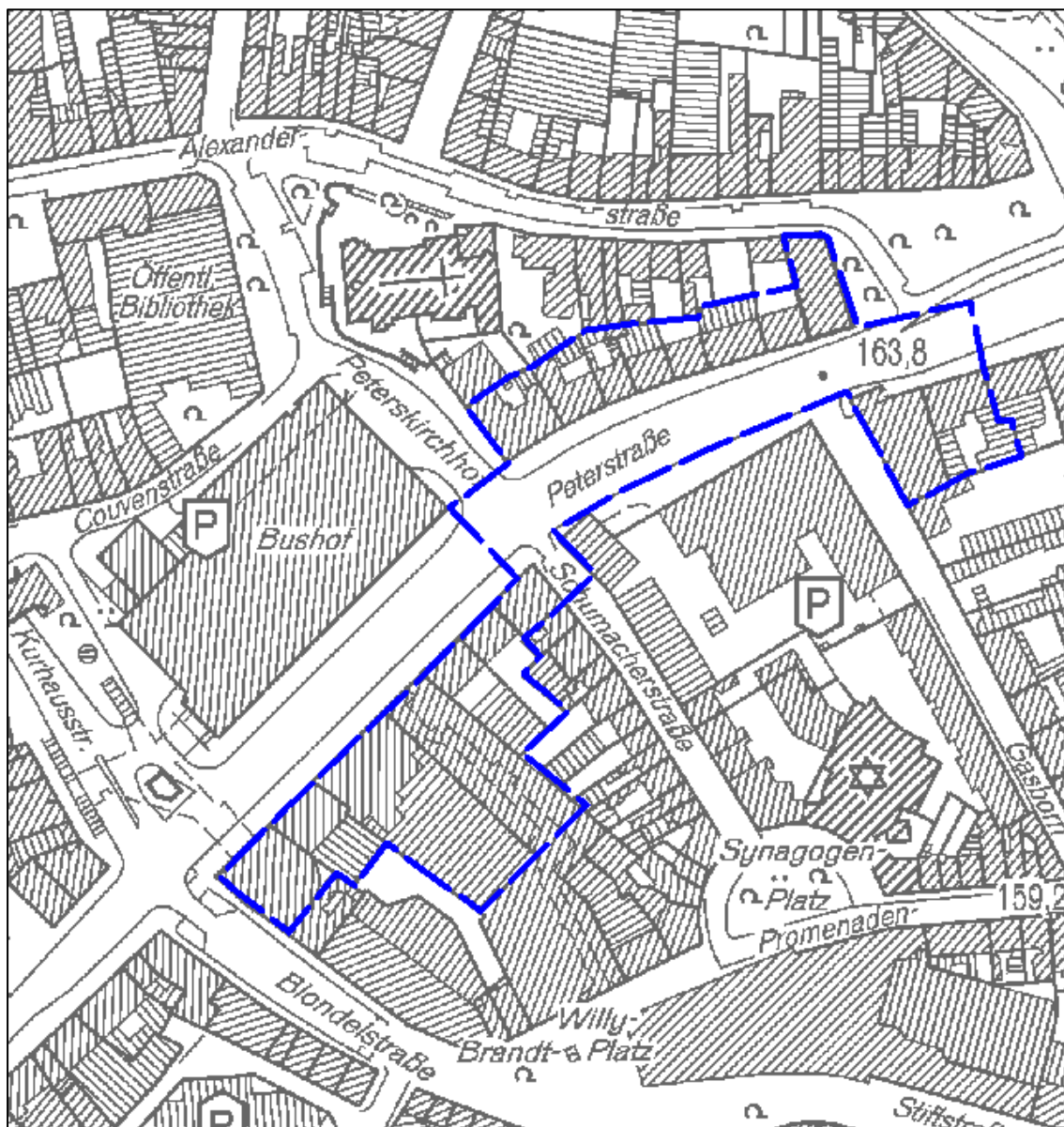


Konzept zur Steuerung von Spielhallen im Stadtgebiet Aachen



1. Anlass und Aufgabenstellung

Am 29.06.1988 beschloss der Rat der Stadt Aachen, dass "... im Stadtgebiet Aachen, aus der übergeordneten Nutzungsgruppe der Vergnügungsstätten, Spielhallen in den Besonderen Wohngebieten, Misch- und Kerngebieten unzulässig sein sollen. Spielhallen sollen zugelassen werden nur in der Aachener Innenstadt und zwar in den Teilbereichen der Peterstraße zwischen dem Hansemannplatz und der Kurhaus- / Blondelstraße und in der Monheimsallee im Bereich des Spielcasinos / Eurogress. Inwieweit die vorhandenen Vergnügungsstätten Bestandsschutz genießen bzw. planungsrechtlich gesichert werden sollen, soll im einzelnen Bebauungsplan genau geprüft werden." (Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt am 29.06.1988).

Seit diesem Zeitpunkt erfolgt die Steuerung von Spielhallen auf Grundlage dieses Ratsbeschlusses und des zugrundeliegenden Konzeptes. Die hier getroffenen Aussagen haben grundsätzlich nach wie vor Bestand.

Der Anlass, dieses Konzept zu überarbeiten, besteht aufgrund der langen Zeitdauer seit der Erstellung sowie der veränderten Rahmenbedingungen. Dies ist insbesondere die Vorgabe des Glücksspielstaatsvertrages und des Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag, Konzessionen für Spielhallen nur bei Einhaltung bestimmter Voraussetzungen zu erteilen.

Aus diesem Anlass wurde das seit 1988 vorliegende Konzept auf Basis einer aktualisierten Bestandsaufnahme überarbeitet, sodass künftig bei der planungs- und bauordnungsrechtlichen Steuerung auf dieses Konzept zurückgegriffen werden kann. Weitere Einrichtungen, die ebenfalls den Vergnügungsstätten zuzuordnen sind, wie Discotheken, Multiplexkinos, Nachtlokale / Bars, Sexshops mit Videokabinen und Swinger-Clubs sollen im Einzelfall beurteilt und entsprechend gesteuert werden.

2. Grundlagen

Planungsrecht

Vergnügungsstätten sind als eigenständiger Nutzungsbegriff für alle Baugebiete geregelt. Als bauplanungsrechtlicher Nutzungsbegriff sind sie durch kommerzielle Freizeitgestaltung und Amüsierbetriebe gekennzeichnet. Wirtschafts- und gewerberechtlich sind Vergnügungsstätten eine besondere Art von Gewerbebetrieben, bei denen – in unterschiedlicher Weise – die kommerzielle Unterhaltung der Besucher und Kunden im Vordergrund steht (s. Kommentar Ernst/Zinkhahn/Bielenberg, 2008).

Nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO) sind Vergnügungsstätten in folgenden Gebieten zulässig:

- Kerngebiete (MK): allgemein zulässig
- Besondere Wohngebiet (WB): ausnahmsweise zulässig, soweit sie nicht wesentlich störend sind
- Dorfgebiete (MD): ausnahmsweise zulässig, soweit sie nicht wesentlich störend sind
- Mischgebiete (MI): allgemein zulässig, soweit sie nicht wesentlich störend sind im durch
Gewerbe geprägten Teilbereich
ausnahmsweise zulässig, soweit sie nicht wesentlich störend sind im
durch Wohnen geprägten Teilbereich
- Gewerbegebiete (GE): ausnahmsweise zulässig
- Reine Wohngebiete (WR): nicht zulässig
- Allgemeine Wohngebiete (WA): nicht zulässig

Durch die Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen können Vergnügungsstätten und somit auch Spielhallen in Baugebieten, in denen solche Betriebe zulässig oder ausnahmsweise zulässig sind, ausgeschlossen oder ggf. geschossweise eingeschränkt werden. Diese Möglichkeit besteht nur für förmlich festgesetzte Baugebiete und nicht für den unbeplanten Innenbereich, der nach § 34 BauGB beurteilt wird.

Der Ausschluss im Bebauungsplan kann nur erfolgen, soweit er erforderlich ist. Das bedeutet, dass jeder Einzelfall städtebaulich begründet sein muss. Ein pauschaler Abschluss von Vergnügungsstätten – somit auch Spielhallen – aus sämtlichen Baugebieten oder sogar der dem gesamten Innenstadtbereich, ist nicht möglich, es würde ein Abwägungsdefizit bedeuten. Gerade der Ausschluss aus Kerngebieten, die der Gesetzgeber ausdrücklich als Standort für Vergnügungsstätten vorgesehen hat, würde als unzulässiger Eingriff in die Gewerbefreiheit gelten.

Der Ausschluss von Vergnügungsstätten zum Schutz empfindlicher Bereiche ist nur dann möglich, wenn andererseits Möglichkeiten zur Ansiedlung in unempfindlichen Bereichen zur Verfügung stehen.

Um Vergnügungsstätten ausschließen zu können, sind gemäß § 1 Abs.9 BauNVO „besondere“ städtebauliche Gründe aufzuführen unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Situation.

An erster Stelle ist hier der sogenannte „**Trading-Down-Effekt**“ zu nennen. Dies wird durch das Urteil des BVerwG vom 04.09.2008 bestätigt. Im Zusammenhang mit dem Trading-Down-Effekt können als weitere städtebauliche Gründe in Betracht kommen:

- In Einkaufs- und Geschäftsbereichen kann die Ansiedlung von Vergnügungsstätten (Spielhallen) die vorhandenen Strukturen verändern, indem sie die für die Funktion der Innenstadt wichtigen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe verdrängen und somit die Attraktivität der Geschäftsbereiche mindern.
- Im Bereich von Nahversorgungszentren kann die Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu Einschränkungen bei der wohnortnahen Versorgung führen. Da Vergnügungsstätten regelmäßig bei eher geringem Investitionsbedarf vergleichsweise hohe Gewinnerwartungen begründen, sind sie geeignet, andere Betriebe mit deutlich höherem Investitionsbedarf und geringerer Ertragsstärke zu verdrängen. Dies trifft insbesondere auf kleinteiligen Einzelhandelsbesatz zu. Eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten ist der städtebaulichen und sozialen Entwicklung dieser Gebiete nicht zuträglich.
- Bei der Ansiedlung von Vergnügungsstätten in Bereichen, in denen eine Wohnnutzung überwiegt, kann es zu Beeinträchtigungen der Wohnqualität und des Wohnumfeldes kommen. Die Mehrzahl der Vergnügungsstätten zieht auch außerhalb der täglichen Arbeitszeit in erheblichem Umfang Besucher an und würde durch die damit verbundenen Verkehre die Wohnruhe der Anwohner in erheblichem Maße stören.
- Auswirkungen bzw. städtebauliche Spannungen bestehen ebenfalls auf das Ortsbild, insbesondere im Umfeld von historischen Gebäuden und Baudenkmälern. Das äußere Bild gerade bei Spielhallen ist bislang geprägt durch geschlossene, verklebte Schaufensterbereiche, um Einblicke in die Innenräume zu vermeiden. Dies führt dazu, dass diese Nutzungen sich nicht in das Straßenbild integrieren.
- In Gewerbegebieten kann die Ansiedlung von Vergnügungsstätten ebenfalls zur Verdrängung bzw. zu Verzerrung des Boden- und Mietpreisgefüges führen. Da Gewerbebetriebe auf Standorte in eigens für sie ausgewiesenen Gewerbegebieten angewiesen sind, sollte die Verträglichkeit im Einzelfall geprüft werden.
- Die vermehrte Ansiedlung von Spielhallen kann weiterhin zu sozialen Spannungen führen. Die Betriebszeiten (meist von 06:00 bis 24:00 Uhr) und die speziellen Nutzerstrukturen können zu Konflikten in der Nachbarschaft und in extremen Fällen zu Sicherheitsrisiken führen.

Glücksspielstaatsvertrag

Am 01.07.2012 trat der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag in Kraft, mit dem sich die Bundesländer auf eine gemeinsame Regelung zur Steuerung von Vergnügungsstätten geeinigt haben.

In Nordrhein-Westfalen ist das entsprechende Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag am 01.12.2012 in Kraft getreten. Dieses Gesetz beinhaltet neben der Zustimmung zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag nähere landesrechtliche Bestimmungen zur Ausführung des Staatsvertrages.

Zahlreiche Regelungen ergeben sich insbesondere für Spielhallen, die neben der - auch vorher schon notwendigen Erlaubnis nach der Gewerbeordnung - zusätzlich einer Erlaubnis nach den insoweit einschlägigen glücksspielrechtlichen Bestimmungen bedürfen. Diese ist neben anderen Voraussetzungen insbesondere geknüpft an die Einhaltung von Abstandsflächen von 350 m Luftlinie zu einer anderen Spielhalle, als auch zu öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Mehrfachkonzessionen, d.h. mehrere Spielhallen in einem baulichen Verbund (insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex) sind verboten.

Für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Glücksspieländerungsstaatsvertrages bestehende, nach den gewerberechtlichen Vorschriften erlaubte Spielhallen gilt eine Übergangsfrist. Diese läuft mit 30.11.2017 aus. Mit Ablauf dieser Frist bedürfen auch diese Spielhallen zusätzlich einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis.

3. Sachstand Spielhallen

Die Spielhallen in der Stadt Aachen sind - mit einer Ausnahme, die seit 1986 in Eilendorf unterbrechungslos betrieben wird und die voraussichtlich zum Ablauf der Übergangsfrist zum 30.11.2017 eine glücksspielrechtliche Erlaubnis beantragen wird - insgesamt in der Aachener Innenstadt angesiedelt. Entsprechend dem einschlägigen Ratsbeschluss/Entwicklungskonzept von 1988 sind Spielhallen ab diesem Zeitpunkt nur noch im Bereich der Peterstraße zwischen Hansemannplatz und Blondelstraße zugelassen worden. Zusätzlich existiert das Spielkasino als staatlich konzessionierte Spielbank.

In der Aachener Innenstadt befinden sich derzeit - an 19 Standorten - 28 gewerberechtlich konzessionierte Spielhallen.

Die gewerberechtlichen Konzessionen wurden für alle Betriebe bereits vor dem Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages erteilt, so dass für diese Betriebe die bis 30.11.2017 geltenden Übergangsregelungen zum Tragen kommen. Darüber hinaus gelten die einzuhaltenden Abstandsregelungen zu öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe wegen des Bestandsschutzes kraft Gesetzes nicht. Erlaubnisinhaber der Spielhallen sind 12 Gewerbetreibende, die teilweise bis zu fünf Spielhallen betreiben.

Das Spielkasino stellt keine Spielhalle, sondern eine staatlich konzessionierte Spielbank dar. Es befindet sich derzeit an der Krefelder Straße, am Ersatzstandort Tivoli. Diese Übergangslösung soll bis zum Abschluss der Sanierungsarbeiten am neuen Kurhaus bestehen bleiben. Ziel des Konzeptes ist jedoch ausschließlich die Steuerung von Spielhallen, nicht hingegen die Steuerung einer staatlich konzessionierten Spielbank.

Aufgrund der glücksspielrechtlichen Vorgaben für die Konzessionierung der Betriebe wird es - bedingt durch das Abstandsgebot untereinander und das Verbot der Mehrfachkonzessionierung - zwangsläufig zum Wegfall von Spielhallen und somit zu einem Wettbewerb um neue Standorte kommen.

Ausnahmen vom Erfordernis der Einhaltung der Mindestabstände untereinander sind jedoch zulässig, soweit die Kommune eine dahingehende bauplanungsrechtliche Entscheidung - z.B. durch Entwicklungskonzepte - getroffen hat, nur in einem bestimmten Gebiet eine Vielzahl von Spielstätten anzusiedeln und gerade dies zur Unterschreitung von Mindestabständen führt. Die bislang erfolgte Steuerung von Spielhallen in Aachen auf Grundlage des Ratsbeschlusses / Konzeptes aus dem Jahr 1988 ist in diesem Licht zu betrachten.

Im Stadtbezirk Aachen-Mitte sind mit Stand Juli 2016 die unten aufgeführten Spielhallen im Besitz einer Erlaubnis nach § 33i GewO. Darüber hinaus befindet sich im Stadtbezirk Aachen-Eilendorf eine weitere Spielhalle, die seit dem 15.08.1986 betrieben wird. Aus datenschutzrechtlichen Gründen können hier nur Angaben zum Standort erfolgen.

Lfd. Nr.	Straße, Hausnummer
1	Adalbertsteinweg 37
2	Adalbertsteinweg 156
3	Adalbertsteinweg 245
4	Borngasse 3
5a	Großkölstraße 53
5b	
6	HeinJanssen-Straße 2
7	Heinrichsallee 2
8	Jakobstraße 122/124
9	Jülicher Straße 138/140
10	Kaiserplatz 1
11	Löhergraben 29
12	Mefferdatisstraße 8
13a	Peterstraße 32/34
13b	
13c	
13d	
14	Peterstraße 44
15a	Peterstraße 50/52
15b	
15c	
16a	Peterstraße 70
16b	
16c	
16d	
17	Schumacherstraße 19/21
18	Stiftstraße 6/8
19	Zeppelinstraße 86a

4. Planungsrechtliche Steuerung

Seit dem Ratsbeschluss von 1988 wurden im gesamten Stadtgebiet Bebauungspläne aufgestellt, die Regelungen zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten bzw. Spielhallen enthalten. Während in Wohngebieten Vergnügungsstätten auf Grundlage der Baunutzungsverordnung (BauNVO) nicht zulässig sind, sind sie in Misch- und Gewerbegebieten ausnahmsweise zulässig und in Kerngebieten allgemein zulässig. Werden Vergnügungsstätten in Bebauungsplänen ausgeschlossen, ist diese Festsetzung mit den weiteren Belangen abzuwägen, die Gründe hierfür sind in der Begründung zum Bebauungsplan darzustellen. Dies sind zum einen die Auswirkungen von Spielhallen auf die Umgebung (u.a. Trading-Down-Effekte), zum anderen waren es bislang die Ziele des Entwicklungskonzeptes von 1988.

Mittlerweile liegen auch im Erlaubnisbereich Peterstraße Bebauungspläne vor, die Vergnügungsstätten bzw. Spielhallen ausschließen. Sowohl im Bereich des Bebauungsplanes Nr. 825 - Heinrichsallee – als auch beim Vorhabenbezogenen Bebauungsplanes Nr. 15 – Alter Bushof - sind Spielhallen ausgeschlossen. Bei der Entwicklung im Bereich des Alten Bushofes war und ist die Planung und die Umsetzung eines Hotel-/ Geschäftshauses mit Parkgarage nicht mit der Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu vereinbaren. An der Heinrichsallee war und ist die vorhandene Nutzungsmischung aus Wohnen, Einzelhandel und nicht störendem Gewerbe durch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten (Spielhallen, Sexkino, etc.) gefährdet, sodass auch hier diese Nutzungen ausgeschlossen wurden und auch weiterhin ausgeschlossen bleiben sollen.

5. Konzept

Die bisherige Steuerung von Spielhallen in Aachen hat sich grundsätzlich bewährt. Die vorhandenen bzw. verbleibenden Vergnügungsstätten stellen im Wesentlichen ein ausreichendes Angebot dar.

Die Peterstraße befindet sich in einem hochfrequentierten innerstädtischen Bereich. Aufgrund der Straßen- und Gehwegbreiten kann von einer relativ guten Einsehbarkeit und einer entsprechenden sozialen Kontrolle ausgegangen werden. In den Erdgeschossen befinden sich überwiegend Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen sowie Gastronomie. Vorhandene angrenzende Hotel- und Bürogebäude sowie der Aachener Bushof ergänzen die innerstädtischen, kerngebietstypischen Nutzungen. Insofern verfügt der Bereich über geeignete städtebauliche Voraussetzungen auch für die Ansiedlung von Spielhallen.

Durch die Festlegung eines Erlaubnisbereiches hat sich in der Peterstraße eine Konzentrationsfläche entwickelt. Diese zu zerstreuen, wäre städtebaulich und ordnungspolitisch nicht der richtig Weg. Die auch hier zu beobachtenden negativen städtebaulichen und sozialen Auswirkungen lassen sich in weniger belebten Stadtgebieten oder gar Angsträumen noch schwieriger kontrollieren.

Die Festlegung eines Erlaubnisbereiches bietet zudem die Möglichkeit, über die Bauleitplanung Standorte im übrigen Stadtgebiet ausschließen zu können. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, kann in der Begründung auf die Ansiedlungsmöglichkeiten im Bereich Peterstraße hingewiesen werden. Ein Ausschluss im gesamten Stadtgebiet wäre hingegen aus rechtlichen Gründen nicht möglich.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages weiterhin problematisch ist. Klagen der Glücksspielanbieter und bereits vorliegende Gerichtsurteile weisen darauf hin, dass die Durchsetzung der rechtlichen Vorgaben schwierig wird. Deshalb sollte nicht auf eine zusätzliche städtische Regelung verzichtet werden.

Ohne eine solche Regelung wären durch die mögliche Zerstreung von Spielhallen über das gesamte Stadtgebiet entsprechende Negativentwicklungen / Trading-down-Effekte (Störung des Ortsbildes, kulturelle/soziale Konflikte) zu erwarten. Zu deren Vermeidung wird die im Jahre 1988 getroffene Entscheidung, einen Erlaubnisbereich zu definieren, erneuert und die Ansiedlung von Spielhallen im übrigen Stadtgebiet zum Schutz von Stadtteilen mit sensiblen Bereichen durch planungsrechtliche Vorgaben ausgeschlossen.

Bei der Abgrenzung des Erlaubnisbereiches werden gegenüber der Abgrenzung von 1988 die Bereiche, für die Bebauungspläne mit Ausschluss von Spielhallen bestehen, aus dem Erlaubnisbereich herausgenommen.

Darüber hinaus wird auch der (neue) Bushof aus dem herausgenommen. Dieser Standort eignet sich weder heute noch in Zukunft für die Ansiedlung von Spielhallen. Bei der künftigen Entwicklung des Bushofareals, die über einen städtebaulichen Wettbewerb ermittelt werden soll, würde eine Nutzung durch Spielhallen ausgeschlossen sein. Auch unter dem Aspekt der Sicherheit sollte in diesem Bereich die Ansiedlung von Spielhallen ausgeschlossen sein.

Der verbleibende Erlaubnisbereich ist gleichwohl ausreichend, um das vorhandene und bestehende Angebot von Spielhallen aufzunehmen.

Zwar werden durch das Verbot der Mehrfachkonzession die vorhandenen Mehrfachspielhallen in Einfachspielhallen umgewandelt werden müssen, hierdurch werden neun Konzessionen nicht am jetzigen Standort weiterbetrieben werden können. Der Erlaubnisbereich ist jedoch auch bei Herausnahme des (neuen) Bushofs ausreichend groß, um die Aufnahme dieser weiteren Spielhallen zu gewährleisten. Derzeit sind noch drei Spielhallen dort angesiedelt (davon eine Einfachhalle, eine Dreifachhalle und eine Vierfachhalle), während zwei weitere Standorte nicht mehr von Spielhallen genutzt werden und darüber hinaus noch weitere denkbare Ladenlokale zur Verfügung stehen.

Zudem erfolgt keine Regelung mehr für den Bereich des Spielkasinos, da es sich nicht um eine Spielhalle handelt. Die Festlegung eines Erlaubnisbereiches ist demnach nicht erforderlich. Der Standort des Casinos an der Monheimsallee (derzeit am Ersatzstandort Tivoli) kann selbstverständlich erhalten bleiben.

Bei der künftigen Steuerung von Spielhallen gilt folgende Regelung:

Im Stadtgebiet Aachen sind aus der übergeordneten Nutzungsgruppe der Vergnügungsstätten Spielhallen in den Besonderen Wohngebieten, Misch- und Kerngebieten unzulässig. Spielhallen sollen zugelassen werden nur in der Aachener Innenstadt und zwar in Teilbereichen der Peterstraße zwischen dem Hansemannplatz und der Kurhaus- / Blondelstraße (s. *beiliegende Karte*). Inwieweit die vorhandenen Vergnügungsstätten und im Besonderen Spielhallen Bestandsschutz genießen bzw. planungsrechtlich gesichert werden sollen, soll in einzelnen Bebauungsplänen genau geprüft werden.

Anlage:

Ansiedlungsbereich Spielhallen

