierungsgebiet City Leverkusen ▪ Gestaltungssatzung Werbeanlagen Wiesdorf ▪ Einzelhandelskonzept Stadt Leverkusen: Hauptversorgungszentrum ▪ für den Bereich des Einkaufszentrums regeln zusätzlich städtebauliche Verträge die Gestaltung von Werbeanlagen
Bewertung	Vorprägung durch diverse Vergnügungsstätten im Umfeld, insbesondere im südlich angrenzenden Bereich (Freizeit/Spiel)
Fazit/Empfehlung	Anpassung der Festsetzungen an die Empfehlungen des Vergnügungsstättenkonzeptes für Zentrale Versorgungsbereiche: ▪ Ausschluss von Spielhallen, Wettbüros und Erotikbetrieben ▪ ausnahmsweise zulässig sind VGS Freizeit

Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Abb. 29: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten im Hauptzentrum Wiesdorf Bereich Friedrich-Ebert-Platz

Prüfkriterium	Leverkusen-City - Bereich Friedrich-Ebert-Platz
Aktuelle Zulässigkeit von VGS	Bebauungsplan Nr. 114/74 - Friedrich-Ebert-Platz, 1., 3. und 4. Änderung MK: Nicht zulässig sind Spielhallen oder ähnliche Unternehmen, die der Aufstellung von Spielgeräten oder Gewinnmöglichkeiten dienen, Sex-Kinos, Video-Pep-Shows oder andere Betriebe, deren Zweck auf die Darstellung oder Handlungen mit sexuellem Charakter ausgerichtet sind.
Aktueller Bestand	▪ 1 Festhalle (Forum Leverkusen) ▪ 1 Wettbüro
Standortumfeld (weitere Nutzungen)	▪ westlich: Kerngebiet (mittlerer und südlicher Abschnitt) und Wohnbauflächen (nördlicher Abschnitt) ▪ östlich: Bahnlinie und Wohnbauflächen ▪ nördlich: Grünfläche und Verkehrsflächen (Autobahn) ▪ südlich: Kerngebiet
Vorgaben aus anderen Konzepten	▪ Integriertes Handlungskonzept Wiesdorf ▪ Sanierungsgebiet City Leverkusen ▪ Gestaltungssatzung Werbeanlagen Wiesdorf ▪ Einzelhandelskonzept Stadt Leverkusen: Hauptversorgungszentrum
Bewertung	Agglomeration ist aufgrund sensibler Umfeldnutzungen und der heterogenen Siedlungsstruktur zu vermeiden
Fazit/Empfehlung	Anpassung der Festsetzungen an die Empfehlungen des Vergnügungsstättenkonzeptes für Zentrale Versorgungsbereiche: ▪ Ausschluss von Spielhallen, Wettbüros und Erotikbetrieben ▪ ausnahmsweise zulässig sind VGS Freizeit

Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Abb. 30: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten im Hauptzentrum Wiesdorf Bereich Multiplexkino und Erweiterung Stadtbibliothek

Prüfkriterium	Leverkusen-City - Bereich Multiplexkino und Erweiterung Stadtbibliothek
Aktuelle Zulässigkeit von VGS	Bebauungsplan Nr. V 7/I – Kino und Erweiterung Stadtbibliothek MK: Nicht zulässig sind Spielhallen oder ähnliche Unternehmen, die der Aufstellung von Spielgeräten oder Gewinnmöglichkeiten dienen, Sex-Kinos, Video-Pep-Shows oder andere Betriebe, deren Zweck auf die Darstellung oder Handlungen mit sexuellem Charakter ausgerichtet sind.
Aktueller Bestand	1 Multiplexkino
Standortumfeld (weitere Nutzungen)	- Westlich, östlich und südlich: Kerngebiet - nördlich: Wohnbauflächen
Vorgaben aus anderen Konzepten	- Integriertes Handlungskonzept Wiesdorf - Sanierungsgebiet City Leverkusen - Gestaltungssatzung Werbeanlagen Wiesdorf - Einzelhandelskonzept Stadt Leverkusen: Hauptversorgungszentrum
Bewertung	Das Multiplexkino bildet zusammen mit dem benachbarten Einkaufszentrum und den übrigen Einkaufslagen den Kernbereich des Zentrums Wiesdorf; Fehlentwicklungen führen nicht nur zum Bedeutungsverlust dieses Bereichs, sie strahlen auch auf die Randbereiche der Innenstadt aus.
Fazit/Empfehlung	Anpassung der Festsetzungen an die Empfehlungen des Vergnügungsstättenkonzeptes für Zentrale Versorgungsbereiche: - Ausschluss von Spielhallen, Wettbüros und Erotikbetrieben - ausnahmsweise zulässig sind VGS Freizeit

Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Abb. 31: Analyse und Empfehlungen zu den Vergnügungsstätten im Hauptzentrum Wiesdorf Bereich Montanusstraße

Prüfkriterium	Leverkusen-City - Bereich Montanusstraße
Aktuelle Zulässigkeit von VGS	Bebauungsplan Nr. 103/72 – Montanusstraße MK: Vergnügungsstätten sind zulässig
Aktueller Bestand	2 Internetcafés
Standortumfeld (weitere Nutzungen)	- östlich und südlich: Kerngebiet - nördlich: Gemeinbedarf - westlich: Mischgebiet
Vorgaben aus anderen Konzepten	- Integriertes Handlungskonzept Wiesdorf - Sanierungsgebiet City Leverkusen - Gestaltungssatzung Werbeanlagen Wiesdorf - Einzelhandelskonzept Stadt Leverkusen: Hauptversorgungszentrum
Bewertung	Das Plangebiet liegt innerhalb des Zentralen Versorgungsbereichs; als Übergangsbereich zwischen den Haupteinkaufslagen und den Innenstadttrandbereichen kommt dem Plangebiet eine besondere Bedeutung zu.
Fazit/Empfehlung	Anpassung der Festsetzungen an die Empfehlungen des Vergnügungsstättenkonzeptes für Zentrale Versorgungsbereiche: - Ausschluss von Spielhallen, Wettbüros und Erotikbetrieben - ausnahmsweise zulässig sind VGS Freizeit

Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)

Insbesondere vor dem Hintergrund notwendiger und bereits konkret geplanter Aufwertungsmaßnahmen im zentralen Bereich des Hauptzentrums (Abriss und Neubau im Bereich City C) sowie den in den Seitenlagen zum Wiesdorfer Platz bereits heute zu beobachtenden Funktionsschwächen mit einer verstärkten Anzahl von Leerständen, erscheint es städtebaulich geboten, möglichen „Trading-Down“-Prozessen durch die Ansiedlung weiterer Spielhallen, Wettbüros und Erotikbetriebe aktiv entgegenzuwirken. Dagegen sollten freizeitbezogene Vergnügungsstätten, die sich verträglich in die Einzelhandels- und Dienstleistungsstrukturen sowie die vorhandenen Wohnnutzungen einfügen, ausnahmsweise zulässig sein. Diese Typen von Vergnügungsstätten werden als ergänzende Nutzungen in den MI- und MK-Gebieten im Hauptzentrum der Stadt Leverkusen grundsätzlich befürwortet.

Diese Empfehlungen zur Steuerung von Vergnügungsstätten beziehen sich auch auf den südlich des Zentralen Versorgungsbereichs gelegenen Randbereich des Zentrums, er ist identisch mit dem Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 194/I „Westl. südl. Stadtmitte Wiesdorf – Steuerung von Vergnügungsstätten“. Zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Kern- und Mischgebieten, die an den Zentralen Versorgungsbereich angrenzen, sei im Wesentlichen auf die entsprechenden Kapitel 5.4 und 5.5 verwiesen.

5.2.2 Stadtbezirkzentrum Opladen

Nach dem Hauptzentrum Wiesdorf bildet die Innenstadt von Opladen den wichtigsten Einkaufsstandort im Stadtgebiet; das Zentrum der früher selbstständigen Kreisstadt Opladen hat über die im Einzelhandelskonzept zugewiesene Funktion als Nebenzentrum für den Stadtbezirk Opladen auch Bedeutung als Gesundheitsstandort (u. a. St. Remigius Krankenhaus und Konzentration von niedergelassenen Ärzten) und als Freizeitstandort (u. a. dichter Besatz an gastronomischen Angeboten). Schließlich stellt die Innenstadt – insbesondere die Altstadt und die übrigen Randbereiche zur Fußgängerzone – auch einen funktionierenden Wohnstandort dar.

In den nächsten Jahren werden sich die Strukturen und die Wegebeziehungen innerhalb der Innenstadt deutlich verändern, da mit den Westflächen der Neuen Bahnstadt Opladen eine rd. 11,5 ha große Fläche neu in den Zentralen Versorgungsbereich einbezogen werden kann. Vorliegende und überwiegend bereits in der Umsetzung befindliche Planungen sehen hier die Etablierung eines neuen Bahnhofpunktes, zusätzlicher Einzelhandelsangebote und die Schaffung von innenstadtnahen Dienstleistungs- und Wohnbauflächen vor. Gleichzeitig wird der Gesamtbereich der Westflächen städtebaulich und verkehrlich neu geordnet; in diesem Zuge werden auch die Verbindungen zwischen West- und Ostflächen der Neuen Bahnstadt Opladen (nbso) grundlegend verbessert.

Durch die Bestandsaufnahme wurden innerhalb des Zentralen Versorgungsbereichs Innenstadt Opladen insgesamt zehn Vergnügungsstätten lokalisiert, darunter acht spieleorientierte Einrichtungen (Spielhallen und Wettbüros) und zwei freizeitorientierte Angebote. Ist die absolute Anzahl der Vergnügungsstätten vor dem Hintergrund der Größe der Innenstadt noch als akzeptabel zu bezeichnen, ergibt sich eine verschärfte Situation durch die räumliche Konzentration der Anbieter in der Bahnhofstraße und der südlichen Kölner Straße.

Bahnhofstraße

Insbesondere für die Bahnhofstraße sind ein deutlicher Funktionsverlust und ein negatives Image zu beobachten. Der traditionelle Einzelhandelsbesatz ist rückläufig, die vorhandenen Wettbüros und Spielhallen bestimmen zusammen mit Leerständen das Straßenbild. Die Stadt Leverkusen hat bereits in der Vergangenheit umfangreiche Bemühungen zur Stabilisierung der Lage unternommen. Nachdem die konzeptionellen Grundlagen vorliegen (Stadtteilentwicklungskonzept Opladen, Planungen für die Westflächen der Neuen Bahnstadt Opladen), bemüht sich die Wirtschaftsförderung Leverkusen um den Aufbau einer Immobilien- und Standortgemeinschaft in dem Quartier. Ein Ausschluss von Vergnügungsstätten ist für den Bereich der Bahnhofstraße unbedingt geboten, da ansonsten die zweifellos vorhandenen Chancen der Straße als zukünftige Verbindung zwischen der historisch gewachsenen Fußgängerzone und dem neu zu entwickelnden Einkaufs- und Dienstleistungsbereich rund um den neuen Bahnhofpunkt nicht zum Tragen kommen werden.

Kölner Straße

Die südliche Kölner Straße bildet innerhalb der Opladener Innenstadt bereits heute den zweiten Konzentrationsbereich von Vergnügungsstätten. Damit diese Einkaufslage ihre im Stadtteilentwicklungskonzept Opladen und im gesamtstädtischen Einzelhandelskonzept zugewiesene Funktion als zumeist inhabergeführte, gut funktionierende 2er-Einkaufslage weiter beibehält, ist ein weiteres Vordringen von Vergnügungsstätten unbedingt planerisch auszuschließen. Bereits heute bilden in einem Teilabschnitt der südlichen Kölner Straße Vergnügungsstätten eine lagenprägende Nutzung, die zu „Trading-Down“-Prozessen (Leerstände, Rückzug des inhabergeführten Einzelhandels) führen kann.

Planerisches Ziel muss es ferner sein, den zur Fußgängerzone umgebauten Teil der Kölner Straße als zentralen Einkaufsbereich des Stadtbezirkszentrums Opladen zu erhalten und zu festigen. Die Attraktivität der Einkaufslage hängt maßgeblich von einem durchgehenden und nicht durch andere Nutzungen unterbrochenen Einzelhandelsbesatz ab. Ein Ausschluss von Vergnügungsstätten in den Erdgeschossen der Fußgängerzone ist daher geboten, sofern es sich nicht um freizeitbezogene Vergnügungsstätten handelt. Sie sollten ausnahmsweise zulässig sein.

Düsseldorfer Straße

Die Düsseldorfer Straße bildet die Fortsetzung der Fußgängerzone in nordwestlicher Richtung. Nach der Aufgabe wichtiger standortprägender Einzelhandelsnutzungen (Möbelhaus Kockenbergl, OKA-Kaufhaus) konnte einem drohenden Bedeutungsverlust entgegengewirkt werden. Der Standort hat mit einem REWE-Supermarkt, dem Karnevalskaufhaus DEITERS und einem Ärztehaus neue Nutzungen erhalten, die geeignete Ergänzungsfunktionen zum Einzelhandel in der 1a-Lage Kölner Straße darstellen. Um diese Entwicklung dauerhaft zu stabilisieren, ist ein Ausschluss von Spielhallen, Wettbüros und Erotikbetrieben unbedingt geboten; freizeitorientierte Vergnügungsstätten, die sich in geeigneter Form in die Strukturen der Düsseldorfer Straße einfügen, können ausnahmsweise zugelassen werden.

Westseite der Neuen Bahnstadt Opladen

Durch das Projekt Neue Bahnstadt Opladen werden westlich der Bahnlinie Düsseldorf – Köln umfangreiche Flächen für innenstadttypische Nutzungen frei. Die nbso-Westflächen bilden die wichtigste Innenstadterweiterung von Opladen, Bestandteile der Planung sind u. a. eine vollständige Neuordnung der Verkehrsfunktionen mit einem neu gestalteten Bahnhof Opladen, neuen fußläufigen Vernetzungen in östlicher Richtung, die Anlage einer Nord- Süd-Erschließung für den motorisierten Verkehr (Europa-Allee) sowie die Schaffung von zusätzlichen Kerngebietsflächen für Einzelhandel und Dienstleistungen sowie Flächen für hierzu ergänzende Dienstleistungen und Gewerbebetriebe.

Die Stadt Leverkusen und die Entwicklungsgesellschaft Neue Bahnstadt Opladen GmbH gehen von einer nachhaltigen Aufwertung der Bahnhofstraße und der übrigen Innenstadt von Opladen durch die Entwicklung der Westseite aus. Das gesamte Projekt Neue Bahnstadt Opladen hat durch die Anerkennung als A-Projekt der regionale 2010 überregionale Anerkennung gefunden.

Nebenlagen³⁰

Folgt man dem Stadtteilentwicklungskonzept Opladen, stellen die übrigen Nebenlagen zur Fußgängerzone (u. a. Altstadt, Bahnersiedlung östlich der südlichen Kölner Straße, südlich des Bahnhofpunktes gelegene Bereiche der nbso-Westflächen) zukünftig attraktive innerstädtische Wohnlagen dar. Diese Entwicklungsvorstellungen erscheinen aber nur umsetzbar, wenn gegenläufigen Entwicklungstendenzen konsequent entgegengewirkt wird. Hierzu gehört auch der Ausschluss von Spielhallen, Wettbüros und Erotikbetrieben in diesen Bereichen der Opladener Innenstadt.

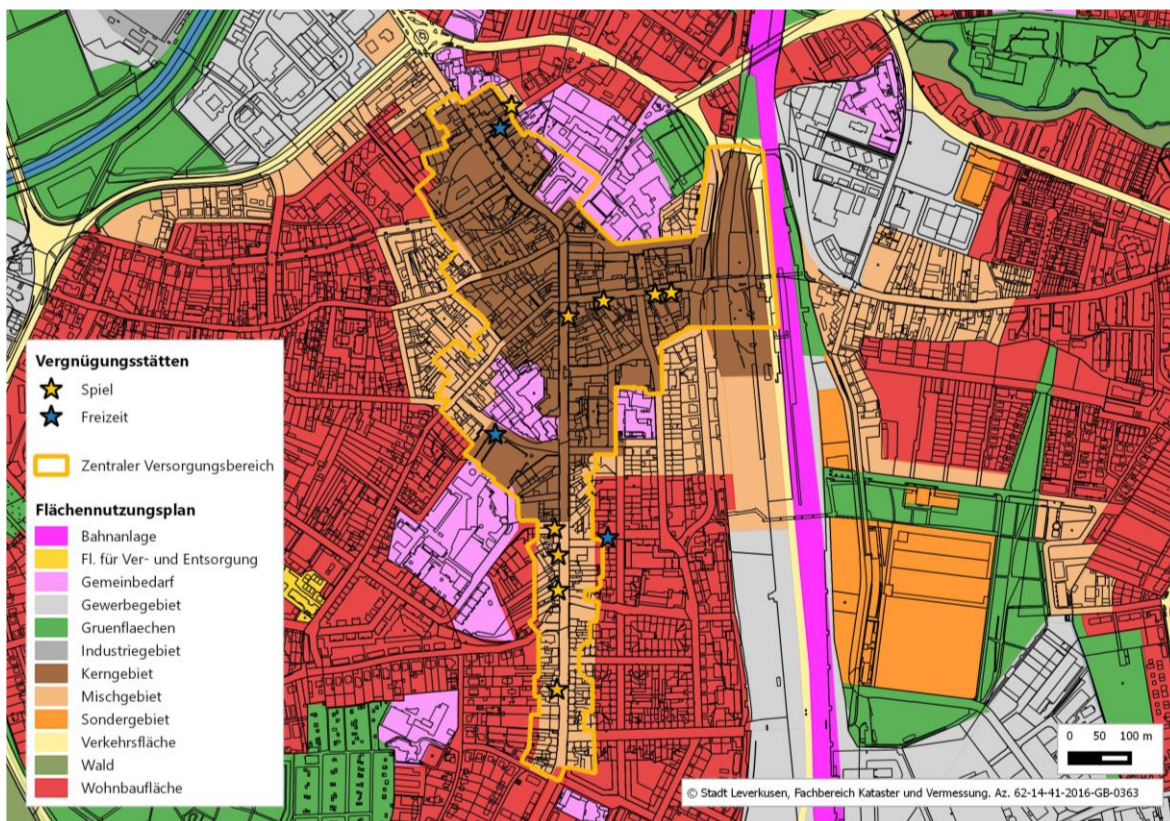
³⁰ Unter Nebenlagen der Opladener Innenstadt werden nachfolgend alle nicht vorab im Einzelnen behandelten Einkaufslagen innerhalb des Zentralen Versorgungsbereichs sowie die im Flächennutzungsplan als Mischgebiet dargestellten Flächen verstanden, die unmittelbar an den Zentralen Versorgungsbereich angrenzen (s. Abb. 32).

Fazit

Das Vergnügungsstättenkonzept sieht daher für die Opladener Innenstadt sowohl für den Zentralen Versorgungsbereich als auch die damit städtebaulich und funktional in unmittelbarem Zusammenhang stehenden, angrenzenden Quartiere einen Ausschluss von Spielhallen, Wettbüros und Erotikbetrieben vor. Freizeitorientierte Vergnügungsstätten, die sich in geeigneter Form in die Opladener Innenstadt bzw. die einzelnen Abschnitte der Innenstadt einfügen, können ausnahmsweise zugelassen werden. Die in Kap. 5.2.1 enthaltene sachliche Begründung für die unterschiedlichen Regelungen zur Zulässigkeit von spiel-, freizeit- und erotikbezogenen Vergnügungsstätten im Hauptzentrum Wiesdorf trifft in gleicher Form auch auf das Stadtbezirkszentrum Opladen zu, so dass auf die dortigen Ausführungen verwiesen wird.

Abb. 34 - Abb. 36 enthalten für die mit rechtskräftigen Bebauungsplänen überplanten Teilbereiche der Innenstadt eine Bestandsaufnahme und gutachterliche Empfehlungen zur zukünftigen Zulässigkeit von Vergnügungsstätten.

Abb. 32: Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten im Stadtbezirkszentrum Opladen



Quelle: CIMA Beratung + Management GmbH (2018)