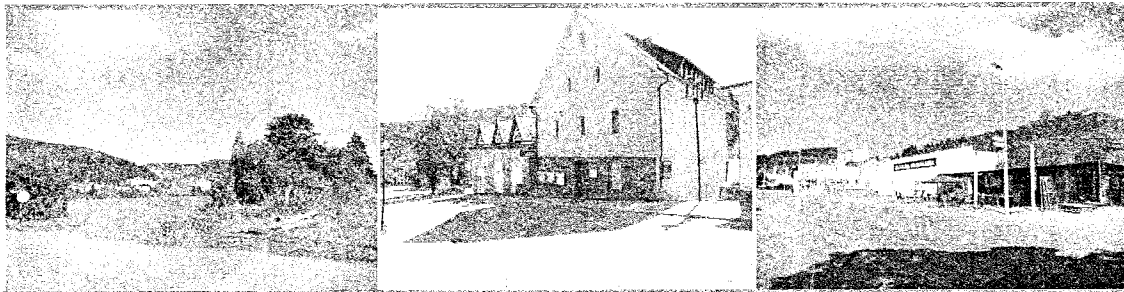




Dr. Donato Acocella  
Stadt- und Regionalentwicklung

**Gutachten zur räumlichen Steuerung von nicht  
zentrenrelevantem Einzelhandel in den  
Gewerbegebieten sowie zur Steuerung von  
Vergnügungsstätten  
für die Stadt Titisee-Neustadt**



Teichstraße 14 ▪ 79539 Lörrach ▪ T 07621 91550-0 ▪ F 07621 91550-29  
Arndtstraße 10 ▪ 44135 Dortmund ▪ T 0231 534555-0 ▪ F 0231 534555-29  
Peter-Vischer-Straße 17 ▪ 90403 Nürnberg ▪ T 0911 817676-42 ▪ F 0911 817676-44  
[info@dr-acocella.de](mailto:info@dr-acocella.de) ▪ [www.dr-acocella.de](http://www.dr-acocella.de)

**BearbeiterIn:**  
Dr. rer. pol. D. Acocella  
Dipl.-Ing. K. Hellmeister

Lörrach/ Dortmund, 16.01.2012

## INHALTSVERZEICHNIS:

<b>1</b>	<b><u>EINLEITUNG</u></b>	<b>1</b>
1.1	AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG .....	1
1.2	GRUNDSÄTZE ZUM UMGANG MIT NICHT ZENTRENRELEVANTEM EINZELHANDEL .....	2
1.3	GRUNDSÄTZE ZUM UMGANG MIT VERGNÜGUNGSTÄTTEN .....	3
<b>2</b>	<b><u>FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGEBIETEN VON TITISEE-NEUSTADT</u></b>	<b>7</b>
2.1	GEWERBEGEBIET TITISEE .....	8
2.2	GEWERBEGEBIETE OKAL, IM BILDSTÖCKLE .....	10
2.3	GEWERBEGEBIET HINTERE/ VORDERE SCHLOSSÄCKER .....	12
2.4	GEWERBEGEBIET GUTACHSTRASSE/ TITISEESTRASSE .....	13
2.5	GEWERBEGEBIET BAHNHOFSTRASSE .....	15
2.6	GEWERBEGEBIET BIBERWIESE/ SCHRAUBENFABRIK .....	16
2.7	ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG .....	18
<b>3</b>	<b><u>DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN ZUR STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN</u></b>	<b>20</b>
3.1	DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSTÄTTE" .....	20
3.1.1	Unterschiedliche Nutzungsprofile und städtebauliche Störpotenziale von Vergnügungstättent .....	22
3.1.2	Spiel-/ Automatenhallen und ihre städtebaulichen Störpotenziale .....	24
3.2	BAURECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN .....	26
3.2.1	Baurechtliche Zulässigkeit von Vergnügungstättent .....	26
3.2.2	Abgrenzung der nicht kerngebietstypischen gegenüber den nur im Kerngebiet zulässigen Vergnügungstättent .....	27
3.2.2.1	Zulässigkeit als Ausnahme .....	29
3.2.2.2	Städtebauliche Gründe .....	31
3.3	STRATEGIEN ZUR STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN .....	32
<b>4</b>	<b><u>VERGNÜGUNGSTÄTTENBEZOGENE FUNKTIONS- UND STANDORTSANALYSE DER GESAMTSTADT</u></b>	<b>35</b>
4.1	RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT .....	35
4.2	FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN INNENSTÄDTEN VON TITISEE-NEUSTADT ..	37
4.2.1	Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungstättent in der Innenstadt .....	37
4.2.2	Vergnügungstättent in der Innenstadt von Neustadt .....	40
4.2.2.1	Räumliche Verteilung der Vergnügungstättent in der Innenstadt von Neustadt .....	40
4.2.2.2	Lagebezogene Verteilung der Vergnügungstättent in der Innenstadt von Neustadt .....	41
4.2.2.3	Städtebaulich-funktionale Analyse des Umfelds der Vergnügungstättent in der Innenstadt von Neustadt .....	43
4.2.2.4	Standortanalyse der bestehenden Vergnügungstättent in der Innenstadt von Neustadt .....	45
4.2.3	Städtebaulich-funktionale Analyse des Ortszentrums von Titisee .....	47



4.3	STANDORT- UND FUNKTIONSANALYSE DER GEMISCHTEN BAUFLÄCHEN IN DEN ORTSTEILEN UND DER KERNSTADT VON TITISEE-NEUSTADT .....	48
4.3.1	4.3.1 Steuerung von Vergnügungsstätten in den Stadtteilen von Titisee-Neustadt.....	48
4.3.2	4.3.2 Steuerung von Vergnügungsstätten in den Mischgebieten und in Besonderen Wohngebieten der Kernstadt außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs .....	48
<b>5</b>	<b>EMPFEHLUNGEN FÜR DIE ENTWICKLUNG VON GEWERBEFLÄCHEN IN TITISEE-NEUSTADT</b> .....	<b>50</b>
5.1	EMPFEHLUNGEN FÜR EINE STEUERUNG VON NICHT ZENTRENRELEVANTEM EINZELHANDEL IN DEN GEWERBEGEBIETEN .....	50
5.2	EMPFEHLUNGEN FÜR EINE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DEN GEWERBEGEBIETEN .....	55
<b>6</b>	<b>EMPFEHLUNGEN FÜR DIE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN TITISEE-NEUSTADT</b> .....	<b>59</b>
6.1	EMPFEHLUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE VERGNÜGUNGSSTÄTTENSTEUERUNG.....	59
6.2	ZUSAMMENFASSENDER BEWERTUNG .....	63
<b>7</b>	<b>EMPFEHLUNGEN ZU MASSNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTE</b> .....	<b>65</b>

## TABELLENVERZEICHNIS:

Tab. 1: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach §1 (2) BauNVO.11

## KARTENVERZEICHNIS:

Karte 1:	Übersicht gewerbliche Bauflächen Titisee-Neustadt .....	8
Karte 2:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Titisee .....	9
Karte 3:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiete OKAL, Im Bildstöckle .....	11
Karte 4:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Hintere/ Vordere Schlossäcker .....	12
Karte 5:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Gutachstraße/ Titiseestraße.....	14
Karte 6:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Bahnhofstraße .....	16
Karte 7:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Biberwiese/ Schraubenfabrik.....	18
Karte 8:	Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in der Gesamtstadt.....	36
Karte 9:	Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in Neustadt.....	37
Karte 10:	Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Neustadt.....	40
Karte 11:	Derzeitige planungsrechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in der Innenstadt Neustadt .....	42
Karte 12:	Kriterien Zulässigkeit nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel.....	51
Karte 13:	Hauptgeschäftsbereich in Neustadt .....	60
Karte 14:	Zulässigkeitsbereich von Spielhallen/ Wettbüros in Titisee-Neustadt .....	61





## FOTOVERZEICHNIS:

Foto 1: Gewerbestraße.....	9
Foto 2: Gewerbestraße.....	9
Foto 3: Glasbergweg .....	11
Foto 4: Im Bildstöckle .....	11
Foto 5: GE Hintere/ Vordere Schlossäcker.....	13
Foto 6: GE Hintere/ Vordere Schlossäcker.....	13
Foto 7: Gutachstraße .....	15
Foto 8: Titiseestraße.....	15
Foto 9: GE Bahnhofstraße .....	16
Foto 10: GE Bahnhofstraße .....	16
Foto 11: Biberwiese 7 .....	17
Foto 12: Biberwiese 7 .....	17
Foto 13: Biberwiese.....	18
Foto 14: Donaueschinger Straße .....	18
Foto 15: negatives Beispiel, andere Stadt .....	38
Foto 16: negatives Beispiel, andere Stadt .....	38
Foto 17: positives Beispiel, andere Stadt.....	39
Foto 18: positives Beispiel, andere Stadt.....	39
Foto 19: Scheuerlenstraße.....	43
Foto 20: Scheuerlenstraße.....	43
Foto 21: Hauptstraße .....	43
Foto 22: Hauptstraße .....	43
Foto 23: Pfauenstraße 8 .....	45
Foto 24: Pfauenstraße 8 .....	45
Foto 25: Salzstraße 5 .....	46
Foto 26: Salzstraße 5 Umfeld .....	46
Foto 27: Hauptstraße 30 .....	47
Foto 28: Hauptstraße 30 .....	47





# 1 EINLEITUNG

## 1.1 AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG

In Titisee-Neustadt bestehen im gewerblichen und Einzelhandelsbereich Investitions- und Ansiedlungsinteressen. Eine räumlich ungesteuerte Einzelhandelsentwicklung in den Gewerbegebieten nach dem Prinzip der zufällig frei werdenden Flächen sollte vermieden werden, um die derzeitigen Strukturen und die zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten nicht zu gefährden.

Mit dem Märkte- und Zentrenkonzept<sup>1</sup> liegt der Stadt Titisee-Neustadt bereits ein Konzept zur räumlichen Steuerung des Einzelhandels im Stadtgebiet vor. Gemäß dem Märkte- und Zentrenkonzept ist zentrenrelevanter Einzelhandel in den Gewerbegebieten der Stadt Titisee-Neustadt nicht zulässig, Ausnahmen bestehen für zentrenrelevante Randsortimente in Betrieben mit nicht zentrenrelevantem Hauptsortiment.<sup>2</sup> Das vorliegende Gutachten ergänzt dieses, in dem es Aussagen über die Zulässigkeit von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel in den gewerblichen Lagen von Titisee-Neustadt trifft. Hierzu wurden alle bestehenden Gewerbegebiete/ gewerblichen Lagen in Titisee-Neustadt auf eine verträgliche Ansiedlung von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel untersucht und städtebaulich-funktional bewertet.

Da die Zulässigkeit von Einzelhandel in gewerblichen Lagen eng mit der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten verknüpft ist (der Ausschluss von Einzelhandel zur "Aufwertung" eines Gewerbegebiets (GE) ist bei gleichzeitiger Zulassung von Vergnügungsstätten grundsätzlich bedenklich), wurden im Rahmen dieser Konzeption die gewerblichen Flächen in Titisee-Neustadt zusätzlich hinsichtlich der verträglichen Ansiedlung von Vergnügungsstätten untersucht und eine städtebaulich-funktionale Analyse der Gesamtstadt durchgeführt, so dass der Stadt Titisee-Neustadt darüber hinaus ein Konzept zur räumlichen Steuerung von Vergnügungsstätten zur Verfügung steht.

---

<sup>1</sup> Vgl. Büro Dr. Acocella: Gutachten als Grundlage für ein Märkte- und Zentrenkonzept für die Stadt Titisee-Neustadt, Kap. 8.2.2 S. 160ff, Lörrach 2009

<sup>2</sup> Vgl. ebd. Kap. 8.2.1.



In Titisee-Neustadt existieren bislang keine Spielhallen/ Wettbüros<sup>3</sup> in gewerblichen Lagen. Der Betriebstypenwandel insbesondere von Spielhallen zu Mehrfachspielhallen und sog. Entertainmentcentern weist jedoch auf eine deutliche Nachfrage nach gewerblichen Standorten hin. Insbesondere diese Entwicklung erfordert es, auch die Gewerbegebiete und gewerblich geprägten Mischgebiete im Stadtgebiet von Titisee-Neustadt hinsichtlich einer möglichen Ansiedlung von Vergnügungstätten zu analysieren.

## 1.2 GRUNDSÄTZE ZUM UMGANG MIT NICHT ZENTRENRELEVANTEM EINZELHANDEL

Das Märkte- und Zentrenkonzept<sup>4</sup> führt aus, dass nicht zentrenrelevanter Einzelhandel grundsätzlich im gesamten Stadtgebiet, wo Einzelhandel zulässig ist, angesiedelt werden kann. Die Flächenbereitstellung für Einzelhandelsflächen in Gewerbegebieten sollte jedoch behutsam erfolgen, da auch die Ansiedlung von Einzelhandel zu einem Sinken der Standortqualität für andere gewerbliche Nutzungen führen kann bzw. die Bodenpreise für andere Nutzungen zu stark erhöht werden. Zudem sollte im Hinblick auf die geringen Entwicklungsspielräume für gewerbliche Flächen geprüft werden, ob die Ansiedlung von Einzelhandel sinnvoll ist. Zudem ist auf die räumliche Nähe zu den zentralen Versorgungsbereichen zu achten, um mögliche positive Kopplungseffekte zu erzielen, soweit diese bei nicht zentrenrelevantem Einzelhandel auftreten.

Die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben mit nicht zentrenrelevantem Hauptsortiment außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche (z.B. an nicht integrierten Standorten) bringt oftmals die Problematik mit sich, dass zentrenrelevante Randsortimente (z.B. Haushaltswaren in Möbelgeschäften) inzwischen üblich sind. Das Anbieten von zentrenrelevanten Randsortimenten außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche widerspricht den Zielen des Märkte- und Zentrenkonzeptes auf Grund der in der Summe aller Angebote möglichen schädlichen Auswirkungen. Ein völliger Ausschluss dieses Angebotstyps wäre jedoch unrealistisch. Jedoch sollten diese

---

<sup>3</sup> Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum staatlichen Glücksspielmonopol werden auch die nun legalisierten Wettbüros verstärkt entsprechende Nutzungsanträge stellen. Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, AZ.: C-409/06.

<sup>4</sup> Vgl. Büro Dr. Acocella: Gutachten als Grundlage für ein Märkte- und Zentrenkonzept für die Stadt Titisee-Neustadt, Kap. 8.2.2 S. 160ff, Lörrach 2009



zentrenrelevanten Randsortimente nur in begrenztem Umfang und nur dann, wenn ein direkter Bezug zum Hauptsortiment vorhanden ist, zulässig sein.

Vor allem auf Grund des begrenzten quantitativen Entwicklungsspielraums auch für nicht zentrenrelevante Sortimente sollte die Flächenbereitstellung hier eher zurückhaltend erfolgen. Auch wenn die Konkurrenz am Standort gefördert werden soll, kann es städtebaulich sinnvoll sein, in Zukunft Ansiedlungswünsche - soweit planungsrechtlich möglich - abzuwehren, wenn ersichtlich ist, dass dadurch keine zusätzliche Zentralitätssteigerung entsteht, sondern lediglich die Position traditioneller Einzelhandelslagen, insbesondere in den beiden Zentren, aber auch an bestehenden nicht integrierten Standorten (z.B. Gewerbegebiete) geschwächt wird.

Bei der Genehmigung von neuen Einzelhandelsbetrieben mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten ist zu beachten, dass - auch bei grundsätzlicher Verträglichkeit - nur eine bestimmte Tragfähigkeit für einzelne Angebote besteht. Wird diese überschritten, so ergibt sich die Gefahr eines "Leerstandsdominos": Ein reiner Verdrängungswettbewerb führt zu vermehrten Leerständen in gewerblich genutzten Gebieten. Ein ehemaliger Einzelhandelsstandort mit einer sich daran orientierten Umgebungsnutzung lässt sich nur langsam zu einem (hoch)wertigen Gewerbebestandort für sonstige Gewerbebetriebe umwidmen. Zudem entsteht auf solchen Flächen üblicherweise ein Nachnutzungsdruck durch zentrenrelevante Sortimente, denen zwar planerisch begegnet werden kann, die aber dennoch immer wieder (unnötige) Diskussionen auslösen können.

### **1.3 GRUNDSÄTZE ZUM UMGANG MIT VERGNÜGUNGSTÄTTEN**

In Titisee-Neustadt (Stadtteil Neustadt) existieren bereits eine Spielhalle sowie weitere Vergnügungstättchen. Diese Entwicklung kann sowohl funktionsbezogen städtebaulich negativ wirken, als auch zu einer stadtsoziologischen Problematik führen, die sich im Herausbilden entsprechend negativ geprägter Stadträume ausdrückt.

Die Ansiedlungsmöglichkeiten für Vergnügungstättchen sind planungsrechtlich geregelt und beispielweise im Hinblick auf Misch- und Gewerbegebiete nur unter bestimmten Bedingungen möglich.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Die Ansiedlung von Einzelhandel, z.B. Sexshops ohne Videokabinen und Bordellen/ bordellartigen Betrieben, ist ebenfalls in der BauNVO als Einzelhandel bzw. als sonstige Gewerbebetriebe geregelt, al-



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

Hinsichtlich einer langfristigen Steuerungsperspektive stellt sich jedoch die Frage, ob eine restriktive Haltung planungsrechtlich dauerhaft tragfähig sein kann: Die räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten, also auch der Ausschluss, ist grundsätzlich zulässig. Allerdings ist es planungsrechtlich notwendig, Gebiete/ Stadtbereiche/ Räume auszuweisen, in denen Vergnügungsstätten zulässig sind - ein Totalausschluss im gesamten Stadtgebiet ist rechtlich grundsätzlich nicht möglich. Eine Stadt darf somit keine eigene *Spielhallenpolitik*<sup>6</sup> betreiben.

Eine wesentliche Voraussetzung für eine gesamtstädtische Steuerung ist die hinreichend detaillierte städtebauliche Begründung.<sup>7</sup> Jedoch kann u.U. eine städtebauliche Begründung als nur vorgeschoben und damit als nicht hinreichend betrachtet werden, wenn andere Motive als die räumliche Steuerung von zulässigen Nutzungen ausschlaggebend waren.<sup>8</sup> Untersuchungen z.B. hinsichtlich einer (Spiel-) Suchtprävention können somit nicht Teil einer Vergnügungsstättenkonzeption i.S.d. § 1 (6) Nr. 11 BauGB sein.

---

lerdings sind hier die Ansiedlungsmöglichkeiten weniger als Ausnahme-, sondern als Regelmöglichkeit beschrieben, so dass der Begründungshintergrund sich anders darstellen kann als bei den Vergnügungsstätten. Das planungsrechtliche Instrumentarium ist vergleichbar.

<sup>6</sup> "Die Gemeinde darf nicht mit den Mitteln der Bauplanung ihre eigene, von der Wertung des Bundesgesetzgebers abweichende, "Spielhallenpolitik" betreiben, indem sie diese Einrichtungen unabhängig von Erwägungen der Ordnung der Bodennutzung allgemein für ihr Gemeindegebiet ausschließt." Vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.05.1987, Az. 4 N 4/86.

<sup>7</sup> Vgl. dazu z.B. VGH Ba-Wü: Urteil vom 03.03.2005, Az 3 S 1524/04, Rn 30. Früher schon: BVerwG, Beschluss vom 21.12.1992, Az. 4 B 182/92.

<sup>8</sup> "Danach ist ein für sich allein nicht tragfähiges Begründungselement im Hinblick auf das Vorliegen städtebaulicher Gründe unerheblich, wenn der Ausschluss einzelner Nutzungen im Übrigen durch städtebauliche Gründe gerechtfertigt ist. Das kann allerdings dann nicht gelten, wenn die städtebaulichen Gründe nur vorgeschoben sind, wenn also die Motive der Gemeinde, die für die Festsetzung nach § 1 Abs. 5 BauNVO maßgebend waren, überhaupt nicht städtebaulicher Natur sind." Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91



Eine häufig formulierte (politische) Zielsetzung zur Steuerung von Vergnügungsstätten ist der Nutzungsausschluss zum Schutz der Innenstadt. Eine Konsequenz dieser Zielsetzung ist die Ausweisung von Zulässigkeitsbereichen in einem/ mehreren Gewerbegebiet(en) oder sonstigen Gebieten.

Eine Rechtfertigung, Vergnügungsstätten nicht an allen grundsätzlich denkbaren Standorten zu ermöglichen, bedeutet, eine städtebaulich geprägte und hinreichende Begründung darzulegen. Der Ausschluss von bestimmten Nutzungsarten in für sie an sich in Frage kommenden Gebieten (Ausschluss von Vergnügungsstätten in Kerngebieten) und der Verweis in Gebiete in denen sie allenfalls ausnahmsweise zugelassen werden können (z.B. Gewerbegebiete), ist nach Auffassung des BVerwG grundsätzlich bedenklich.<sup>9</sup> Gewerbegebiete zeichnen sich somit zunächst dadurch aus, dass in ihnen gearbeitet wird. Nach dem Leitbild der BauNVO sind sie den produzierenden und artverwandten Nutzungen vorbehalten.<sup>10</sup> Eine dieser Begründungen kann der Schutz von Gewerbegebieten sein. In diesem Zusammenhang könnten zwei Fragen eine besondere Bedeutung gewinnen:

1. Welche Gewerbegebiete sind - im juristischen Sinne - (noch) schützenswert bzw. schutzfähig<sup>11</sup>?
2. Ist eine Spielhallen-/ Vergnügungsstättennutzung in den Gewerbegebieten insbesondere vor dem Hintergrund der vorhandenen Gewerbegebietsqualitäten/ -quantitäten in Titisee-Neustadt tatsächlich sinnvoll? (Der Ausschluss von Einzelhandel zur "Aufwertung" eines Gewerbegebiets (GE) ist bei gleichzeitiger Zulassung von Vergnügungsstätten grundsätzlich bedenklich).

Eine einzelfallbezogene Steuerung birgt grundsätzlich die Gefahr, mit unzureichenden städtebaulichen Begründungen oder Ermessensfehlern rechtlich angreifbar zu

---

<sup>9</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91; Fickert/ Fieseler Kommentar zur BauNVO, 2008, § 1 (5) Rn 101.

<sup>10</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.12.2005, Az. 4 B 71.05

<sup>11</sup> Vgl. dazu z.B. VG Mannheim: Urteil vom 28.01.2005, Az. 8 S 2831/03; Leitsätze: 1. Der bauplanerische Ausschluss einzelner Nutzungsarten ist nur dann städtebaulich gerechtfertigt, wenn er anhand eines schlüssigen Plankonzepts auf seine Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit überprüft werden kann. 2. Daran fehlt es, wenn für die Differenzierung zwischen ausgeschlossenen und zugelassenen Nutzungsarten keine nachvollziehbaren städtebaulichen Gründe erkennbar sind (hier: Ausschluss des Einzelhandels zur "Aufwertung" des Gewerbegebiets bei gleichzeitiger Zulassung von Vergnügungsstätten (u.a. Spielhallen), Tankstellen und Kfz-Handel).



sein. Zudem führt eine sukzessive und iterative Steuerung in der Regel zu Verlagerungs- und Verdrängungseffekten, wenn nur ein Teil des Stadtgebiets hinsichtlich Vergnügungsstätten überplant ist.

Eine **gesamtstädtische Vergnügungsstättenkonzeption** stellt ein städtebauliches Konzept i.S.d. § 1 (6) Nr. 11 BauGB dar. Durch diese Konzeption werden transparente und einheitliche Entscheidungsregeln für die Einzelfallbewertung geschaffen sowie eine hohe (bau-)rechtliche Planungssicherheit erreicht.



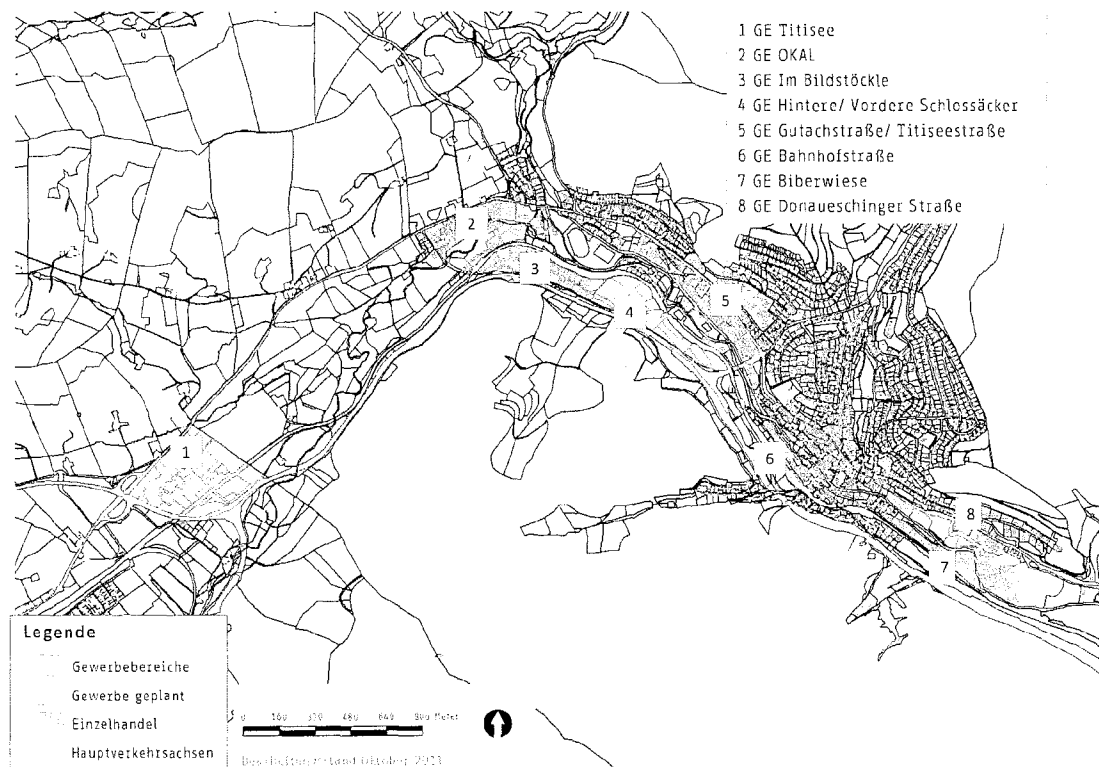


## 2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGEBIETEN VON TITISEE-NEUSTADT

Untersucht wurden alle Gewerbegebiete/ gewerblich geprägten Bereiche der Stadt Titisee-Neustadt. Die Bestandsaufnahme der Nutzungsstrukturen der gewerblich geprägten Bereiche erfolgte im August 2011. In Bezug auf die mögliche Verträglichkeit von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel sowie Vergnügungsstätten - insbesondere vor dem Hintergrund der ggf. durch diese verursachten bodenrechtlichen Spannungen (vgl. Kap. 3.1.2) - eine Differenzierung der Nutzungen u.a. nach Flächenintensität, Flächenproduktivität und Publikumsorientierung von Bedeutung. Weitere relevante und berücksichtigte Faktoren sind die Qualitäten der gewerblichen Flächen, die sich u.a. in einem klaren Nutzungsprofil (homogene Nutzungen), Erweiterungsmöglichkeiten/ Flächenpotenzialen, geringen Nutzungskonflikten (z.B. durch angrenzendes Wohnen), städtebaulichen Qualitäten oder einem guten/ besonderen Image (das zunehmend zum Standortfaktor wird) ausdrücken können. Für die Beurteilung der Ansiedlung von nicht-zentrenrelevantem Einzelhandel wurden die Lage im Stadtgefüge, die verkehrliche Anbindung/ Erreichbarkeit, die vorhandenen und angrenzenden (Einzelhandels-)Nutzungen sowie die Sichtbarkeit des Gebietes im Stadtraum genauer betrachtet.

Ein Überblick über die untersuchten gewerblichen Bauflächen ist Karte 1 zu entnehmen. Im Folgenden werden die Gebiete der Nummerierung entsprechend beschrieben.

Karte 1: Übersicht gewerbliche Bauflächen Titisee-Neustadt



Quelle: eigene Darstellung; Kartengrundlage: Stadt Titisee-Neustadt

## 2.1 GEWERBEGEBIET TITISEE

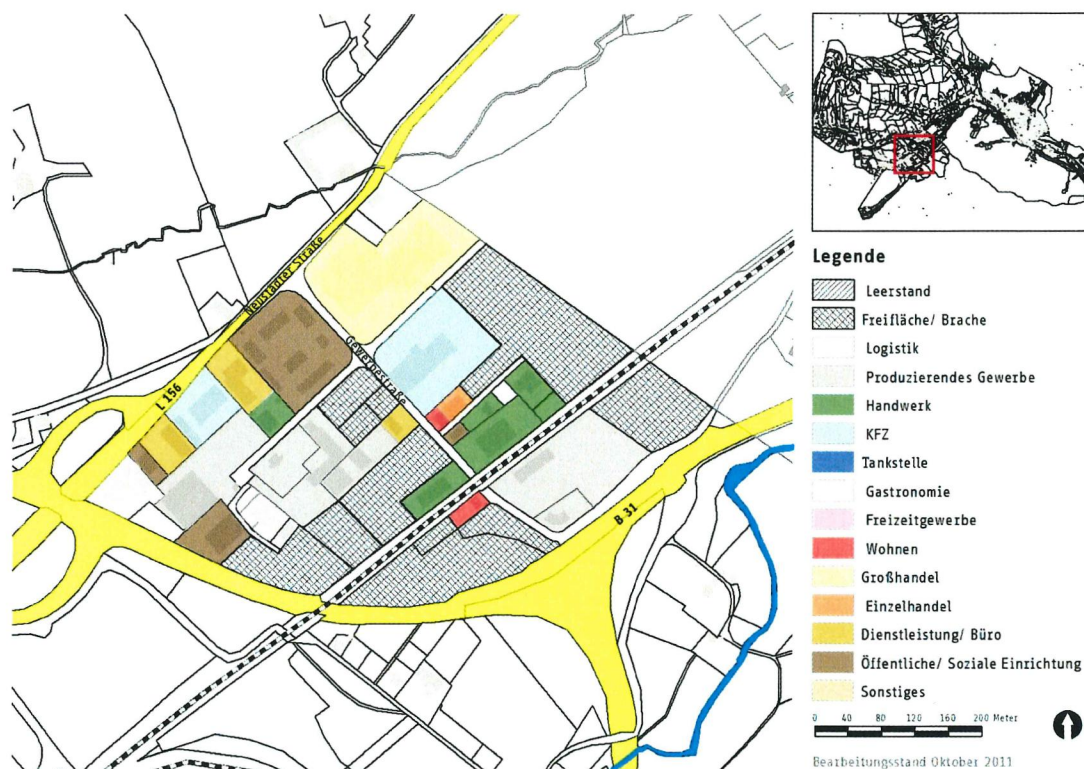
Das Gewerbegebiet Titisee liegt östlich des Stadtteils Titisee an der Neustädter Straße (L 156), der Verbindungsstraße zwischen Titisee und Neustadt. Das Gebiet liegt isoliert im Stadtgefüge und ist zudem durch die B 31 vom Kernbereich des Stadtteils Titisee getrennt. Der Gebietsbereich zwischen Bahnlinie und B 31 ist durch eine Unterführung zu erreichen.

Im Gewerbegebiet Titisee befinden sich überwiegend traditionelle gewerbliche Betriebe wie produzierendes Gewerbe<sup>12</sup> (insbesondere Baugewerbe) und Handwerk. Einzige publikumsorientierte Nutzungen sind ein kleiner Getränkemarkt sowie eine Autowaschanlage. Angrenzend an die L 156 befindet sich ein Großhandelsbetrieb. Zudem befindet sich hier u.a. die Straßenmeisterei. Die Baudichten und Grundstücksausnutzungen sind, insbesondere westlich der Gewerbebestraße gering. Die

<sup>12</sup> Unter "produzierendes Gewerbe" ist in diesem Gutachten produzierendes und artverwandtes Gewerbe zusammengefasst.

Baustruktur und der Nutzungszustand der Grundstücke lassen erste Erosionstendenzen erkennen. Innerhalb des Gebietes befinden sich zahlreiche Freiflächen bzw. untergenutzte Flächen, die u.a. Entwicklungsmöglichkeiten für bestehende Betriebe bieten.

**Karte 2: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Titisee**



Quelle: eigene Darstellung; Kartengrundlage: Stadt Titisee-Neustadt

**Foto 1: Gewerbestraße**



Quelle: eigenes Foto August 2011

**Foto 2: Gewerbestraße**



Quelle: eigenes Foto August 2011



## 2.2 GEWERBEGEBIETE OKAL, IM BILDSTÖCKLE

Die Gewerbegebiete OKAL und Im Bildstöckle befinden sich im westlichen Bereich des Stadtteils Neustadt. Sie liegen an der Verbindungsstraße zwischen Titisee und Neustadt (L 156) und sind über diese an das überregionale Verkehrsnetz angeschlossen.

Das Gewerbegebiet OKAL zwischen der L 156 und den Bahngleisen ist durch eine starke Wohnnutzung, insbesondere im Bereich des Glasbergwegs sowie produzierende Betriebe geprägt. Publikumsorientierte Nutzungen existieren nicht. Eine Durchfahrtstraße durch das Gebiet besteht nicht, so dass insgesamt eine sehr geringe Frequenz besteht. Innerhalb des Gebietes bestehen kleinere Freiflächen, die teilweise als Parkplatz genutzt werden. Räumliche Entwicklungsmöglichkeiten bestehen nur in begrenztem Maß. Östlich schließen großflächige Einzelhandelsbetriebe an. Diese sind jedoch rückwärtig zum Gewerbegebiet orientiert. Eine direkte Verbindung besteht nicht.

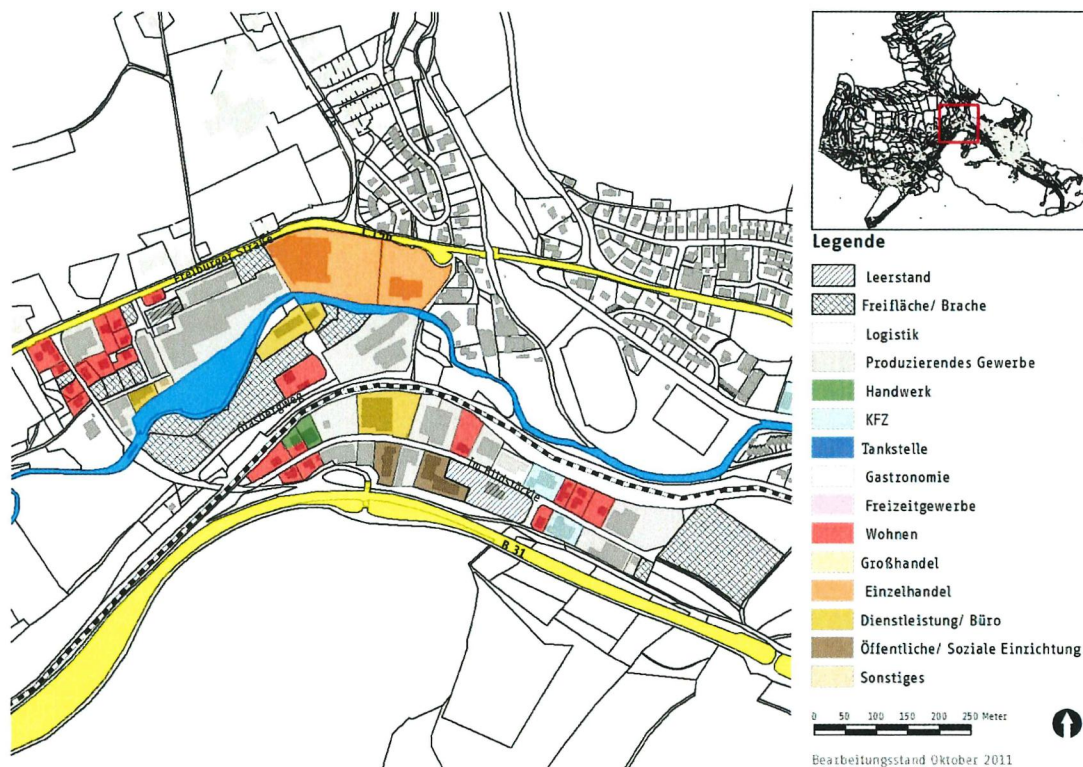
Das Gewerbegebiet Im Bildstöckle ist über den Glasbergweg (Zufahrt GE OKAL) zu erreichen. Auch in diesem Bereich befinden sich überwiegend traditionelle gewerbliche Betriebe. Neben produzierenden Betrieben, Handwerk und KFZ-Gewerbe befinden sich hier zudem ein Gemeindehaus der Freien evangelischen Gemeinde sowie eine Werkstatt für körperlich beeinträchtigte Personen. Auch in diesem Bereich ist ein relativ hoher Wohnanteil zu konstatieren. Einzelhandel oder sonstige Nutzungen mit einer hohen Publikumsorientierung bestehen nicht.

Entwicklungsmöglichkeiten sind durch einen Leerstand und eine größere Freifläche im Osten gegeben. Hier schließt sich das Gewerbegebiet Hintere Schlossäcker an (vgl. Kap. 2.3).





Karte 3: Nutzungsstruktur Gewerbegebiete OKAL, Im Bildstöckle



Quelle: eigene Darstellung; Kartengrundlage: Stadt Titisee-Neustadt

Die Gewerbegebiete OKAL und Im Bildstöckle sind durch ihre Randlage und die verkehrliche Erschließung nicht bzw. nur begrenzt in das Stadtgefüge eingebunden. Zudem bestehen räumliche Trennungen durch die B 31, die Bahnlinie sowie die Gutach bzw. den Okalsee, die eine Einbindung erschweren.

Foto 3: Glasbergweg



Quelle: eigenes Foto August 2011

Foto 4: Im Bildstöckle



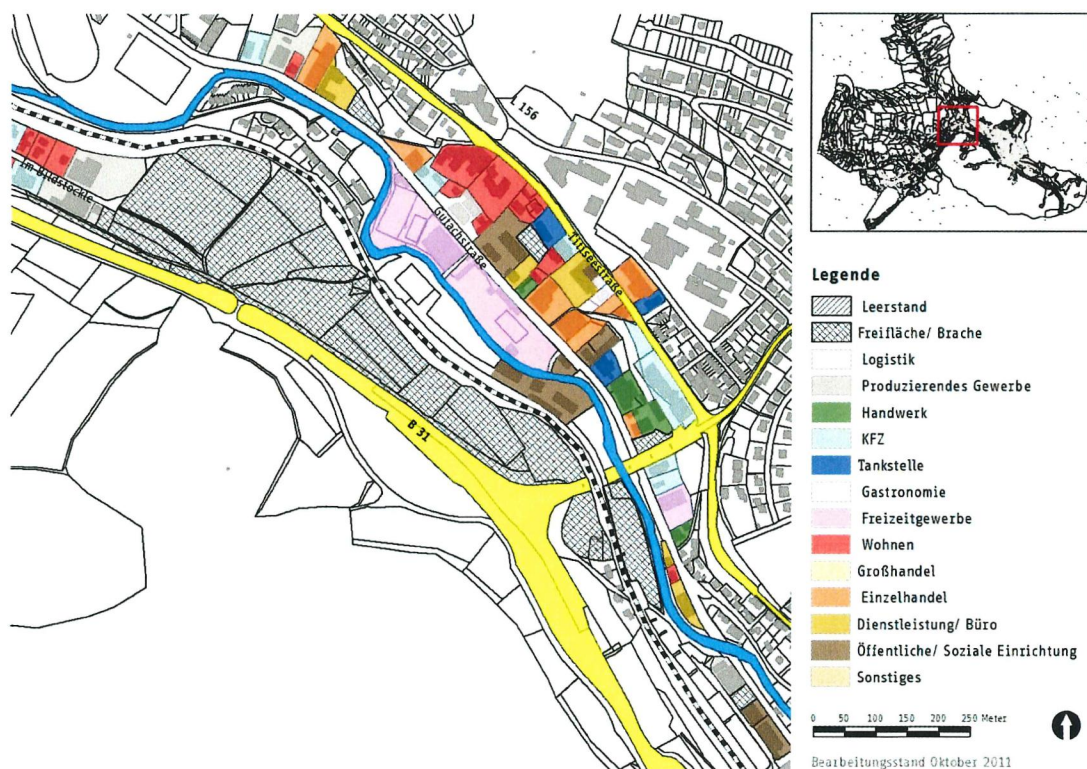
Quelle: eigenes Foto August 2011



## 2.3 GEWERBEGEBIET HINTERE/ VORDERE SCHLOSSÄCKER

Die Gewerbegebiete Hintere und Vordere Schlossäcker sind momentan Freiflächen. Eine Erschließung besteht noch nicht. Die bestehenden Bebauungspläne sehen eine Anbindung über die Straße im Bildstöckle sowie an die B 31 und die Neustädter Unterstadt vor. Das geplante Gewerbegebiet liegt relativ zentral im Stadtgefüge des Stadtteils Neustadt. Durch die Bahngleise besteht jedoch eine räumliche Abgrenzung.

Karte 4: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Hintere/ Vordere Schlossäcker



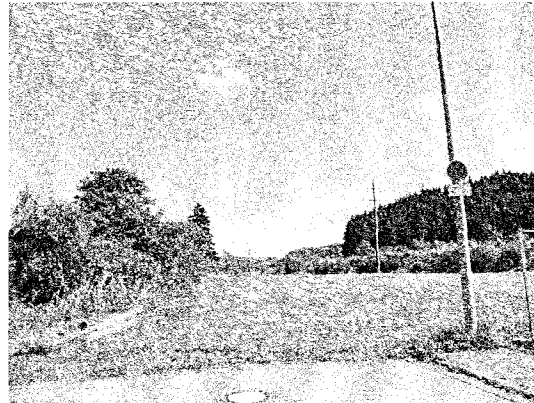
Quelle: eigene Darstellung; Kartengrundlage: Stadt Titisee-Neustadt

Foto 5: GE Hintere/ Vordere Schlossäcker



Quelle: eigenes Foto August 2011

Foto 6: GE Hintere/ Vordere Schlossäcker



Quelle: eigenes Foto August 2011

## 2.4 GEWERBEGEBIET GUTACHSTRASSE/ TITISEESTRASSE

Der gewerblich geprägte Bereich Gutachstraße/ Titiseestraße liegt zentral innerhalb des Stadtgefüges von Neustadt.

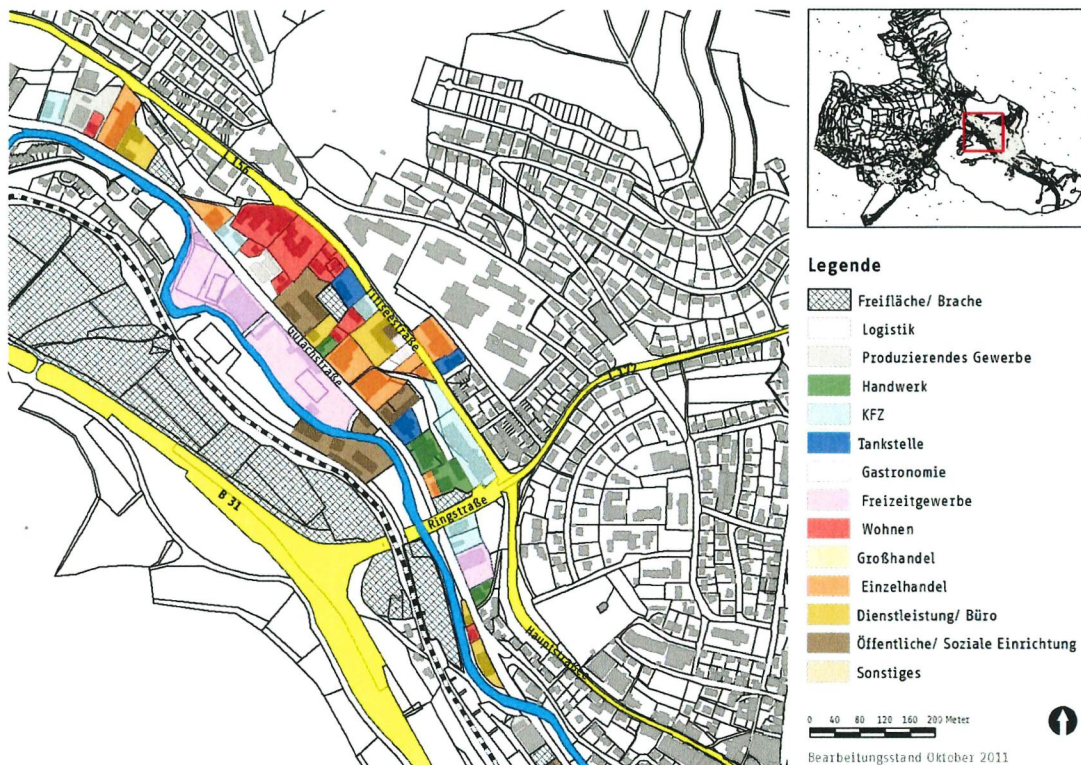
Der Bereich Titiseestraße (L 156) ist durch eine heterogene Nutzungsstruktur geprägt. Neben KFZ-Gewerbe, Einzelhandelsnutzung und Imbissgastronomie befindet sich hier zudem Wohnnutzung. Die Nutzungsstruktur ist insgesamt publikumsorientiert. Die Titiseestraße ist durch ein hohes Verkehrsaufkommen geprägt, da in diesem Bereich ein direkter Anschluss an die B 31 besteht.

Auch der Bereich der Gutachstraße ist heterogen geprägt. Hier befindet sich u.a. Einzelhandelsnutzung, Handwerk, KFZ-Gewerbe sowie der städtische Bauhof. Eine klare inhaltliche Ausrichtung ist nicht erkennbar. Südlich der Gutachstraße schließt ein großes Freizeitgebiet an, in dem sich das Freibad, Tennisplätze sowie eine Tennishalle befinden.





Karte 5: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Gutachstraße/ Titiseestraße



Quelle: eigene Darstellung; Kartengrundlage: Stadt Titisee-Neustadt

Die Fußwege entlang der Gutachstraße und der Titiseestraße sind ausgebaut. In der Gutachstraße ist eine geringe Passantenfrequenz zu konstatieren, die jedoch hauptsächlich auf die Freizeitnutzungen zurückzuführen ist. In der Titiseestraße besteht eine mittlere Passantenfrequenz. Die Nutzungsstruktur ist in beiden Teilbereichen eher kleinteilig. Räumliche Entwicklungsmöglichkeiten bestehen auf Grund der kompakten Bebauung sowie der Lage im Stadtgefüge zwischen Gutach und L 156 nicht.



Foto 7: Gutachstraße



Quelle: eigenes Foto August 2011

Foto 8: Titiseestraße



Quelle: eigenes Foto August 2011

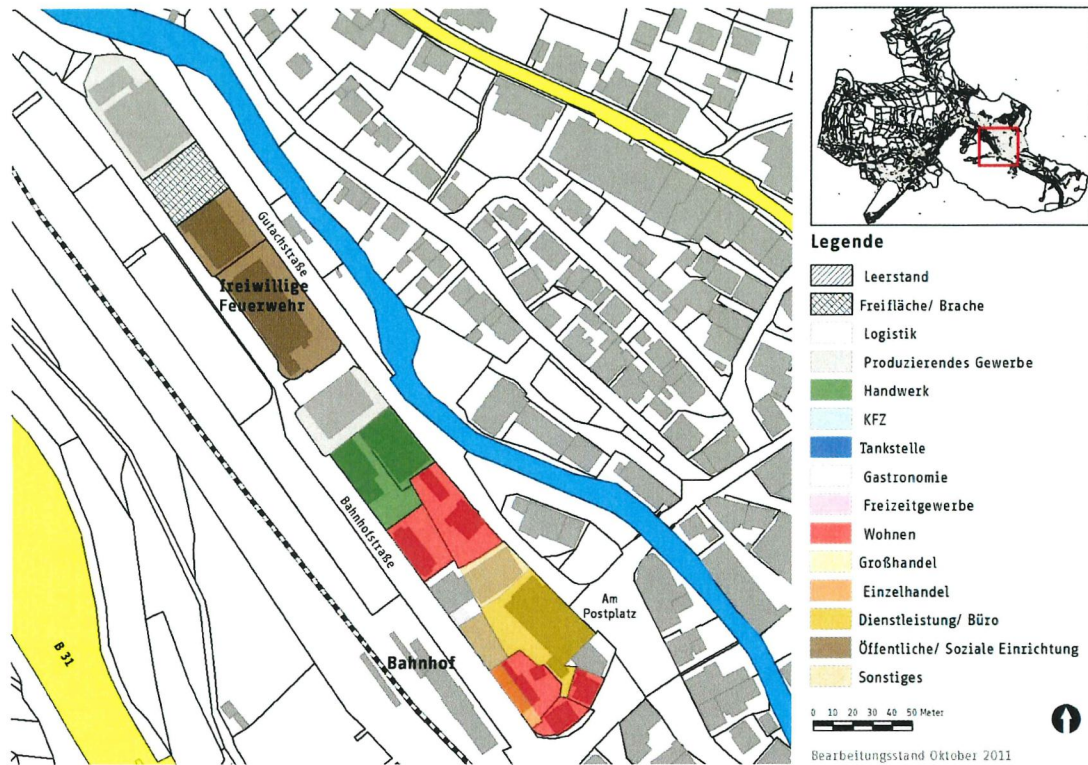
## 2.5 .GEWERBEGEBIET BAHNHOFSTRAÙE

Der gewerblich geprägte Bereich Bahnhofstraße befindet sich im Stadtteil Neustadt westlich des Bahnhofes und südwestlich des zentralen Versorgungsbereiches Neustadt. Das Gebiet ist insgesamt klein und weist keine klare Prägung auf. im nordwestlichen Bereich befindet sich neben produzierenden Betrieben, die freiwillige Feuerwehr und eine kleinere Freifläche. In Bahnhofsnähe wird die Nutzungsstruktur kleinteiliger. Hier befinden sich neben Wohnnutzungen typische das Bahnhofsumfeld prägende kleinere Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe sowie Gastronomie. Zum Postplatz orientiert befindet sich ein Gebäude der Sparkasse inklusive Parkhaus.

Durch die Lage am Bahnhof und die Nähe zum Neustädter Zentrum (fußläufige Erreichbarkeit) ist der Bereich verkehrlich gut erschlossen.

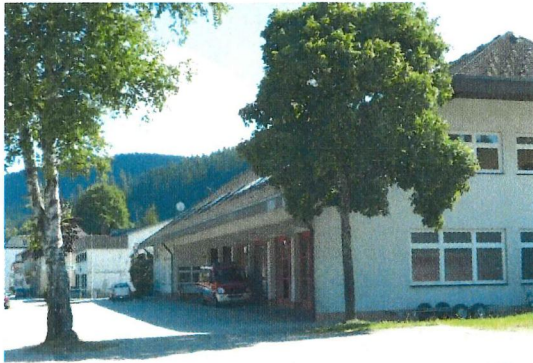


**Karte 6: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Bahnhofstraße**



Quelle: eigene Darstellung; Kartengrundlage: Stadt Titisee-Neustadt

**Foto 9: GE Bahnhofstraße**



Quelle: eigenes Foto August 2011

**Foto 10: GE Bahnhofstraße**



Quelle: eigenes Foto August 2011

## 2.6 GEWERBEGEBIET BIBERWIESE/ SCHRAUBENFABRIK

Das Gewerbegebiet Biberwiese/ Schraubenfabrik ist durch den Standort der Papierfabrik geprägt. Dieses abgesperrte Gebiet ist von der Straße Biberwiese aus zu erreichen. Der Bereich Biberwiese ist ansonsten kleinteilig geprägt. Neben kleinen

produzierenden Betrieben befindet sich hier KFZ-Gewerbe sowie Wohnnutzung. Kleinere Freiflächen zwischen der Bebauung bieten Entwicklungsmöglichkeiten für die bestehenden Betriebe. Publikumsverkehr wird durch die bestehende Nutzungsstruktur nicht hervorgerufen.

Im Gewerbegebiet Biberwiese befindet sich zudem eine Diskothek/ Tanzlokal. Diese liegt am Eingangsbereich des Gebietes angrenzend zu Wohnnutzungen. Eine Störung der Betriebsabläufe ist, insbesondere auf Grund der differenzierten Nutzungszeiten, nicht gegeben. Durch die Nähe zu Wohnnutzungen können jedoch Konflikte durch Lärmbelästigung bestehen.

**Standort: Biberwiese 7 - Diskothek/ diskothekenähnlicher Betrieb**

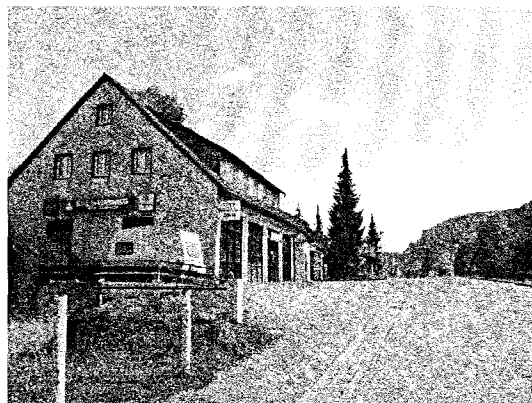
- Lage im EG,
- Wohnen im OG und angrenzend,
- Investitionsrückstände,
- möglicher Konflikt mit Wohnnutzung durch Lärmbelästigung.

Foto 11: Biberwiese 7



Quelle: eigenes Foto August 2011

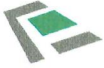
Foto 12: Biberwiese 7



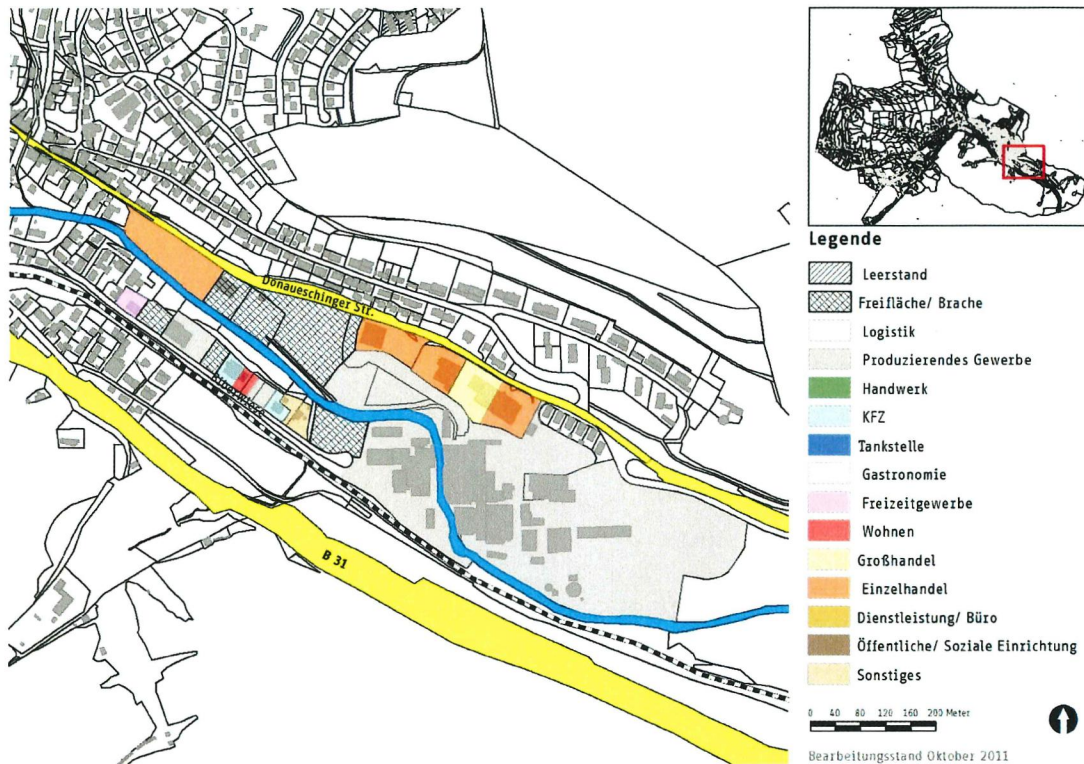
Quelle: eigenes Foto August 2011

Im Bereich der Donaueschinger Straße befinden sich mehrere zentrenrelevante und nicht zentrenrelevante Einzelhandelsnutzungen (u.a. zwei Discounter). Die drei Standorte haben jeweils einen eigenen Parkplatz und sind untereinander nicht verbunden. Die autokundenorientierten Nutzungen erzeugen eine hohe Publikumsfrequenz.





Karte 7: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Biberwiese/ Schraubenfabrik



Quelle: eigene Darstellung; Kartengrundlage: Stadt Titisee-Neustadt

Foto 13: Biberwiese



Quelle: eigenes Foto August 2011

Foto 14: Donaueschinger Straße



Quelle: eigenes Foto August 2011

## 2.7 ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

Die Stadt Titisee-Neustadt verfügt über Gewerbegebiete bzw. Standorte mit Zukunftspotenzial, die ein verträgliches Bodenpreisniveau aufweisen und noch nicht durch Fremdkörperbesatz (z.B. Einzelhandel) gestört wurden. Das Bodenpreisniveau ist nicht nur für Existenzgründer und Start-Up-Firmen wichtig, sondern auch für die



Standortfindung größerer Betriebe von Bedeutung. Dieser Standortfaktor ist für eine Stadt wie Titisee-Neustadt, die - auch topographisch bedingt - grundsätzlich über begrenzte Entwicklungsoptionen für Gewerbeflächen verfügt, sehr wichtig. Einzelhandel ist in Titisee-Neustadt in den Gewerbegebieten/ gewerblich geprägten Lagen Gewerbestraße (Getränkemarkt), Gutachstraße, Titiseestraße, Donauseschinger Straße vorhanden.

In Titisee-Neustadt sind in den Gewerbegebieten bis auf eine Diskothek/ Tanzlokal im Gewerbegebiet Biberwiese keine Vergnügungsstätten angesiedelt.

Insgesamt ist die Prägung durch gewerbegebietsuntypische Nutzungen in den Gewerbebelagen als gering einzustufen.



### 3 DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN ZUR STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

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

#### 3.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSSTÄTTE"

**Bauplanungsrechtlich** findet der Begriff "Vergnügungsstätte" vor allem in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) von 1990 Verwendung (§§ 4a (3) Nr.2; 5 (3); 6 (2) Nr. 8; 7 (2) Nr. 2; 8 (3) Nr. 3 BauNVO). Nach den BauNVO 1962, 1968 und 1977 sind Vergnügungsstätten begrifflich im § 7 BauNVO aufgeführt. Daraus ergibt sich, dass nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten als Gewerbebetriebe behandelt wurden. Erst die BauNVO 1990 differenziert hier und nimmt Vergnügungsstätten auch in anderen Baugebieten als eigenständigen Begriff auf und schränkt die Zulässigkeiten in den jeweiligen Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO im Verhältnis stärker ein<sup>13</sup>.

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

Nach herrschender Meinung lassen sich Vergnügungsstätten als Sammelbegriff für Gewerbebetriebe verstehen, die auf verschiedenste Weise unter Ansprache des Sexual-, Spiel oder Geselligkeitstriebes bestimmte Freizeitangebote vorhalten.<sup>14</sup>

Dazu zählen:

- Spiel- und Automatenhallen, Spielcasinos und Spielbanken
- Wettbüros
- Diskotheken und Nachtlokale jeglicher Art sowie Festhallen<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> In Bebauungsplänen, die auf den Baunutzungsverordnungen vor der Änderung von 1990 basieren, sind Vergnügungsstätten daher in Ihrer Zulässigkeit weitaus geringer beschränkt, insofern diese nicht explizit ausgeschlossen wurden.

<sup>14</sup> vgl. Hess. VGH Beschluss vom 19.09.2006, Az.: 3 TG 2161/06 - unter Bezugnahme auf Fickert/Fieseler, BauNVO, Kommentar, 10. Auflage, 2002

- Varietés, Nacht- und Tanzbars, alle Tanzlokale und Tanzcafés, Stripteaselokale, Swinger-Clubs und Sexkinos einschließlich der Lokale mit Videokabinen (Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters).

Nicht dazu zählen:

- Gaststätten (Betriebe bei denen das Essen und Trinken bzw. Bewirten im Vordergrund der geschäftlichen Tätigkeit steht)
- (kleine) Tanz-Cafés
- Anlagen für kulturelle Zwecke (Theater, Oper, Kino im herkömmlichen Sinn<sup>16</sup> etc.), mit Ausnahme von Einrichtungen mit Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters, die wiederum unstrittig zu den Vergnügungsstätten gehören.<sup>17</sup>
- Einrichtungen und Anlagen, die vornehmlich sportlichen Zwecken dienen (Sport-/ Fitness-Center).

"Graubereiche":

- Billard-Café, Bowling-Center, Kinocenter<sup>18</sup> (Multiplex-Kino) (Einzelfallbetrachtung notwendig - je nach Ausstattung und Ausrichtung der Betriebsform kann es sich um eine Vergnügungsstätte handeln)
- Bordelle/ bordellartige Betriebe (i.d.R. Gewerbebetrieb, in Verbindung mit Animierbetrieb ggf. eine Vergnügungsstätte)
- Sex-/ Erotik-Shops (mit oder ohne Videokabinen).

**Wirtschafts- und gewerberechtlich** sind Vergnügungsstätten Gewerbebetriebe, bei denen die kommerzielle Unterhaltung der Besucher und Kunden im Vordergrund steht.<sup>19</sup> Eine steuerrechtliche/ gewerberechtliche Begriffsdefinition ist jedoch nicht

---

<sup>15</sup> Sind Auswirkungen einer Festhalle, die der Betreiber nur für geschlossene Veranstaltungen zur Verfügung stellt, denen einer Vergnügungsstätte im Sinne der BauNVO, die der Allgemeinheit offen steht, vergleichbar, ist es für die Erreichung des städtebaulichen Ziels, die Wohnbevölkerung und andere sensible Nutzungen vor den von Vergnügungsstätten ausgehenden nachteiligen Wirkungen zu schützen, ohne Belang, ob die einzelnen Besucher oder Teilnehmer einer Veranstaltung einem geschlossenen Kreis angehören und einer persönlichen Einladung Folge leisten oder ob es sich um einen offenen Personenkreis handelt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.11.2008, Az.: 4 B 56/06).

<sup>16</sup> vgl. Fickert/Fieseler 2002.

<sup>17</sup> vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg BauGB, Kommentar, Stand Oktober 2008.

<sup>18</sup> Vgl. OVG Brandenburg, Beschluss vom 21.03.2003, Az.: 3 A 57/00.Z.

<sup>19</sup> vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg: 2008.



mit einer städtebaulich/ baurechtlichen Definition gleichzusetzen, da hier andere Kriterien zur Einordnung herangezogen werden (müssen).

Zur Abgrenzung des Begriffs gegenüber anderen Nutzungen, Anlagen und Betrieben ist grundsätzlich die Eigenständigkeit des Begriffs zu berücksichtigen. Die Bezeichnung "Vergnügungsstätte" ist in der BauNVO 1990 als ein eigenständiger Begriff zu betrachten, ansonsten hätte der Verordnungsgeber (§ 9a BauGB) hier nicht differenziert. Die Abgrenzung von Vergnügungsstätten zur scheinbar verwandten Nutzung "Gaststätten" erfolgt über die hauptsächlich, im Vordergrund stehende Nutzungsart. So handelt es sich bei einer Versammlungsstätte dann um eine Gaststätte, wenn das Essen und Trinken bzw. das Bewirten im Vordergrund der geschäftlichen Tätigkeit steht. Steht aber die gewerbliche Freizeit-Unterhaltung im Vordergrund, so handelt es sich um eine Vergnügungsstätte.<sup>20</sup>

### **3.1.1 Unterschiedliche Nutzungsprofile und städtebauliche Störpotenziale von Vergnügungsstätten**

Ebenso vielfältig wie die Nutzungen sind auch die jeweiligen Nutzungsprofile und Störpotenziale, welche sich zum Teil erheblich voneinander unterscheiden und daher bei der Erarbeitung einer Vergnügungsstättenkonzeption beachtet werden müssen.

**Billardclubs** stellen beispielsweise eine "Grauzone" der Vergnügungsstätten dar. Sind diese eher sportlich orientiert und auf Vereinsbasis organisiert, zählen diese Nutzungen in der Regel nicht zu den Vergnügungsstätten; ansonsten sind diese dem Nutzungsprofil der Spielhallen ähnlich.

**Diskotheiken, Tanzlokale und Varietés** sind flächenmäßig meist viel größer. Insbesondere in Gewerbegebieten können diese zu einer Zweckentfremdung führen. Diese Nutzungen haben meist nur in den Nachtstunden an Wochenenden und Feiertagen

---

<sup>20</sup> Nach den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts "liegt der Zulassung von Geldspielgeräten in den genannten Gewerbebezügen die Erwägung zugrunde, dass hier entweder - wie bei den Spielhallen und Wettannahmestellen - das Spielen den Hauptzweck bildet und entsprechende Zulassungsvoraussetzungen gelten oder aber - in Gaststätten- und Beherbergungsbetrieben - das Spielen nur Annex der im Vordergrund stehenden Bewirtungs- oder Beherbergungsleistung ist (...)." (BVerwG, Beschluss vom 18.03.1991, Az. 1 B 30/91). Hiernach handelt es sich bei einem Betrieb dann um eine Gaststätte, wenn das Bewirten im Vordergrund steht. Ist der Betrieb von Spielgeräten vorrangig müsste es sich somit um eine Spielhalle handeln, auch wenn die Anzahl der Spielautomaten dem in Gasträumen zulässige Maß entspricht.





gen geöffnet und produzieren daher hauptsächlich zu Ruhezeiten Lärm. Deshalb sind diese Nutzungen mit Wohnnutzungen grundsätzlich nicht verträglich.

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

**Wettbüros**, d.h. Ladengeschäfte, in denen der Abschluss von Sportwetten bei einem (im EU-Ausland ansässigen) Buchmacher ermöglicht wird, haben eine ähnlich städtebauliche Wirkung wie Spielhallen. Neben der Platzierung von Wetten dienen Wettbüros vor allem als Treffpunkt, der Unterhaltung durch das (gemeinschaftliche) Verfolgen der Sportveranstaltungen als Wettgegenstand sowie der dynamischen Entwicklung der Wettquoten. Auf Grund des in Deutschland geltenden Wettmonopols<sup>21</sup>, das an dem Gemeinwohlziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht ausgerichtet ist, ging man zunächst davon aus, dass der Betrieb von Wettbüros untersagt werden kann.<sup>22</sup> Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum staatlichen Glückspielmonopol<sup>23</sup> wurde dieser Ansicht widersprochen, sodass man zumindest bis zu einer Änderung der Rechtsnormen von einer Legalisierung der Wettbüros ausgehen muss.

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

Auf Grund der differenzierten Spielhallentypen und der ebenso differenzierten planungsrechtlichen Zulässigkeiten wird auf diesen Anlagentyp der Vergnügungsstätten im nachfolgenden Kapitel 3.1.2 gesondert eingegangen.

---

<sup>21</sup> Der Begriff "Monopol" ist dabei jedoch staatsrechtlich irreführend, da die Gesetzgebungskompetenz im Glücksspielrecht in Deutschland durch die Länder ausgeübt wird.

<sup>22</sup> Vgl. Urteil Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 6. Senat vom 10.12.2009, Az 6 S 1110/07 sowie Urteile des Gerichtshof der Europäischen Union vom 03.06.2010, Az C - 258/08 sowie Az C-203/08.

<sup>23</sup> Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, Az.: C-409/06



**Internetcafés** sind dann als Vergnügungsstätten einzuordnen, wenn dort spielhallenähnliche Angebote vorgehalten werden; grundsätzlich stellen diese Nutzungen dann Spielhallen im Sinne der Gewerbeordnung (GewO) dar.<sup>24</sup> Internetcafés und Callshops, die sich auf (Tele-)Kommunikationsdienstleistungen beschränken, sind grundsätzlich keine Vergnügungsstätten sondern allgemeine Gewerbebetriebe.

### 3.1.2 Spiel-/ Automatenhallen und ihre städtebaulichen Störpotenziale

Spielhallen gehören unstrittig zu den Vergnügungsstätten, da die Zweckbestimmung von Spielhallen sich ausschließlich an dem Spieltrieb des Menschen orientiert: "Spiel ist jede Tätigkeit, die aus Vergnügen an der Ausübung als solche bzw. am Gelingen vollzogen wird."<sup>25</sup>

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

Spielhallen sind Orte, an denen dem Spiel in verschiedenen Formen nachgegangen werden kann. Dabei wird u.a. nach Spielen mit und ohne Gewinnmöglichkeit (Unterhaltungsspiele) unterschieden; eine ausdrückliche Legaldefinition fehlt jedoch. Die Gesetzesbegründung zum Änderungsgesetz von 1960 bezeichnet als Spielhalle "nach dem Sprachgebrauch einen Betrieb, in dem Spielgeräte (Glücksspiele und Geschicklichkeitsspiele) aufgestellt sind, an denen sich die Gäste nach Belieben betätigen bzw. beteiligen können."<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> BVerwG U. v. 9.2.2005 (6 C 11.04): "Stellt ein Gewerbetreibender in seinen Räumen Computer auf, die sowohl zu Spielzwecken als auch zu anderen Zwecken genutzt werden können, so bedarf er der Spielhallenerlaubnis nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO, wenn der Schwerpunkt des Betriebs in der Nutzung der Computer zu Spielzwecken liegt."

<sup>25</sup> Der Brockhaus (1992) Band 3, Mannheim

<sup>26</sup> Begründung zum Änderungsgesetz vom 04.02.1960, BT-Drucks. III/318, S. 16; zitiert nach Schumacher, Stephan (1997) Eindämmung des Spielhallengewerbes - Die isolierte und synergetische Wirkung rechtlicher Steuerungsinstrumente am Beispiel der Spielhallen, S. 24.



Da Spielhallen erfahrungsgemäß in der Regel in der Lage sind, höhere Kauf- bzw. Mietpreise als andere Nutzungen zu zahlen, besteht die Gefahr einer Verzerrung des sensiblen Boden- und Mietpreisgefüges. Dieses kann je nach Baugebiet zu einer Verdrängung der regulären Nutzungen (bspw. in Gewerbegebieten Regelnutzungen nach § 8 (2) BauNVO) führen. In Kerngebieten und Hauptgeschäftslagen ist zudem durch eine Verdrängung der Einzelhandels- und publikumsorientierten Dienstleistungsbetriebe die Gefahr eines einsetzenden "Trading-Down-Prozesses" durch Einschränkung der Angebotsvielfalt gegeben (Spielhallen stehen in diesem Fall unter Indikatoren-Verdacht). Die Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge verschlechtern zudem die Standortfaktoren insbesondere für Existenzgründer und Start-Up-Unternehmen. Da Spielhallen grundsätzlich ein eher negatives Image anhaftet, können sich nachbarschaftliche Konflikte mit "seriösen" Nutzungen ergeben. Der Imageverlust geht auch einher mit den Auswirkungen auf die Standortfaktoren.

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

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



### 3.2 BAURECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

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

#### 3.2.1 Baurechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten

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

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

Baugebiet nach BauNVO	nicht kerngebietstypisch	kerngebietstypisch
§ 2 Kleinsiedlung		
§ 3 reines Wohngebiet		
§ 4 allgemeines Wohngebiet		
§ 4a besonderes Wohngebiet	ausnahmsweise zulässig	
§ 5 Dorfgebiet	ausnahmsweise zulässig	
§ 6 Mischgebiet (Wohnumfeld)	ausnahmsweise zulässig	
§ 6 Mischgebiet (gewerbl. geprägt)	zulässig	
§ 7 Kerngebiet	zulässig	zulässig
§ 8 Gewerbegebiet	ausnahmsweise zulässig	ausnahmsweise zulässig
§ 9 Industriegebiet		

Quelle: eigene Darstellung

Grundsätzlich zulässig sind Vergnügungsstätten nur in Kerngebieten nach § 7 (2) Nr. 2 BauGB. In den übrigen Baugebieten (§§ 4a bis 6 und 8 BauNVO) bestehen für Vergnügungsstätten verschiedene Zulässigkeitsbeschränkungen. Zum einen wird über



die Unterscheidung, ob eine Nutzung allgemein oder ausnahmsweise zulässig ist differenziert, zum anderen bestehen Beschränkungen danach, ob Vergnügungsstätten "wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind" oder nicht (Kerngebietstypik nach § 4a (3) Nr. 2 BauNVO).

Vergnügungsstätte ist ein Sammelbegriff für Gewerbebetriebe, die auf verschiedenste Weise unter Ansprache des Sexual-, Spiel- oder Geselligkeitstriebes bestimmte Freizeitangebote vorhalten.

Spielhallen sind eine Unterart der Vergnügungsstätten, in denen Spielgeräte (Glücksspiele und Geschicklichkeitsspiele) aufgestellt sind, an denen sich die Gäste nach Belieben betätigen bzw. beteiligen können.

In der BauNVO ist der Begriff "Vergnügungsstätte" außerhalb des Kerngebiets erst seit 1990 enthalten. In Bebauungsplänen auf der Basis älterer Baunutzungsverordnungen sind "Vergnügungsstätten" außerhalb der Kerngebiete als nicht kerngebiets-typische Gewerbebetriebe zu behandeln.

### **3.2.2 Abgrenzung der nicht kerngebietstypischen gegenüber den nur im Kerngebiet zulässigen Vergnügungsstätten**

Die Abgrenzung nach der Kerngebietstypik basiert auf dem Ordnungsprinzip der Baunutzungsverordnung (BauNVO), nach der nur in Kerngebieten Vergnügungsstätten allgemein zulässig sind. Die Kerngebiete beschreibt die BauNVO folgendermaßen:

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

*(2) Zulässig sind*

*1. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,*

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

*3. sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe,*

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

*5. Tankstellen im Zusammenhang mit Parkhäusern und Großgaragen,*

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

*7. sonstige Wohnungen nach Maßgabe von Festsetzungen des Bebauungsplans.*

*..."*



Diese Zuordnung basiert auf der Annahme, dass Vergnügungsstätten allgemein einem "zentralen Dienstleistungsbetrieb"<sup>27</sup> gleichen und daher zunächst nur mit der Struktur des Kerngebiets konform gehen. Vor allem der Aspekt des Schutzes der Wohnnutzung und die mit dem Betrieb einer Vergnügungsstätte verbundenen städtebaulichen Auswirkungen und spezifischen Standortanforderungen erfordern, dass eine allgemeine Zulässigkeit nur in Kerngebieten möglich ist.<sup>28</sup> Das Vergnügungsstätten in anderen Baugebieten unter bestimmten Auflagen (nicht kerngebietstypisch) ausnahmsweise zulässig sind, ist der Überlegung geschuldet, dass es Formen von Vergnügungsstätten gibt, die möglicherweise nicht die beschriebenen Auswirkungen haben und daher eine Ausnahme bilden können. Diese verträglicheren Nutzungen bilden die Gruppe der nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten.

Die Differenzierung in kerngebietstypische beziehungsweise nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten wird nach § 4a (3) Nr. 2 BauNVO anhand der "Zweckbestimmung" (Art) und "Umfang" (Maß) der baulichen Nutzung ermittelt. Als kerngebietstypische Vergnügungsstätten gelten diejenigen Betriebe, die als zentrale Dienstleistungsbetriebe auf dem Unterhaltungssektor einen größeren Einzugsbereich haben und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen<sup>29</sup> und damit "attraktiver" für potenzielle Nutzer sind. Daher geht von kerngebietstypischen Vergnügungsstätten im Vergleich zu den nicht kerngebietstypischen ein erheblich höheres Störungspotenzial aus, was zu den Beschränkungen nach der Kerngebietstypik in den Baugebieten nach §§ 4a, 5 und 6 BauNVO führt.

Spiel- und Automatenhallen werden nach Kerngebietstypik hauptsächlich über den Umfang/ das Maß der baulichen Nutzung eingestuft. Die Rechtsprechung hat hier über zahlreiche Urteile einen Schwellenwert von rd. 100 qm Nutzfläche festgelegt.<sup>30</sup> Die starke Orientierung an dem Maß der baulichen Nutzung zur Einstufung von Spielhallen hängt vor allem damit zusammen, dass die SpielV neben einer maximalen Anzahl von Spielgeräten eine Mindestfläche pro Spielgerät festlegt. Nach der 2006 novellierten SpielV dürfen maximal zwölf Spielgeräte pro Spielhalle und maximal

---

<sup>27</sup> vgl. Wank, Erwin (1994) Die Steuerungskraft des Bauplanungsrechts am Beispiel der Spielhallenansiedlung, S. 69

<sup>28</sup> ebenda

<sup>29</sup> BVerwG, Urteil vom 25.11.1983, Az. 4 C 64/79

<sup>30</sup> vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.08.1991, Az. 5 S 2881/90



ein Gerät pro 12 qm aufgestellt werden. Für den Schwellenwert von 100 qm ergibt sich so eine maximale Anzahl von acht (8,33) Spielgeräten. Das Maß der baulichen Nutzung bedingt somit, in Verbindung mit den Beschränkungen der SpielV, auch den Grad der Attraktivität für potenzielle Nutzer. In Einzelfällen, z.B. bei betrieblichen Einheiten mit Gaststätten, kann auch eine gesteigerte Attraktivität durch diese Betriebseinheit zur Einordnung der Spielhallennutzung als kerngebietstypisch führen, unabhängig davon, ob die geplante Fläche für die Vergnügungsstättennutzung unter dem Schwellenwert liegt.<sup>31</sup> Der Schwellenwert ist somit nur ein Richtwert; maßgeblich ist die auf der Einschätzung der tatsächlichen örtlichen Situation beruhende Beurteilung<sup>32</sup>.

Eine Mehrfachspielhalle kann unter bestimmten Bedingungen ebenfalls eine kerngebietstypische Anlage darstellen, unabhängig davon, wie groß die Fläche einer einzelnen hierin enthaltenen Spielstätte ist.<sup>33</sup>

Diskotheiken sind als Einrichtungen mit einem größeren Einzugsbereich über das direkte Umfeld hinaus somit grundsätzlich als kerngebietstypisch einzuordnen.<sup>34</sup> Bezüglich der Einordnung von Wettbüros hat die Rechtsprechung bis jetzt den Spielhallen-Schwellenwert von 100 qm analog angewendet.<sup>35</sup> Im Einzelfall ist jedoch der Bewertungsmaßstab hinsichtlich einer gesteigerten Attraktivität, bzw. eines größeren Einzugsbereichs anzuwenden.

Eine kerngebietstypische Vergnügungsstätte ist ein zentraler Dienstleistungsbetrieb auf dem Unterhaltungssektor, der einen größeren Einzugsbereich hat und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein soll (bei Spielhallen und Wettbüros über 100 qm Nutzfläche kann dies angenommen werden).

### **3.2.2.1 Zulässigkeit als Ausnahme**

In den Baugebieten nach §§ 4a und 5 BauNVO sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig. Während in diesen Baugebieten kerngebiets-

---

<sup>31</sup> vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az: 4 B 103/92

<sup>32</sup> vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.09.2002, Az.: 8 S 1571/02

<sup>33</sup> vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 7.

<sup>34</sup> vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az.:4 B 103.92; VGH Mannheim, Urteil vom 02.11.2006, Az.:8 S 1891/05

<sup>35</sup> vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 12.08.2010, Az.: 4 K 272/10.NW



typische Vergnügungsstätten somit grundsätzlich unzulässig sind und die Vergnügungsstättennutzung stark eingeschränkt wird, treffen diese Einschränkungen für Gewerbegebiete nach § 8 BauNVO nicht zu. Eine Einstufung nach der Kerngebietstypik ist in Gewerbegebieten vom Verordnungsgeber nicht vorgesehen<sup>36</sup>, daher sind die Beschränkungen für Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten weniger rigide als in den Baugebieten nach §§ 4a und 5 BauNVO. Sind die Kriterien für eine ausnahmsweise Zulässigkeit gegeben, tritt für die bearbeitende Behörde der Ermessensfall (§ 40 VwVfG) ein.

Ausnahmen stellen grundsätzlich eine Abweichung von einer Regel dar, wie das in der BauNVO verwendete Regel-Ausnahme-Verhältnis der zulässigen Nutzungen verdeutlicht. Für den Umfang der Ausnahme sind die jeweiligen Zweckbestimmungen des Gebiets maßgeblich. Grundsätzlich gilt, dass die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen sich nach Funktion und Umfang der Eigenart des Gebiets unterordnen müssen. Daher gilt eine ähnliche Systematik wie nach dem Einfügegebot des § 34 BauGB. In der Rechtsprechung hat sich, insofern nicht andere städtebauliche Gründe dagegensprechen, herausgestellt, dass die Ausnahme auch über die Anteiligkeit der fraglichen Nutzung im Gebiet definiert wird. Allerdings kann auch ein einzelnes Vorhaben bereits im Sinne der Ausnahmeregelung als nicht zulässig bewertet werden<sup>37</sup>.

Dies bedeutet beispielsweise, dass für ein Gewerbegebiet, in dem sich noch keine Vergnügungsstätte befindet, die Ausnahmezulässigkeit nicht versagt werden kann, wenn nicht andere städtebauliche Gründe angeführt werden.<sup>38</sup> In diesem Fall liegt ein Ermessensfehler der Behörde nach §114 VwGO vor. Auch andere Beispiele aus der Rechtsprechung definieren die "Ausnahme" über die im Gebiet vorhandenen weiteren oder nicht vorhandenen Vergnügungsstätten.<sup>39</sup>

Eine ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten ist gegeben, wenn städtebauliche Gründe nicht dagegen sprechen.

---

<sup>36</sup> vgl. VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710

<sup>37</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 8ff.

<sup>38</sup> VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710.

<sup>39</sup> vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.11.2006, Az.: 8 S 1891/05



### 3.2.2.2 Städtebauliche Gründe

Die Rechtsprechung hat deutlich gemacht, dass für eine Entscheidungsfindung nur städtebauliche Gründe und nicht etwa moralisch-ideologische Aspekte für eine Versagung herangeführt werden können. Eine "Spielhallenpolitik" mit Mitteln der Bauleitplanung kann somit nicht betrieben werden; grundsätzlich gilt die Gewerbefreiheit nach § 1 (1) GewO.<sup>40</sup>

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

Zusätzlich können Verdrängungswirkungen von Vergnügungsstätten herangeführt werden, wenn beispielweise in einem Kerngebiet (§ 7 BauNVO) ein vielfältiger Branchenmix mit einer Verdrängung von Einzelhandels- und Gastronomiebetrieben durch Vergnügungsstätten zu einer Verringerung des Dienstleistungs- und Einzelhandelsbesatzes und damit einer Abwertung des Gebiets kommt. (Eine Verdrängungsgefahr ist grundsätzlich gegeben, da Vergnügungsstättenbetreiber u. a. aufgrund längerer Öffnungszeiten häufig in der Lage sind höhere Mieten zu zahlen.) Im Falle eines Gewerbegebietes (§ 8 BauNVO) können ähnliche Verdrängungsproblematiken, wie der Verbrauch (Zweckentfremdung) von Gewerbeflächen, aufgezeigt werden.

Wie bereits erwähnt, sollten sich die städtebaulichen Gründe, die für oder gegen eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten sprechen, nicht nur auf das Baugebiet selbst, sondern auch auf die umliegenden Baugebiete beziehen (vgl. Rücksichtnahmegebot § 15 BauNVO)<sup>41</sup>.

**Städtebauliche Gründe** zur Versagung des Ausnahmetatbestandes können sein:

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

Moralisch-ideologische Aspekte reichen nicht aus!

<sup>40</sup> vgl. BayVGH, Beschluss vom 9.10.2003, Az: 1 ZB 01.1513

<sup>41</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 10.



### 3.3 STRATEGIEN ZUR STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

Grundsätzlich kann für Vergnügungsstättenkonzeptionen grob zwischen drei Steuerungsrichtungen unterschieden werden:

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

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

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

Die **Definition von Standorten außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit** wirkt für die zunächst schützenswerten Standorttypen (z.B. MK) entlastend. Eine derartige Konzeption erfüllt somit anscheinend nicht nur das in Diskussionen oft vernehmbare Ziel der Kommunalpolitik und Verwaltung, insbesondere die Innenstadt zu schützen, sondern befriedigt auch die wirtschaftlichen Interessen der Grundstückseigentümer, Immobilienentwickler und Spielhallenbetreiber.

Diese zunächst attraktive Steuerungsvariante kann jedoch insbesondere aus kommunaler Sicht gravierende Nachteile haben, die erst bei näherer Betrachtung deutlich werden:

Durch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros, außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit besteht die Gefahr einer Störung des

sensiblen Bodenpreisgefüges, da diese Unterarten grundsätzlich in der Lage sind, höhere Mieten/ Bodenpreise als an diesem jeweiligen Standort sonst üblich und marktgängig zu zahlen. Deshalb haben Spielhallen/ Wettbüros somit gegenüber anderen Nutzungen eine potenziell verdrängende Wirkung. Insbesondere in Gewerbegebieten würden sich somit die Bedingungen (Standortfaktoren) für Gewerbe- und Handwerksbetriebe verschlechtern.

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

Die andere Strategie einer Spielhallenkonzeption sieht vor, Spielhallen **nur dort zuzulassen, wo sie ohnehin schon allgemein zulässig sind** und in den Gebieten, in denen sie nur ausnahmsweise und/ oder mit Beschränkungen zulassungsfähig sind (Gewerbe-, wohngeprägte Misch-, Dorf- und besondere Wohngebiete), explizit ausschließen.

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

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

Für die Entwicklung der Innenstädte und Aufwertung der Haupteinkaufsbereiche scheinen jedoch auch einzelne Spielhallen eine abträgliche Wirkung zu haben und stehen einem Stadtmarketingkonzept zunächst entgegen. Grundsätzlich gilt jedoch die These, dass etwa nicht die Existenz der Nutzung von Bedeutung ist, sondern le-



diglich ihre Präsenz im öffentlichen Raum die abträgliche Wirkung entfaltet. Durch eine entsprechend ausgerichtete Gestaltungs- und Sondernutzungssatzung können die branchenüblichen Gestaltungsdefizite behoben oder zumindest deutlich minimiert werden. In Kombination mit einer vertikalen Nutzungsgliederung und z.B. einer Festsetzung von Mindestabständen zu anderen Spielhallen und schützenswerten Nutzungen kann sich so mit den Mitteln der Bauleitplanung eine Spielhalle in eine Hauptgeschäftslage einfügen. Somit wird das Stadt- und Straßenbild nicht beeinträchtigt und zum anderen eine städtebauliche und gestalterische Integration erreicht.

Eine Steuerung der Spielhallen und Vergnügungsstätten in Kerngebieten setzt jedoch eine bestehende und vor allem resistente Kerngebietsstruktur der Innenstädte voraus, um die beschriebenen Instrumente der Feinsteuerung anwenden zu können. Somit muss für jede Stadt oder Gemeinde genau geprüft werden, welche Strategie langfristig tragfähig ist, ebenso wie die Konzeption mittels vielseitiger Feinsteuerungsmöglichkeiten optimal an die örtlichen Begebenheiten anzupassen ist.



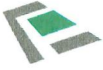
## **4 VERGNÜGUNGSTÄTTENBEZOGENE FUNKTIONS- UND STANDORTSANALYSE DER GESAMTSTADT**

In Titisee-Neustadt wurden im August 2011 auf der Basis einer intensiven Begehung die Qualität und räumliche Verteilung der vorhandenen Vergnügungstätt in der Gesamtstadt erfasst. Darüber hinaus wurden alle Gebiete i. S. von § 1 (2) BauNVO, in denen je nach Gebietstypik formal Baurecht für eine Vergnügungstättennutzung besteht (vgl. Kap.3.2.1), hinsichtlich einer möglichen Ansiedlung von Vergnügungstätt analysiert.

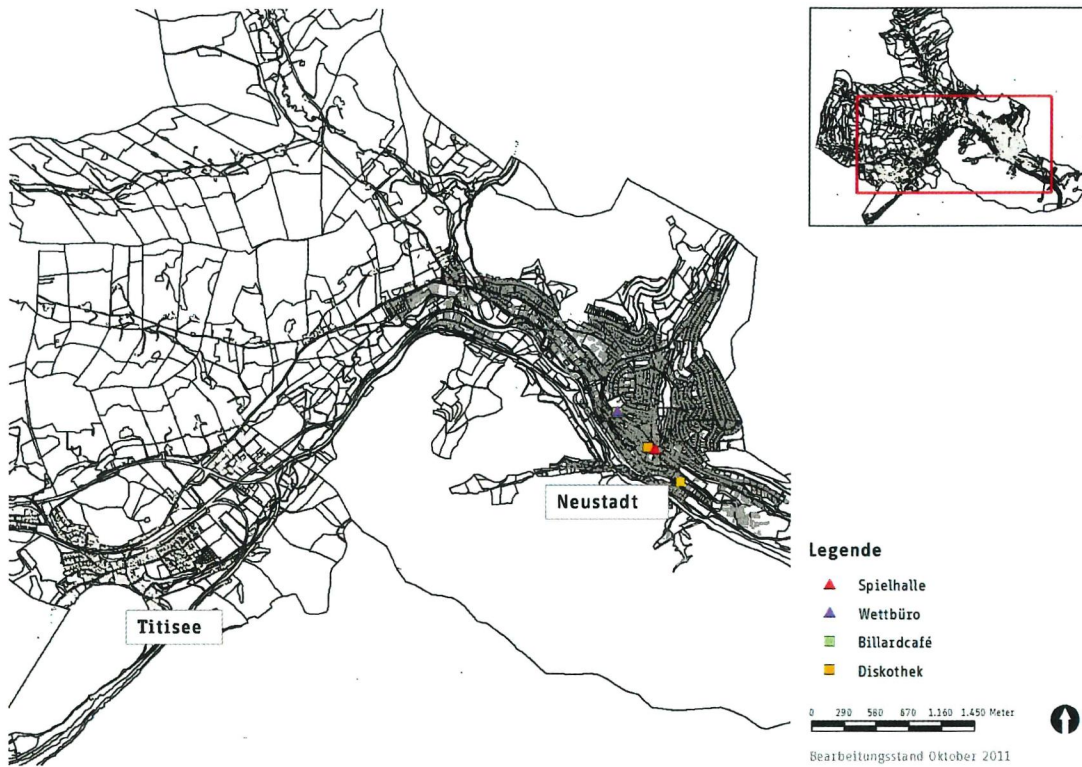
Im Folgenden wird zunächst die räumliche Verteilung der Vergnügungstätt in der Gesamtstadt (vgl. Kap. 4.1) dargestellt. Im Weiteren wird die Funktions- und Standortanalyse für die Innenstadt und die angrenzenden Bereiche (vgl. Kap. 4.2) für die Gewerbegebiete (vgl. Kap. 2) sowie für die gemischten Bauflächen in den Stadtteilen und in der Kernstadt (vgl. Kap. 4.3) aufgezeigt. Für jeden dieser Bereiche wird auf Basis der vorhergehenden Analyse eine Empfehlung für die Zulässigkeit von Vergnügungstätt abgeleitet.

### **4.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT**

Die gesamtstädtische Übersichtskarte (vgl. Karte 8) zeigt, dass in Titisee-Neustadt bislang nur im Stadtteil Neustadt Vergnügungstätt existieren. Zum Zeitpunkt der Erhebung befanden sich eine Spielhalle, zwei Diskotheken/ diskothekenähnliche Betriebe sowie ein (leerstehendes) Wettbüro und ein Billardcafé in Neustadt.



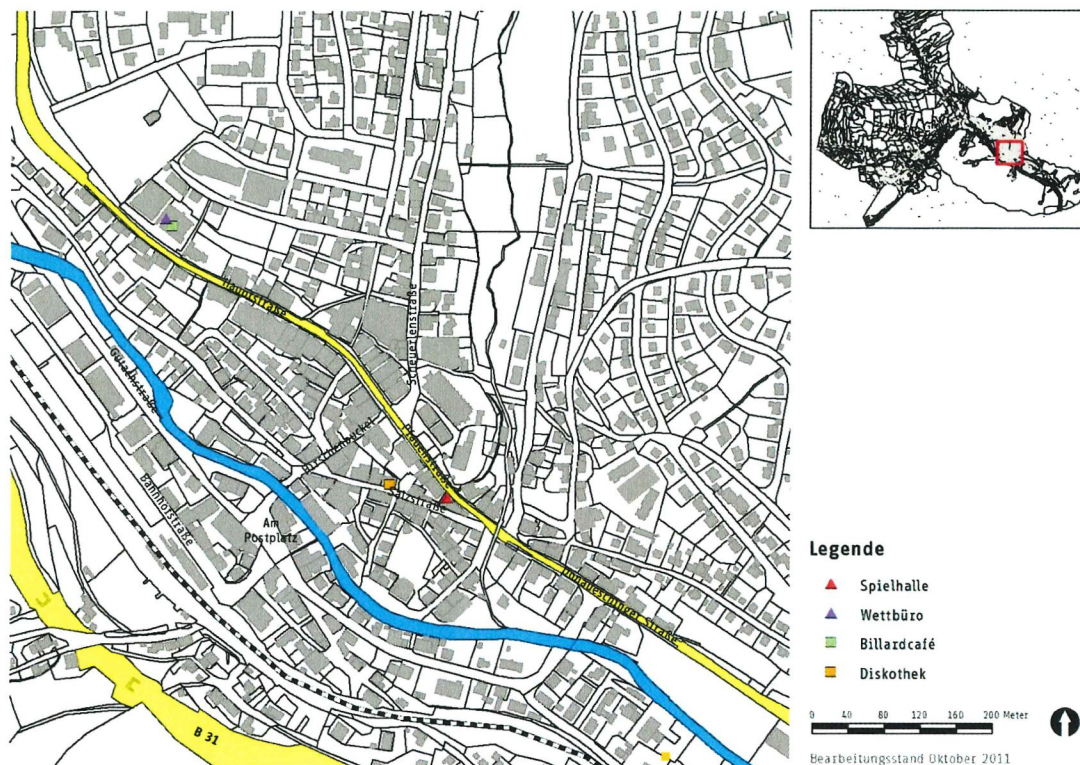
Karte 8: Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in der Gesamtstadt



Quelle: eigene Darstellung; Kartengrundlage: Stadt Titisee-Neustadt

In Karte 9 wird deutlich, dass sich die bestehenden Vergnügungsstätten, mit Ausnahme der Diskothek im Gewerbegebiet Biberwiese, in den Randlagen der Innenstadt von Neustadt angesiedelt haben.

**Karte 9: Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in Neustadt**



Quelle: eigene Darstellung; Kartengrundlage: Stadt Titisee-Neustadt

## 4.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN INNENSTÄDTEN VON TITISEE-NEUSTADT

Im Folgenden werden die bestehenden Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Neustadt hinsichtlich der Konfliktpotenziale und möglichen Auswirkungen bewertet. Hierfür werden nachfolgend zunächst die entsprechenden Bewertungskriterien dargestellt. Zusätzlich werden die Hauptlagen von Titisee und Neustadt hinsichtlich einer verträglichen Ansiedlung von Vergnügungsstätten städtebaulich-funktional bewertet.

### 4.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungsstätten in der Innenstadt

Als Untersuchungskriterien zur Analyse der Konfliktpotenziale und möglicher Auswirkungen sind

- die Lage der Vergnügungsstätte (z.B. Hauptgeschäftslage/ Randlage/ Nebenstraße/ Stadteingang etc.),





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

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

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

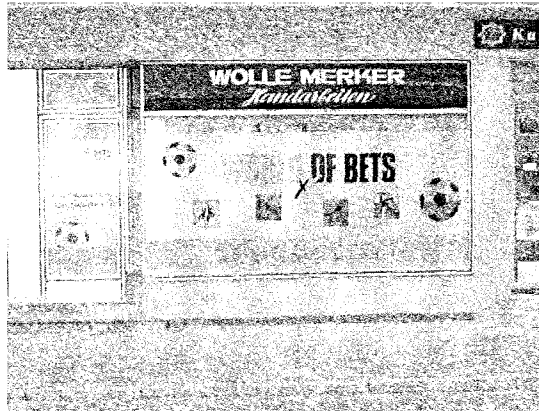
Weiterhin fällt die Umfeldsituation negativ ins Gewicht, wenn es sich um eine Häufung von Spielhallen, Wettbüros und anderen Vergnügungsstätten handelt und gleichzeitig sich die Nutzung in einer städtebaulich/ gestalterisch vernachlässigten räumlichen Situation befindet oder insgesamt Hinweise auf einen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

Foto 15: negatives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Foto 16: negatives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Eine **Positivbewertung eines Standortes** ist dann gegeben, wenn keine oder nur geringfügige Auswirkungen der Einrichtung auf den Außenraum feststellbar sind.



Diese Spielhallen zeichnen sich zumeist auch durch eine zurückhaltende Gestaltung aus. Mit dezenten Werbeanlagen wird erreicht, dass keine Brüche innerhalb des funktionalen Besatzes einer Erdgeschosszone entstehen. Außerdem haben diese Betriebe entweder eine offene Wirkung (keine verklebten Schaufenster) oder die Nutzung befindet sich im Ober-, Untergeschoss oder in zurückliegenden Räumen.

Foto 17: positives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Foto 18: positives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Im Grundsatz gilt, dass nicht die Existenz einer Spielhalle, sondern vorrangig ihre Präsenz im öffentlichen Raum entscheidend für den städtebaulich-gestalterischen Integrationsgrad ist. Da Spielhallen auf Grund ihrer Nutzungseigenschaften (begrenzte Klientel, fehlende gesellschaftliche Akzeptanz) sich nur sehr schlecht im städtebaulich-funktionalen Sinn integrieren lassen, kann sich das Einfügen in das Umfeld insbesondere durch die Minimierung der Sichtbarkeit bzw. Wahrnehmbarkeit einstellen. Wichtig ist zudem, dass sich die Nutzung in einer positiven/ stabilen Umfeldsituation befindet (u.a. keine Häufungen von Spielhallen, Wettbüros oder anderen Vergnügungsstätten, vielfältiges Angebot an Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen).



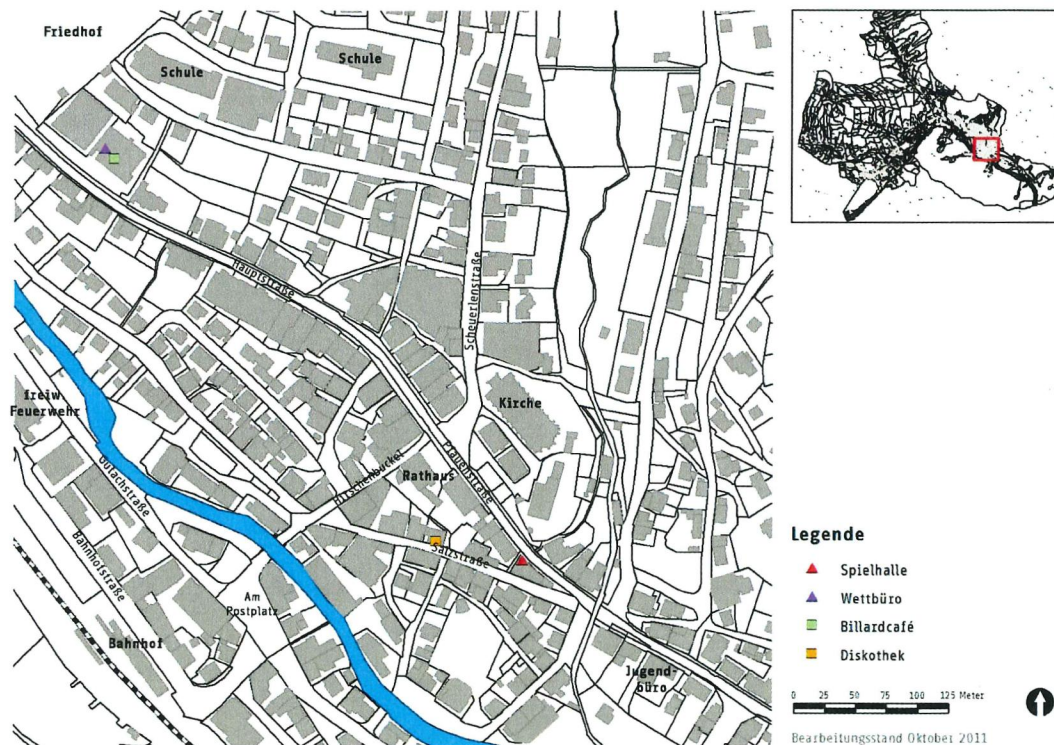
## 4.2.2 Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Neustadt

### 4.2.2.1 Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Neustadt

In der Innenstadt von Neustadt sowie in deren näherem Umfeld befanden sich zum Zeitpunkt der Erhebung eine Spielhalle, ein (leerstehendes) Wettbüro, eine Diskothek sowie ein Billardcafé. Zudem ist in der Innenstadt ein Kino angesiedelt, dass auf Grund seiner Struktur jedoch nicht den Vergnügungsstätten zuzurechnen ist.

Diese bestehenden Unterarten von Vergnügungsstätten lassen vielfältige Störpotenziale auf Grund ihres Nutzungsprofils vermuten. Die Prüfung erkennbarer Auswirkungen auf das direkte und nähere Umfeld gilt insbesondere der bestehenden Spielhalle und dem Wettbüro, die ein weitaus höheres Störpotenzial als beispielsweise Diskotheken vermuten lassen. So haben Spielhallen/ Wettbüros ein höheres Störpotenzial auf andere kerngebietstypische Nutzungen wie beispielsweise Einzelhandel. Diskotheken haben auf Grund der Öffnungszeiten und des Lärmaufkommens ein hohes Störpotenzial bezogen auf angrenzende Wohnnutzungen (vgl. Kap. 3.1.1).

Karte 10: Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Neustadt



Quelle: eigene Darstellung; Kartgrundlage: Stadt Titisee-Neustadt



#### 4.2.2.2 Lagebezogene Verteilung der Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Neustadt

Die Spielhalle im Innenstadtbereich von Neustadt befindet sich innerhalb des im Rahmen des Märkte- und Zentrenkonzeptes<sup>42</sup> festgelegten zentralen Versorgungsbereiches. Das Wettbüro sowie das Billard-Café befinden sich westlich außerhalb des zentralen Versorgungsbereiches. Auffällig ist, dass sämtliche Vergnügungsstätten außerhalb der Hauptgeschäftslage liegen.

Eine Häufung von Vergnügungsstätten innerhalb der Nebenlagen besteht, insbesondere auf Grund der geringen Anzahl bestehender Vergnügungsstätte, nicht. Insgesamt sind die Vergnügungsstätten relativ verstreut um die Haupteinkaufslage angeordnet.

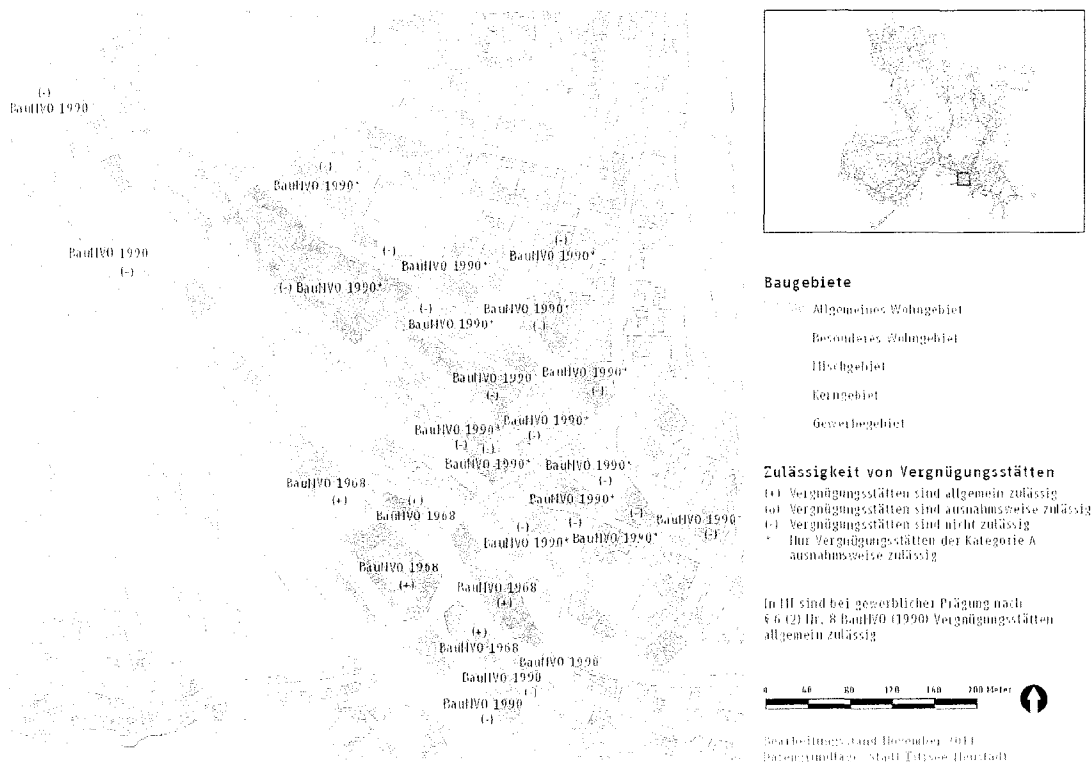
Die räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten im Innenstadtbereich von Neustadt ist vergleichbar mit der Situation in vielen anderen deutschen Städten, wonach Häufungen von Spielhallen in den City-Randlagen auftreten. Die Gründe hierfür sind oftmals auch Auswirkungen einer praktizierten Verdrängungspolitik von Spielhallen, wonach die Protektion einzelner Gebiete, wie die zumeist ohnehin schon starken 1a-Lagen der Innenstädte, zu einem Ausweichen der Spielhallen in ungeschützte Bereiche (Innenstadt-Randbereiche und/oder Gewerbegebiete) führt.

---

<sup>42</sup> Vgl. Büro Dr. Acocella: Gutachten als Grundlage für ein Märkte- und Zentrenkonzept für die Stadt Titisee-Neustadt, Kap. 4.4.2 S. 90f, Lörrach 2009



Karte 11: Derzeitige planungsrechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in der Innenstadt Neustadt



Quelle: eigene Darstellung; Kartegrundlage: Stadt Titisee-Neustadt

Die derzeitige planungsrechtliche Situation ist in Karte 11 dargestellt: Innerhalb der abgegrenzten Innenstadt sind Vergnügungsstätten im Sinne dieser Konzeption derzeit planungsrechtlich nicht zulässig. In Teilbereichen sind Vergnügungsstätten der Kategorie A gemäß B-Plan-Kategorie<sup>43</sup> ausnahmsweise zulässig. Ein Großteil der Innenstadt ist als besonderes Wohngebiet i.S.d. § 4a BauNVO ausgewiesen. In den an

<sup>43</sup> Die in den Kategorien A bis C dargestellten Anlagen zählen jedoch teilweise nicht zur Nutzungsart "Vergnügungsstätten": Theater als kulturelle Einrichtungen sind grundsätzlich keine Vergnügungsstätten, sowie Lichtspieltheater und Kegel- und Bowlingbahnen nur in Einzelfällen dieser Nutzungsart zugeordnet wurden (Graubereich). In Schank- und Speisewirtschaften sind maximal 3 Spielgeräte erlaubt - dann zählen sie jedoch nicht zu den Vergnügungsstätten. Ebenso werden Bordelle und bordellartige Betriebe i.d.R. nicht als Vergnügungsstätten bezeichnet.

- Kategorie A:** Theater, Varieté, Kabarett, Lichtspieltheater, Kegel- und Bowlingbahnen
- Kategorie B:** Tanzlokale, Diskotheken, Wirtschafts- oder sonstige Räume für Veranstaltungen im Sinne des § 33a GewO (Schaustellung von Personen), Spielhallen und ähnliche Unternehmen im Sinne des § 33 i GewO (Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit, andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit, Unterhaltungsspiele ohne Gewinnmöglichkeit) sowie Schank- und Speisewirtschaften, in denen mehr als 5 Spielgeräte aufgestellt oder andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit im Sinne des § 33 d GewO veranstaltet werden, gleichgültig ob in einem oder in verschiedenen Räumen
- Kategorie C:** Animierlokale, Nachbars und vergleichbare Lokale mit Striptease- oder Filmvorführung, Sexkinos, Geschäfte mit Einrichtungen zur Vorführung von Sex- und Pornofilmen (z. B. Video - Kabinen), Bordelle und Einrichtungen mit Bordellcharakter

den zentralen Versorgungsbereich angrenzenden Kern- und Mischgebieten (Postplatz, Bahnhofstraße) sind Vergnügungsstätten allgemein zulässig.

#### 4.2.2.3 Städtebaulich-funktionale Analyse des Umfelds der Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Neustadt

Der zentrale Versorgungsbereich in Neustadt ist insgesamt durch eine kleinteilige Einzelhandelsstruktur geprägt. Die Hauptgeschäftslage mit der höchsten funktionalen Dichte befindet sich auf der Hauptstraße westlich des Hirschenbuckels und erstreckt sich über rd. 200 Meter.

Ein Schwerpunkt öffentlicher Einrichtungen befindet sich im Kreuzungsbereich Hauptstraße, Pfauenstraße, Scheuerlenstraße und Hirschenbuckel (u.a. Rathaus, Münster, Agentur für Arbeit).

Foto 19: Scheuerlenstraße



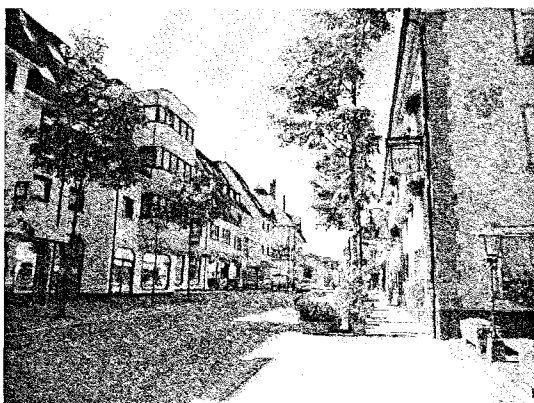
Quelle: eigenes Foto August 2011

Foto 20: Scheuerlenstraße



Quelle: eigenes Foto August 2011

Foto 21: Hauptstraße



Quelle: eigenes Foto August 2011

Foto 22: Hauptstraße



Quelle: eigenes Foto August 2011



In den Nebenlagen der Neustädter Innenstadt befinden sich z.T. vermehrt Leerstände und sowie eine geringere Angebotsdichte. Dies weist auf funktionale und strukturelle Defizite hin. Bei den Nebenlagen handelt es sich insbesondere um die Bereiche Hirschenbuckel, Scheuerlenstraße, Salzstraße und Pfauenstraße. Der Einzelhandelsbesatz nimmt hier ab und ist teilweise nur noch einseitig (z.B. Pfauenstraße). Grundsätzlich sind diese Bereiche hinsichtlich der "Trading-Down-Effekte" strukturell gefährdet und somit im besonderen Maße schutzwürdig, wenngleich gegenwärtig mit Ausnahme des Bereiches Hirschenbuckel noch keine deutlichen Anzeichen eines "Trading-Down-Prozesses" ablesbar sind.

Der zentrale Versorgungsbereich Neustadt ist zudem stark topographisch geprägt, insbesondere die Nebenlage Hirschenbuckel und mit Einschränkungen weisen auch die Scheuerlenstraße und die Pfauenstraße ein starkes Gefälle auf. Diese topographische Situation führt dazu, dass die Laufwege als Hindernisse wahrgenommen werden können und die Nebenlagen weiter geschwächt werden.

Die bestehenden Vergnügungsstätten befinden sich außerhalb des Haupteinkaufsbereiches, somit auch in durch Wohnnutzung geprägten Bereichen oder grenzen unmittelbar an diese an. Zudem sind z.T. öffentliche und kulturelle Nutzungen benachbart bzw. in der näheren Umgebung (z.B. Rathaus, Kirche, Schule).

Infolge der relevanten kulturell bedingten Störpotenziale insbesondere der Spielhallen und Wettbüros birgt diese Bestandssituation ein hohes Konfliktpotenzial. Das Nebeneinander von Vergnügungsstätten und schützenswerten Nutzungen kann u.a. zu einem Imageverlust des Umfeldes, zu kulturellen, sozialen und religiösen Konflikten und Lärmbelästigungen (durch lange Öffnungszeiten) führen.

Die möglichen standortbezogenen Konflikte und Wirkungen werden im Rahmen der Funktions- und Standortanalyse im Kapitel 4.2.2.4 eingehender dargestellt.

Neben den Störpotenzialen bezogen auf Wohnnutzungen stehen insbesondere Spielhallen und Wettbüros unter Indikatoren-Verdacht für die Auslösung bzw. Beschleunigung von "Trading-Down-Prozessen". Aus diesem Grund sind Bereiche, in denen gegenwärtig bereits "Trading-Down-Prozesse" erkennbar sind bzw. teilraumbezogen von einem diesbezüglich erhöhten Risiko ausgegangen werden kann, wie es in den beschriebenen Nebenlagen der Fall ist, grundsätzlich schutzwürdig.

In diesen sensiblen Bereichen könnte die Ansiedlung z.B. weiterer Vergnügungsstätten in der Wirkung auf den Straßenraum/ das Stadtbild, wie es teilweise bei bestehenden Einrichtungen der Fall ist (vgl. Kapitel 4.2.2.4), Nutzungskonflikte bzw. "Trading-Down-Prozesse" weiter verschärfen.

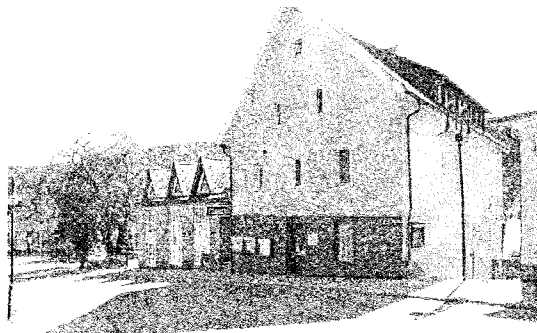
#### 4.2.2.4 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Neustadt

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln 4.2.2.1 bis 4.2.2.3 die Vergnügungsstätten in Verbindung mit den vorherrschenden innerstädtischen Strukturen zusammengefasst untersucht wurden, werden diese Nutzungen und ihre Störpotenziale (z.B. städtebaulich negative Wirkung auf den Außenraum) im Folgenden standortbezogen näher analysiert.

##### Standort: Pfauenstraße 8 - Spielhalle

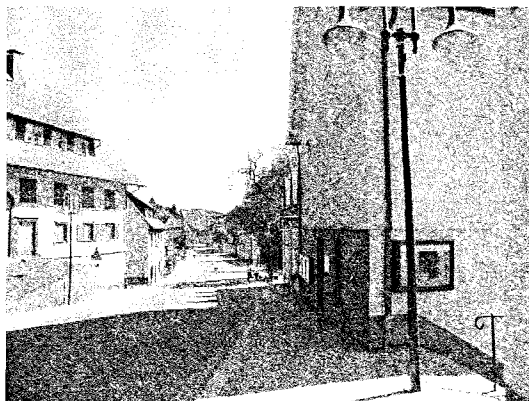
- Innenstadtrandlage innerhalb ZVB,
- dezente Außenwerbung,
- kein Einzelhandelslokal, keine Schaufensterfläche,
- Zugang von der Pfauenstraße (EG), rückwärtig im Bereich der Salzstraße 1. OG,
- Lage an Ortsdurchfahrtsstraße,
- Leerstand im angrenzenden Gebäude,
- einsetzender Trading-Down-Prozess im rückwärtigen Bereich (Salzstraße) zu erkennen: Leerstände, Investitionsrückstände,
- Nutzungskonflikte: Einzelhandel, (einzelhandelsnahe) Dienstleistungen, Wohnen.

Foto 23: Pfauenstraße 8



Quelle: eigenes Foto August 2011

Foto 24: Pfauenstraße 8



Quelle: eigenes Foto August 2011

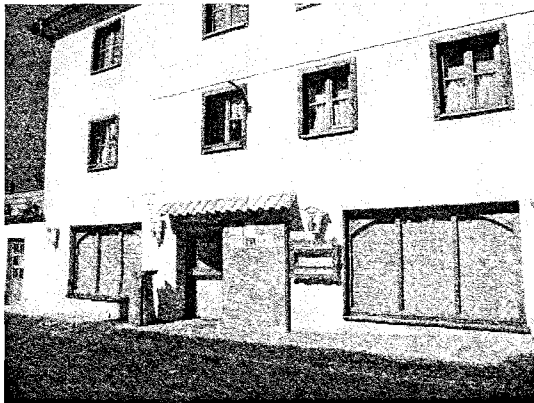




**Standort: Salzstraße 5 - Diskothek/ diskothekenähnlicher Betrieb**

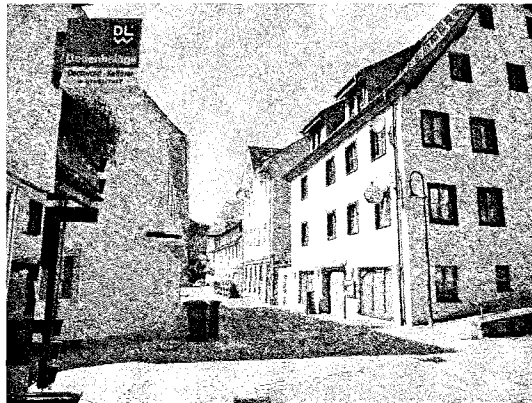
- Lage im EG,
- Nebenlage innerhalb ZVB,
- nicht einsehbar, verklebte Fenster,
- Konflikt mit Wohnnutzung durch Lärmbelästigung,
- Risiko Trading-Down: Leerstände, Investitionsrückstände.

Foto 25: Salzstraße 5



Quelle: eigenes Foto August 2011

Foto 26: Salzstraße 5 Umfeld



Quelle: eigenes Foto August 2011

**Standort: Hauptstraße 30 - Wettbüro/ Billard-Café (geschlossen?)**

- Lage im OG,
- Einzelhandelsnutzung im EG,
- geringe städtebauliche Präsenz, keine Abschottung,
- angrenzend an Haupteinkaufsbereich,
- Lage an Durchfahrtsstraße,
- mögliche Konflikte mit angrenzender Wohnnutzung.



Foto 27: Hauptstraße 30



Quelle: eigenes Foto August 2011

Foto 28: Hauptstraße 30



Quelle: eigenes Foto August 2011

#### 4.2.3 Städtebaulich-funktionale Analyse des Ortszentrums von Titisee

Der zentrale Versorgungsbereich des Ortskerns Titisee befindet sich im Kreuzungsbereich der See-, Strandbad- und Jägerstraße. Der Hauptbereich erstreckt sich in der Strandbadstraße bis zum Mooswaldweg und in der Seestraße südlich bis zur Kreuzung Hermeshofweg. Dieser Bereich ist durch eine hohe Besatzdichte und kleinteilige Struktur geprägt. Auffällig ist, dass der Einzelhandelsbesatz überwiegend touristisch ausgerichtet ist. Auch der Dienstleistungsbesatz ist mit vielen Gastronomie- und Beherbergungsbetrieben stark touristisch geprägt. Der Ergänzungsbereich erstreckt sich in der Seestraße bis zur Kreuzung Seebachstraße. In diesem Bereich ist eine deutlich geringere funktionale Dichte zu konstatieren.

Die Lage des zentralen Versorgungsbereiches angrenzend an das Nordufer des Titisees trägt zu einer hohen Aufenthaltsqualität bei und führt nicht zuletzt zu dem auf den touristischen Bedarf ausgerichteten Angebot. Der Platzbereich, die Fußgängerzone und die vielen Gastronomiebetriebe tragen zur Aufenthaltsqualität bei.

Im Ortskern Titisee existieren - so wie im gesamten Stadtteil Titisee - keine Vergnügungsstätten.



#### **4.3 STANDORT- UND FUNKTIONSANALYSE DER GEMISCHTEN BAUFLÄCHEN IN DEN ORTSTEILEN UND DER KERNSTADT VON TITISEE-NEUSTADT**

##### **4.3.1 4.3.1 Steuerung von Vergnügungsstätten in den Stadtteilen von Titisee-Neustadt**

Die Stadtteile (Rudenberg, Schwärzenbach, Langenordnach und Waldau) der Stadt Titisee-Neustadt sind reine Streusiedlungen und haben einen eher dörflichen Charakter. Funktional betrachtet stellen sie insgesamt hauptsächlich Wohnstandorte dar.

##### **Besondere Ziele in den Stadtteilen von Titisee-Neustadt sind:**

- der Schutz der Wohnnutzung,
- der Schutz der sozialen Einrichtungen (z.B. Schulen),
- der Schutz der (Nah-)Versorgungsfunktionen,
- die Wahrung des Ortsbildes.

In allen Stadtteilen von Titisee-Neustadt außer dem Stadtteil Neustadt wird aus gutachterlicher Sicht der Ausschluss von Vergnügungsstätten vorrangig zum Schutz der Wohnnutzungen und zur Wahrung des Ortsbildes (dörflicher Charakter) empfohlen.

Im Ortszentrum von Titisee wird auf Grund der überwiegend touristisch orientierten kleinteiligen Nutzungsstruktur sowie zum Schutz des Ortsbildes aus gutachterlicher Sicht der Ausschluss von Vergnügungsstätten empfohlen.

##### **4.3.2 4.3.2 Steuerung von Vergnügungsstätten in den Mischgebieten und in Besonderen Wohngebieten der Kernstadt außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs**

In den Mischgebieten mit einem höheren Wohnanteil sind im Sinne der BauNVO nur nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten zulässig, wobei diese nur in gewerblich geprägten Bereiche allgemein, in wohnlich geprägten Mischgebieten jedoch lediglich ausnahmsweise zulässig.

Zum Schutz des zum Teil hohen Wohnanteils sowie zur Sicherung der planerischen Ziele sind Vergnügungsstätten auch in den Mischgebieten der Kernstadt außerhalb des zentralen Versorgungsbereichs auszuschließen. Vergnügungsstätten wirken sich



insbesondere in strukturell schwächeren Bereichen mit "Trading-Down-Tendenzen" negativ auf die Entwicklung des Bodenpreisniveaus aus. Auf Grund der hohen Erträge, die mit diesen Nutzungen erzielt werden (können), sind sie in der Lage höhere Mietpreise zu zahlen. Damit festigen Vergnügungsstätten ggf. "Trading-Down-Prozesse", in dem sie die Bodenpreise (künstlich) hochhalten bzw. diese erhöhen.

**Besondere Ziele in den Mischgebieten in der Kernstadt und entlang der Hauptstraßen sind:**

- der Schutz der Wohnnutzungen in Misch- und angrenzenden Wohngebieten (MI, WA, WR, WB),
- der Schutz der sozialen Einrichtungen (z.B. Schulen, Kindergärten, Sportplätzen, Ausbildungszentren),
- der Schutz des Stadt- und Ortsbildes,
- der Schutz des Bodenpreisgefüges
- sowie die Vermeidung von Häufungen/ Konzentrationen von Vergnügungsstätten.

In den Mischgebieten und in Besonderen Wohngebieten innerhalb der Stadtteile Titisee und Neustadt und entlang der Hauptstraßen außerhalb des zentralen Versorgungsbereiches wird aus gutachterlicher Sicht der Ausschluss von Vergnügungsstätten insbesondere zum Schutz der Wohnnutzung und sozialen Einrichtungen, zur Wahrung von Aufwertungs- und Entwicklungsmöglichkeiten und zur Wahrung des Ortsbildes empfohlen.



## **5 EMPFEHLUNGEN FÜR DIE ENTWICKLUNG VON GEWERBEFLÄCHEN IN TITISEE-NEUSTADT**

### **5.1 EMPFEHLUNGEN FÜR EINE STEUERUNG VON NICHT ZENTRENRELEVANTEM EINZELHANDEL IN DEN GEWERBEGEBIETEN**

Auf Grundlage der städtebaulichen Analyse der gewerblichen Lagen in Titisee-Neustadt (vgl. Kap. 2), in der u.a. die vorhandenen Nutzungsstrukturen, die städtebauliche Einbindung sowie die Erreichbarkeit betrachtet wurden, werden aus Gutachter-sicht folgende Empfehlungen für die gewerblichen Lagen in Titisee-Neustadt gegeben.

Die Karte 12 zeigt zusammenfassend die Bewertung der einzelnen Gewerbegebiete/ gewerblich geprägten Bereiche in Titisee-Neustadt, die hinsichtlich der Ansiedlung von nicht-zentrenrelevantem Einzelhandel untersucht wurden.

	<b>Lage im Stadtgefüge/ räumliche Nähe ZVB</b>	<b>Erreichbarkeit/ Erschließung</b>	<b>Nutzungsstruktur / bestehende Einzelhandelsnutzungen</b>	<b>Sichtbarkeit</b>	<b>Entwicklungsmöglichkeiten</b>
<b>GE Titisee</b>	Stadtteil Titisee, Randlage, durch B 31 von Kernbereich getrennt	Anbindung an L 156	Getränkemarkt, Großhandel, überwiegend trad. gew. Betriebe	Sichtbarkeit vorhanden, Lage an Durchfahrtstraße	Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb des Gebietes vorhanden
<b>GE Im Bildstöckle</b>	Randlage im Stadtteil Neustadt, durch B 31 und Bahngleise begrenzt	Anbindung an L 156 über Glasbergweg, Anbindung an GE Schlossäcker geplant	kein Einzelhandel vorhanden, trad. gew. Betriebe, Wohnnutzung	keine Sichtbarkeit, auf Grund Sackgasse momentan nur Zielverkehr	keine Entwicklungsmöglichkeiten, ein Leerstand
<b>GE OKAL</b>	Randlage im Stadtteil Neustadt, durch L 156 und Bahngleise begrenzt	Anbindung an L 156	kein Einzelhandel vorhanden, Einzelhandelsstandort angrenzend	Lage an Durchfahrtstraße	keine räumliche Ausdehnung möglich, geringe Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb des Gebietes
<b>GE Hintere/ Vordere Schlossäcker</b>	Randlage im Stadtteil Neustadt, durch B 31 und Bahngleise begrenzt	Anbindung an B 31 und Neustadt Kernbereich geplant	Freifläche, planungsrechtlich gesichert	aktuell geringe Sichtbarkeit	neu zu entwickelndes Gebiet
<b>GE Gutachstraße</b>	Lage im Stadtgefüge Stadtteil Neustadt, südlich Sport-/ Freizeitanlagen angrenzend	keine direkte Anbindung an Bundes- oder Landesstraße	heterogene Nutzungsstruktur, zentrenrelevante, nicht zentrenrelevante Sortimente vorhanden	Sichtbarkeit auf Grund Lage an relativ stark genutzter Straße	keine räumliche Ausdehnung möglich, keine Freiflächen, Entwicklungsmöglichkeiten im Bestand
<b>GE Titiseestraße</b>	Lage im Stadtgefüge Stadtteil Neustadt, Wohnnutzung angrenzend	Anbindung an L 156, L 172 und B 31	heterogene Nutzungsstruktur, zentrenrelevante, nicht zentrenrelevante Sortimente vorhanden	gute Sichtbarkeit, Lage an Durchfahrtstraße	keine räumliche Ausdehnung möglich, keine Freiflächen, Entwicklungsmöglichkeiten im Bestand
<b>GE Bahnhofstraße</b>	zentrale Lage im Stadtgefüge, Nähe Neustadt Zentrum	Bahnhof, keine direkte Anbindung an Bundes- oder Landesstraße	heterogene Nutzungsstruktur, kleinteiliger Einzelhandelsbesatz gg. Bahnhof	Sichtbarkeit auf Grund Nähe zum Zentrum und Bahnhofsnähe	begrenzt durch Gutach und Bahngleise, Entwicklungsmöglichkeiten im Bestand
<b>GE Biberwiese</b>	Randlage im Stadtteil Neustadt	Sackgasse, Erschließung über Wilhelm-Stahl-Straße	kein Einzelhandel vorhanden	keine Sichtbarkeit, auf Grund Sackgasse nur Zielverkehr	begrenzt durch Gutach und Bahngleise, Entwicklungsmöglichkeiten im Bestand
<b>GE Donaueschinger Straße</b>	Randlage im Stadtteil Neustadt, Nähe zu ZVB Neustadt	direkte Lage an L 156	zentrenrelevante, nicht zentrenrelevante Sortimente vorhanden	gute Sichtbarkeit, Lage an Durchfahrtstraße	Freiflächen vorhanden, Altlasten



### **Gewerbegebiet Titisee**

Auf Grund der bestehenden Nutzungsstruktur, der Lage am Rand von Titisee sowie zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten für traditionelle gewerbliche Betriebe ist die Ansiedlung von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel aus gutachterlicher Sicht auszuschließen.

### **Gewerbegebiete OKAL/ Im Bildstöckle**

Auf Grund der bestehenden Nutzungsstruktur, der Randlage im Stadtgefüge sowie zur Wahrung der eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten ist aus Gutachtersicht die Ansiedlung von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel auszuschließen.

### **Gewerbegebiet Hintere/ Vordere Schlossäcker**

Zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten für traditionelle gewerbliche Betriebe sowie zur Wahrung der Gebietstypik im unmittelbar angrenzenden Gewerbegebiet im Bildstöckle ist die Ansiedlung von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel im westlichen Bereich des Gewerbegebietes Hintere Schlossäcker auszuschließen.

Im östlichen Bereich des Gewerbegebietes Hintere Schlossäcker und im Gewerbegebiet Vordere Schlossäcker ist unter der Voraussetzung einer verkehrlichen Anbindung und auf Grund der räumlichen Nähe zum Neustädter Stadtzentrum wodurch sich mögliche Kopplungseffekte ergeben können, aus Gutachtersicht auch der großflächige/ regionalplanerisch bedeutsame nicht zentrenrelevante Einzelhandel möglich. Auf eine zurückhaltende Flächenbereitstellung sollte dennoch geachtet werden. An diesem Standort ist auch der großflächige/ regionalplanerisch bedeutsame nicht zentrenrelevante Einzelhandel möglich.

### **Gewerbegebiete Gutachstraße/ Titiseestraße**

Auf Grund der bestehenden Nutzungsstruktur, der Lage im Stadtgefüge sowie der verkehrlichen Anbindung ist die Ansiedlung von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel in beiden Teilbereichen aus gutachterlicher Sicht ausnahmsweise zulässig.

### **Gewerbegebiet Bahnhofstraße**

Auf Grund der bestehenden Nutzungsstruktur, der Lage im Stadtgefüge, insbesondere der räumlichen Nähe zum Neustädter Zentrum wodurch mögliche Kopplungsef-

fekte erzielt werden können, sowie der verkehrlichen Anbindung ist die Ansiedlung von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel aus gutachterlicher Sicht ausnahmsweise zulässig.

#### **Gewerbegebiete Biberwiese/ Schraubenfabrik**

Für das Gewerbegebiet Biberwiese wird auf Grund der bestehenden Nutzungsstruktur, der Randlage im Stadtgebiet sowie zur Wahrung der ohnehin eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten für die bestehenden traditionellen gewerblichen Betriebe empfohlen, die Zulässigkeit von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel auszuschließen.

Im Gewerbegebiet Schraubenfabrik (Donaueschinger Straße) ist aus Gutachtersicht auf Grund der bestehenden Nutzungsstruktur, der Nähe zum Neustädter Stadtzentrum sowie der guten Erschließung die Ansiedlung von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel ausnahmsweise zulässig. Durch die Nähe zur Innenstadt Neustadt können zudem Kopplungseffekte entstehen. Auf eine sparsame Flächenbereitstellung sollte geachtet werden.

Die aus gutachterlicher Sicht geeigneten Standorte weisen alle - Ausnahme Schlossäcker - bestehende Einzelhandelsbetriebe auf und zeichnen sich durch eine gute Erreichbarkeit aus. Hinzu kommt, dass sie im Stadtgefüge integriert sind und durch eine Nähe zur Innenstadt Neustadt mögliche Kopplungseffekte erzeugen können.

Unabhängig von der grundsätzlichen Geeignetheit für die Ansiedlung nicht zentrenrelevanter Einzelhandelsbetriebe der o.g. Standorte sollte mit einer Flächenbereitstellung für Einzelhandelsflächen in Gewerbegebieten grundsätzlich eher zurückhaltend umgegangen werden. Auf Grund der geringen Entwicklungsspielräume bei der Ausweisung gewerblicher Flächen sollte immer hinterfragt werden, ob diese gewerblichen Flächen dem Einzelhandel zur Verfügung gestellt werden sollten. Bei zukünftigen Planvorhaben bzw. Ansiedlungs-/ Erweiterungsvorhaben ist zudem zuerst die Frage der städtebaulichen Zielsetzung zu beantworten.





Die Entscheidung über einen vollständigen/ teilweisen Ausschluss von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel in den gewerblichen Lagen ist letztlich vom Rat zu beschließen. In diesem Zusammenhang ist bei der entsprechenden Änderung der Bauleitpläne auf den ggf. vorhandenen Bestandschutz zu achten; dieser gilt nicht nur für bestehende Betriebe, sondern auch für sonstige gültige Baugenehmigungen.

Die Grundsätze zur räumlichen Entwicklung des nicht zentrenrelevanten Einzelhandels (vgl. Kap. 1.2), beziehen sich auf Gewerbegebiete bzw. auf entsprechend zu definierende unbeplante Innenbereiche gem. § 34 BauGB. Diese entsprechen denen, die bereits mit dem Einzelhandelskonzept aus dem Jahr 2009 festgelegt wurden. Eine konkrete bauplanungsrechtliche Definition der zukünftigen einzelhandelsbezogenen Nutzungen in den Gewerbegebieten ist nur durch eine Einzelbeurteilung des jeweiligen Standortes möglich. Die vorliegenden Kartierungen und Beschreibungen der Gewerbegebiete und die Festlegung von Gewerbegebieten mit einer ausnahmsweisen Zulässigkeit von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel bilden hierfür die Grundlage. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass bei einer zukünftigen Beurteilung des Standortes auf eine Aktualität der Daten geachtet und dieser auf Grund sich gegebenenfalls ergebener Änderungen neu betrachtet werden muss.

Im Grundsatz lassen sich folgende Festsetzungstypen für gewerblich geprägte Standorte (§ 34 BauGB bzw. § 8 oder 9 BauNVO) unterscheiden, wobei die Festsetzung von Sonderbauflächen grundsätzlich eine Einzelfallbetrachtung erforderlich macht.

**1. Festsetzungstyp Einzelhandel ist gemäß § 1 (5) BauNVO nicht zulässig.**

**2. Festsetzungstyp Gemäß § 1 (5) und (9) BauNVO ist ausschließlich nicht zentrenrelevanter, nicht großflächiger Einzelhandel zulässig. Ausnahmsweise sind branchentypische zentrenrelevante Randsortimente<sup>44</sup> zulässig.**

Ein Beispiel für einen derartigen Einzelhandelsbetrieb wäre ein Anbieter von Bodenbelägen und Tapeten mit einer Verkaufsfläche von weniger als 800 qm, der als Ergänzungs- bzw. Randsortiment Haus-/ Heimtextilien oder Gardinen anbietet. Es ist jedoch darauf zu achten, dass in einem GE-B-Plan Randsortimentsbegrenzungen

---

<sup>44</sup> Nicht zentrenrelevante Randsortimente sind städtebaulich ohne Belang.



quantitativ nicht festgesetzt werden können. Der quantitative Umfang der Randsortimente kann in der Begründung zum B-Plan dargestellt werden und sollte allerdings parallel/ zusätzlich in der Baugenehmigung verankert werden. Ähnliches gilt für den nachfolgenden Festsetzungstyp.

**3. Festsetzungstyp** *Festsetzungstypen 1 bis 3 zusätzlich: Ausnahmsweise ist für Betriebe des Handwerks der Verkauf von selbst hergestellten oder eingekauften Waren auf einer untergeordneten Fläche zulässig (Handwerkerprivileg)<sup>45</sup>. Dies gilt jedoch nicht für das Lebensmittelhandwerk (z.B. Bäcker, Metzger, Konditor).*

**4. Festsetzungstyp** *Festsetzungen entsprechend dem § 1 (10) BauNVO - "Fremdkörperfestsetzung": Dies könnte beispielsweise in einem Gewerbegebiet angewendet werden, in dem zukünftig Einzelhandel ausgeschlossen werden soll. Ein bereits vorhandener Einzelhandelsbetrieb (z.B. Getränkemarkt) kann dann über die Fremdkörperfestsetzung in seiner Existenz auf Dauer gesichert werden.*

Insbesondere bei der Überplanung von Baugebieten im Bestand sind sonstige rechtliche Aspekte (Fristen, Genehmigungsansprüche, Baurechte etc.) zu beachten. Bevor entsprechende Planungsabsichten formuliert werden können, sind diese und andere relevante Aspekte im Rahmen einer Baurechtsanalyse zu prüfen. Die im Rahmen des vorliegenden Konzeptes durchgeführte Baurechtsanalyse bildet hierfür die Grundlage.

## **5.2 EMPFEHLUNGEN FÜR EINE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DEN GEWERBEGEBIETEN**

Im gewerblich geprägten Mischgebiet sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten nach § 6 (1) Nr. 8 BauNVO allgemein zulässig. Nach § 8 (3) Nr. 3 BauNVO sind (auch kerngebietstypische) Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten als Ausnahme dann grundsätzlich zulässig, wenn - zu benennende - städtebauliche Gründe dem nicht entgegenstehen. Im Hinblick auf die räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten bzw. mögliche Ausschlüsse wurden die Nutzungsstrukturen der gewerblich

---

<sup>45</sup> Da nur Anlagentypen festgesetzt werden dürfen oder die qm-Begrenzung städtebaulich begründet werden muss, ist hierzu u.E. eine gesonderte Prüfung notwendig.



geprägten Bereiche und des näheren Umfeldes untersucht, um vergnügungsstättenbezogene Nutzungsverträglichkeiten abzuleiten.

In Titisee-Neustadt existiert bislang nur eine Vergnügungsstätte in gewerblichen Lagen. Dabei handelt es sich um die Diskothek/ Tanzlokal im Gewerbegebiet Biberwiese, von der keine Störpotenziale auf die Gewerbelage zu konstatieren sind. Die gewerblichen Lagen in Titisee-Neustadt weisen jedoch teilweise Erosionstendenzen und keine klare inhaltliche Positionierung auf.

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

Die städtebauliche Analyse der gewerblichen Lagen in Titisee-Neustadt (vgl. Kap. 2), hat gezeigt, dass Spielhallen und Wettbüros in den gewerblichen Lagen von Titisee-Neustadt nicht verträglich anzusiedeln sind. Die gebietspezifischen Begründungen werden im Folgenden zusammengefasst:

#### **Gewerbegebiet Titisee**

Zum Schutz der bestehenden Betriebe, zur Wahrung der Gebietstypik sowie zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten und zum Schutz des Bodenpreisgefüges sind Vergnügungsstätten im Gewerbegebiet Titisee aus gutachterlicher Sicht auszuschließen.

#### **Gewerbegebiet OKAL/ Im Bildstöckle**

Vergnügungsstätten sind zum Schutz der bestehenden Gewerbebetriebe, zur Wahrung der Gebietstypik, zum Schutz der Wohnnutzung, der sozialen/ öffentlichen Einrichtungen sowie zum Schutz des Bodenpreisgefüges aus Gutachtersicht in beiden Gewerbegebieten auszuschließen.

### **Gewerbegebiet Hintere/ Vordere Schlossäcker**

Aus gutachterlicher Sicht sind Vergnügungsstätten zur Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten sowie zum Schutz des Bodenpreisgefüges auszuschließen.

### **Gewerbegebiete Gutachstraße/ Titiseestraße**

Aus Gutachtersicht sind Spielhallen/ Wettbüros zum Schutz der angrenzenden Wohnnutzung sowie Sporteinrichtungen, zur Wahrung der ohnehin eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten des Gebietes auszuschließen.

### **Gewerbegebiet Bahnhofstraße**

Aus Gutachtersicht wird der Ausschluss von Spielhallen/ Wettbüros zum Schutz der bestehenden Betriebe, zum Schutz der angrenzenden Wohnnutzung sowie zum Schutz des Bodenpreisgefüges empfohlen.

### **Gewerbegebiet Biberwiese/ Schraubenfabrik**

Für den Standort insgesamt wird der Ausschluss von Vergnügungsstätten zum Schutz der Gewerbebetriebe, der angrenzenden Wohnnutzungen sowie zum Schutz des Bodenpreisgefüges empfohlen.

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

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

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



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

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

Mittels einer **Feinsteuerung** durch die Bauleitplanung (bspw. über § 1 (9) BauNVO in Verbindung mit § 1 (5) BauNVO) kann in diesen Gewerbegebieten insbesondere verhindert werden, dass

- Häufungen/ Konzentrationen von Vergnügungsstätten entstehen,
- das Bodenpreisgefüge (weiter) verzerrt wird und traditionelle Industrie- und Handwerksbetriebe verdrängt werden,
- Konflikte mit "seriösen" Nutzungen (z.B. Wohnen, öffentlichen Einrichtungen) entstehen,

und erreicht werden, dass die erforderliche Unterordnung der Nutzungsart gesichert wird.

**Besondere Ziele in den Gewerbegebieten von Titisee-Neustadt sind:**

- der Schutz der traditionellen Gewerbebetriebe (produzierendes Gewerbe, Handwerk, Dienstleistungen),
- der Schutz des Bodenpreisgefüges,
- der Schutz ggf. (angrenzender) sozialer Einrichtungen (z.B. Schulen, Sportplätze, Bildungseinrichtungen),
- der Schutz der (angrenzenden) Wohnnutzungen.

In Titisee-Neustadt sind Spielhallen/ Wettbüros in den Gewerbegebieten nicht verträglich wie die gebietsspezifischen Begründungen gezeigt haben.



## 6 EMPFEHLUNGEN FÜR DIE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN TITISEE-NEUSTADT

### 6.1 EMPFEHLUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE VERGNÜGUNGSSTÄTTENSTEUERUNG

Auf Grund der vorhandenen städtebaulich-funktionalen Strukturen bietet sich die Innenstadt Neustadt für die Definition eines Zulässigkeitsbereiches für Vergnügungsstätten an. Somit wird gutachterlich vorgeschlagen, Vergnügungsstätten in allen Gebietskategorien auszuschließen, bei gleichzeitiger ausnahmsweiser Zulässigkeit in einem Teilgebiet der Innenstadt von Neustadt und unter Wahrung der bestehenden Gebietstypik sowie der städtebaulichen Qualität am Standort Hauptstraße.

#### **Steuerung von Vergnügungsstätten in die Hauptgeschäftslage Neustadt**

Im Untersuchungsgebiet gibt es vielfältige Konfliktpotenziale, die insbesondere durch die Nutzungsstruktur (wohnlisch geprägte Bereiche, soziale/ öffentliche/ kulturelle Nutzungen) sowie durch zusammenhängende Teilräume mit erkennbaren "Trading-Down-Tendenzen bzw. -risiken" hervorgerufen werden, die eine räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten (und hierbei insbesondere Spielhallen) allgemein erschweren.

Die bestehende Spielhalle in der Pfauenstraße ist in der Gestaltung dezent und führt momentan nur zu geringen negativen städtebaulichen Auswirkungen. Dennoch besteht bei der Ansiedlung weiterer Vergnügungsstätten in den Nebenlagen durch eine Verdrängung der Einzelhandels- und publikumsorientierten Dienstleistungsbetriebe die Gefahr eines einsetzenden "Trading-Down-Prozesses" bzw. eine Verschärfung dessen durch Einschränkung der Angebotsvielfalt und Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge. "Trading-Down-Tendenzen" treten in Verbindung mit sonstigen "städtebaulich-funktional abwertenden" Nutzungen eben auch durch Häufungen auf, so dass diese tatsächliche, aber auch "gefühlte" Häufung in den Innenstädten zu verhindern ist.

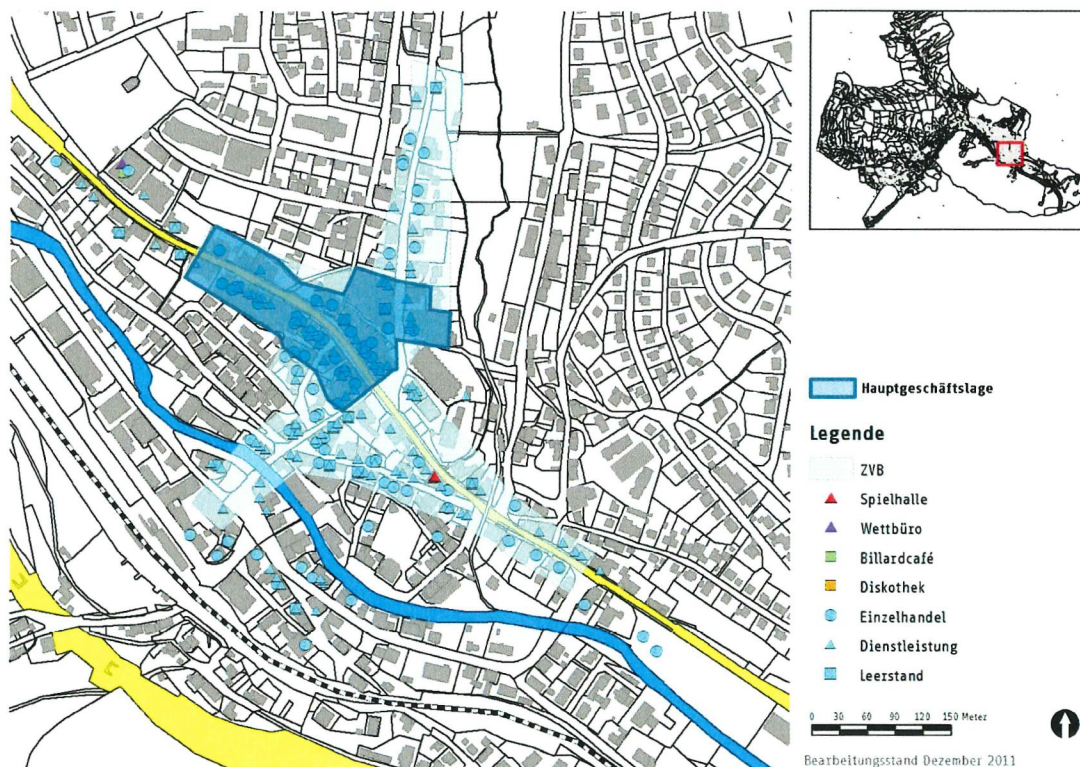
Die Gestaltung in Form von auffälliger Werbung stört in mehreren Fällen das Stadtbild. Überdies ergeben sich Nutzungskonflikte mit öffentlichen/ sozialen/ kulturellen Einrichtungen und ggf. mit Wohnnutzungen. Selbst wenn innerstädtisches Wohnen anders bewertet würde, da hier innenstadttypische Beeinträchtigungen des



Wohnens als akzeptabel angesehen werden<sup>46</sup>, sind die durch Vergnügungsstätten, insbesondere durch Spielhallen, ausgelösten potenziellen Störungen unter sozialen Aspekten weiterhin bedenklich. Der in vielen Fällen einsetzende Imageverlust wirkt sich zudem negativ auf die Standortfaktoren aus.

In Neustadt liegt der Hauptgeschäftsbereich in der Hauptstraße westlich des Hirschenbuckels und im südlichen Bereich der Scheuerlenstraße. Damit ist der Hauptgeschäftsbereich etwas kleiner als der im Zentrenkonzept abgegrenzte Kernbereich des zentralen Versorgungsbereiches.

**Karte 13: Hauptgeschäftsbereich in Neustadt**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen 2008, 2011, Kartengrundlage: Stadt Titisee-Neustadt

Neben sonstigen standortbezogenen Möglichkeiten wie z.B. Gestaltungsvorgaben für Werbeanlagen, geschossbezogene Ansiedlungsbeschränkungen (vertikale Steuerung),

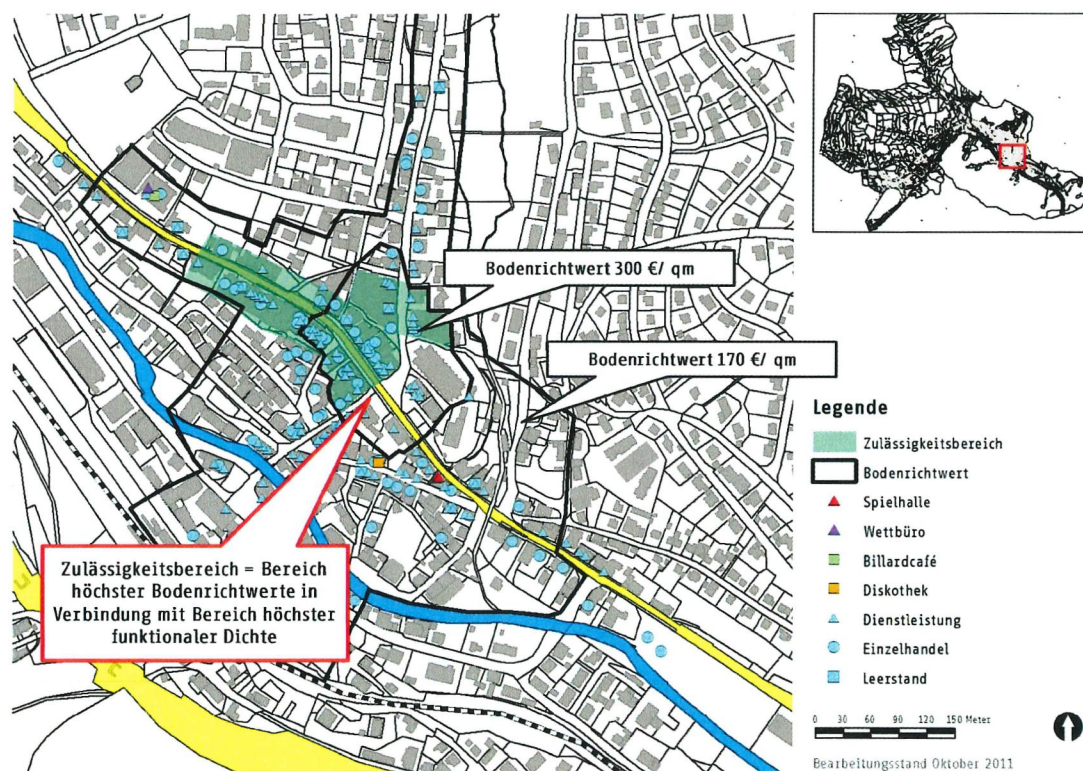
<sup>46</sup> Wohnnutzungen sind in Kerngebieten nur ausnahmsweise zulässig und somit den kerngebietstypischen Nutzungen, z.B. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Vergnügungsstätten prinzipiell nachgeordnet.



wird mit der Festlegung von Mindestabständen zwischen den Vergnügungsstätten, insbesondere zwischen Spielhallen, Wettbüros, Erotikkinos und Stripteaselokalen, eine (weitere) Häufung dieser Einrichtungen verhindert.

Auf Grund der geringen Anzahl von Vergnügungsstätten in Titisee-Neustadt (eine Spielhalle und ein (geschlossenes) Wettbüro im Stadtteil Neustadt lassen sich aus der Bestandssituation keine Abstände für eine verträgliche Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros ableiten. Die derzeitigen Abstände lassen jedoch keine darauf zurückzuführenden städtebaulich negativen Effekte erkennen.

**Karte 14: Zulässigkeitsbereich von Spielhallen/ Wettbüros in Titisee-Neustadt**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen 2008 und 2011, Kartengrundlage: Stadt Titisee-Neustadt

Durch die Steuerung von Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros in die Hauptgeschäftslage von Neustadt können die Nutzungskonflikte von Vergnügungsstätten, die in anderen Bereichen u.U. zu "Trading-Down-Prozessen" führen können, vermieden werden.

Hinsichtlich der Störpotenziale von Vergnügungsstätten hat sich gezeigt, dass die größten Auswirkungen von Nutzungen von der Erdgeschosszone ausgehen, da sie hier insbesondere funktionale Brüche erzeugen, die es in einer Hauptgeschäftslage insbesondere bei einer durchgehenden Schaufensterfront und Ladenzeile zu vermeiden gilt.

Zur besseren Verträglichkeit sind Vergnügungsstätten nur in den Ober- und Untergeschossen innerhalb des abgegrenzten Ansiedlungsbereichs in der Hauptgeschäftslage von Neustadt ausnahmsweise zulässig (vertikale Steuerung).

Ein Mindestabstand zwischen den Vergnügungsstätten lässt sich konkret nicht ableiten, allerdings könnte die gegenseitige Sichtbarkeit als Maßstab in der Begründung zum B-Plan angeführt werden.

#### **Vorschlag für eine Steuerung von Vergnügungsstätten in Titisee-Neustadt**

Vergnügungsstätten sind in allen Gebietskategorien auszuschließen.

Vergnügungsstätten sind im abgegrenzten Bereich der Hauptgeschäftslage im Stadtteil Neustadt ausnahmsweise zulässig, wenn sie außerhalb der Erdgeschosszone angesiedelt werden (vertikale Steuerung).

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

Die Unterarten Diskotheken und Tanzlokale sowie Swinger-Clubs sind auf Grund geringerer Störpotenziale auf Gewerbelagen auch in den publikumsorientierten Gewerbegebieten (aktuelle/ zukünftige GE-Standorte mit Einzelhandelsbesatz) ausnahmsweise zulässig (§ 15 (1) BauNVO ist entsprechend anzuwenden, d.h. die Gebietstypik muss gewahrt bleiben). Insbesondere in Bezug auf Diskotheken sollten Standorte für diese Unterart einen angemessenen ÖPNV-Halt im fußläufigen Einzugsbereich aufweisen.



## 6.2 ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

Eine Gemeinde darf mit den Mitteln der Bauleitplanung keine eigene, von der Wertung des Bundesgesetzgebers abweichende, "Spielhallenpolitik" betreiben, indem sie diese Einrichtungen unabhängig von Erwägungen der Ordnung der Bodennutzung allgemein für ihr Gemeindegebiet ausschließt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.05.1987, Az. 4 N 4/86). Ein Totalausschluss ist somit nicht möglich. Daher ist es notwendig Bereiche bzw. Gebiete innerhalb von Titisee-Neustadt zu definieren, in denen Vergnügungsstätten zulässig sind.

Auf Grund dieser Erfordernis sollten für eine Steuerung von Vergnügungsstätten grundsätzlich Bereiche aufgezeigt werden, in denen die in Titisee-Neustadt festgestellten Störpotenziale (vgl. Kap. 4.2) nicht zum Tragen kommen, bzw. durch Feinsteuerungen minimiert werden können.

Somit ist es ein Hauptanliegen der Konzeption Vergnügungsstätten nicht etwa städtebaulich zu verdrängen, sondern Bereiche bzw. Gebiete in Titisee-Neustadt zu definieren, in denen eine Ansiedlung nicht den Entwicklungszielen der Stadt entgegensteht sowie hinsichtlich der nutzungsspezifischen Störpotenziale städtebaulich verträgliche Standorte mit den Mitteln der Bauleitplanung definiert werden können (Feinsteuerung).

### **Ziele zur Steuerung von Vergnügungsstätten in Titisee-Neustadt sind:**

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



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

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

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



## 7 EMPFEHLUNGEN ZU MASSNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTE

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

Auf diese Weise können Ansiedlungsanträge sehr schnell bewertet und entsprechend schnell weiterbearbeitet werden, so dass dieses Vorgehen auch zur Verfahrensbeschleunigung bzw. zur Erhöhung der Effizienz im Verwaltungshandeln dient.

Damit nicht "versehentlich" Entwicklungen möglich sind, die den Zielsetzungen entgegenstehen, ist zu prüfen, welche Bereiche in Titisee-Neustadt durch die bisherigen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen (überplante Bereiche, § 30/ 31 BauGB) oder auch das Fehlen solcher (unbeplante Innenbereiche, § 34 BauGB) im Sinne der Zielsetzungen des Vergnügungstättenkonzeptes bzw. des Konzeptes zur räumlichen Steuerung von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel in den Gewerbegebieten gefährdet sind. Die entsprechenden Regelungen sind sodann entsprechend anzupassen. Bei bestehenden Bebauungsplänen reicht u.U. eine Umstellung auf die aktuelle BauNVO bzw. ein vereinfachtes Bebauungsplanverfahren nach § 13 BauGB aus. Bei § 34-Gebieten ist die Aufstellung eines Bebauungsplanes zu überprüfen, da nur so beispielsweise durch § 34 (3) BauGB nicht steuerbare Betriebe entsprechend den Zielsetzungen behandelt werden können.

Für den Fall eines akuten Handlungsbedarfs stehen nach einem Aufstellungs-/ Änderungsbeschluss die im Baurecht vorgesehenen Sicherungsinstrumente "Zurückstellung von Baugesuchen" (§ 15 BauGB) bzw. "Veränderungssperren" (§ 14 BauGB) zur Verfügung. Insbesondere bei Veränderungssperren muss deutlich gemacht werden, dass alle Veränderungen, die den planerischen Zielen nicht zuwiderlaufen, auch weiterhin zulässig sind. Es sind nur die Veränderungen unzulässig, die dem Zweck der Veränderungssperre widersprechen.

Die Begründung in den Bebauungsplänen, in denen auf Vergnügungstätten bezogene Regelungen vorgenommen werden, muss auf das vorliegende Konzept und die damit verfolgten Ziele Rücksicht nehmen.



Die Begründung in den Bebauungsplänen, in denen auf die Ansiedlung von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel in den gewerblichen Lagen bezogene Regelungen vorgenommen werden, muss auf das vorliegende Konzept zur räumlichen Steuerung von nicht zentrenrelevantem Einzelhandel sowie auf das Einzelhandelskonzept<sup>47</sup> Bezug nehmen.

---

<sup>47</sup> Vgl. Büro Dr. Acocella: Gutachten als Grundlage für ein Märkte- und Zentrenkonzept für die Stadt Titisee-Neustadt, Lörrach 2009