



Dr. Donato Acocella  
Stadt- und Regionalentwicklung

## Konzept zur Steuerung von Vergnügungsstätten/ Wettbüros für die Stadt Offenburg



Dr. Donato Acocella - Stadt- und Regionalentwicklung GmbH  
Teichstraße 14 ▪ 79539 Lörrach ▪ T 07621 91550-0 ▪ F 07621 91550-29  
Jungesellenstraße 5 ▪ 44135 Dortmund ▪ T 0231 534555-0 ▪ F 0231 534555-29  
Peter-Vischer-Straße 17 ▪ 90403 Nürnberg ▪ T 0911 817676-42 ▪ F 0911 817676-43  
info@dr-acocella.de ▪ www.dr-acocella.de



**Bearbeiter:**

Dr. rer. pol. Rainer Kahnert  
Marthe Bernhard, M.Sc. Raumplanung

Dortmund / Lörrach/ Nürnberg März 2021

---

**Geschäftsführer:**

Prof. Dr. Donato Acocella  
Dipl.-Geogr. Peter Helbig

**Dr. Donato Acocella**  
**Stadt- und Regionalentwicklung GmbH**

Teichstraße 14  
79539 Lörrach  
T 07621 91550-0  
F 07621 91550-29

Junggesellenstraße 5  
44135 Dortmund  
T 0231 534555-0  
F 0231 534555-29

**Handelsregister:**

**Amtsgericht** Freiburg im  
Breisgau  
HRB: 723138

Peter-Vischer-Straße 17  
90403 Nürnberg  
T 0911 817676-42  
F 0911 817676-43

[info@dr-acocella.de](mailto:info@dr-acocella.de)  
[www.dr-acocella.de](http://www.dr-acocella.de)

# INHALTSVERZEICHNIS:

<b>1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG</b>	<b>1</b>
<b>2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN</b>	<b>3</b>
<b>2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSSTÄTTE"</b>	<b>3</b>
2.1.1 Nutzungsprofile von Vergnügungsstätten	5
2.1.2 Störpotenziale von Vergnügungsstätten	9
2.1.3 Baurechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten	11
2.1.3.1 Abgrenzung der nicht kerngebietstypischen gegenüber den nur im Kerngebiet zulässigen Vergnügungsstätten	12
2.1.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme	15
2.1.3.3 Städtebauliche Gründe	16
2.1.4 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG Baden-Württemberg)	18
<b>2.2 STRATEGIEN ZUR STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN</b>	<b>21</b>
<b>3. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE</b>	<b>25</b>
<b>3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT</b>	<b>25</b>
<b>3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE DER BESTEHENDEN VERGNÜGUNGS-STÄTTEN IM ZENTRALEN VERSORGBEREICH INNENSTADT UND IHREM UMFELD</b>	<b>27</b>
3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungsstätten im zentralen Versorgungsbereich	27
3.2.2 Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten im Zentralen Versorgungsbereich Innenstadt Offenburg	30
<b>3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN TEILQUARTIEREN DER INNENSTADT</b>	<b>31</b>
<b>3.4 ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG DER SITUATION IN DER INNENSTADT</b>	<b>39</b>
<b>3.5 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBE- UND MISCHGEBIETEN VON OFFENBURG</b>	<b>40</b>
3.5.1 Gewerbestandorte West 1 und 2	40
3.5.2 Gewerbestandort Waltersweier West 3 und 4	45
3.5.3 Gewerbestandort Kinzigstraße	47
3.5.4 Gewerbestandort Waltersweier Weg	48
3.5.5 Freiburger Straße	49
3.5.6 Industriegebiet Nord / Güterbahnhofareal	50
3.5.7 Gewerbestandort Rammersweier	53
3.5.8 Gewerbebereich Elgersweier	55
3.5.9 Gewerbestandort Zunsweier	57
3.5.10 Gewerbestandort Messe / Burda	59
3.5.11 Gewerbebereich Euroring, Stadtteil Weier	60
3.5.12 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen zur Ansiedlung von Vergnügungsstätten in gewerblichen Gebieten	61
<b>4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN</b>	<b>63</b>
<b>4.1 KRITERIEN FÜR DIE BEURTEILUNG VON ZENTRALEN VERSORGBEREICHEN</b>	<b>64</b>
<b>4.2 ANSIEDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR SPIELHALLEN UND WETTBÜROS UNTER DEM ASPEKT DER GLÜCKSSPIELRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT NACH LGLÜG BADEN-WÜRTTEMBERG</b>	<b>67</b>

4.3	EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN INNERHALB DES ZENTRALEN VERSORGBEREICHES .....	71
4.4	KRITERIEN FÜR DIE BEURTEILUNG VON GEWERBE- UND MISCHGEBIETEN .....	74
4.5	EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN DEN GEWERBESTANDORTEN.....	77
4.5.1	Gewerbestandort West 1 und 2.....	78
4.5.2	Gewerbestandort Marlener Straße.....	78
4.5.3	Gewerbestandort Waltersweier West 3 und 4 .....	79
4.5.4	Gewerbestandort Obere Matten .....	80
4.5.5	Gewerbestandort Waltersweier Weg.....	80
4.5.6	Gewerbestandort Freiburger Straße.....	81
4.5.7	Gewerbestandort Nord / Güterbahnhofareal.....	82
4.5.8	Gewerbestandort Rammersweier (Scheerbund).....	83
4.5.9	Gewerbestandort Elgersweier .....	83
4.5.10	Gewerbestandort Zunsweier .....	83
4.5.11	Gewerbestandort Messe / Burda .....	83
4.5.12	Gewerbestandort Euroring, Stadtteil Weier .....	84
4.6	ZUSAMMENFASSUNG RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN .....	85
5.	<u>EMPFEHLUNGEN ZU MASSNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES</u> .....	89
5.1	VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES .....	89
5.2	UNTERSETZUNG DURCH STÄDTEBAULICHE KONZEPTE .....	92
5.3	UMGANG MIT BESTANDSEINRICHTUNGEN .....	93

## TABELLENVERZEICHNIS:

Tab. 1:	Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO 2017.....	11
Tab. 2:	Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO 2017.....	73
Tab. 3:	Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Gewerbestandorten in Offenburg .....	84

## KARTENVERZEICHNIS:

Karte 1:	Vergnügungsstätten in Offenburg.....	25
Karte 2:	Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Offenburg.....	27
Karte 3:	Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten im zentralen Versorgungsbereich .....	30
Karte 4:	Quartierseinteilung der Innenstadt von Offenburg.....	34
Karte 5:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiete West: .....	41
Karte 6:	Nutzungsstruktur Gewerbestandort Marlener Straße .....	42
Karte 7:	Nutzungsstruktur Gewerbestandort Waltersweier West 3 und 4 .....	46
Karte 8:	Nutzungsstruktur Gewerbestandort Kinzigstraße .....	48
Karte 9:	Nutzungsstruktur Gewerbestandort Waltersweier Weg .....	49
Karte 10:	Nutzungsstruktur Gewerbestandort Freiburger Straße .....	50
Karte 11:	Nutzungsstruktur Gewerbestandort Nord / Güterbahnhofareal .....	51
Karte 12:	Nutzungsstruktur Gewerbestandort Rammersweier .....	54
Karte 13:	Nutzungsstruktur Gewerbebereich Elgersweier .....	56
Karte 14:	Nutzungsstruktur Gewerbebereich Zunsweiler .....	58
Karte 15:	Nutzungsstruktur Gewerbestandort Messe / Burda .....	60
Karte 16:	Nutzungsstruktur Gewerbestandort Weier .....	61
Karte 17:	Mindestabstände zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche nach LGlüG BW in Offenburg.....	68
Karte 18:	Spielhallen und sensible Einrichtungen nach LGlüG BW mit Mindestabständen in Offenburg .....	69
Karte 19:	Wettbüros und sensible Einrichtungen nach LGlüG BW mit Mindestabständen in Offenburg .....	70
Karte 20:	Zulässigkeitsbereiche für Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Offenburg .....	74
Karte 21:	Zulässigkeitsbereich Gewerbestandort Heinrich-Hertz-Straße .....	78
Karte 22:	Zulässigkeitsbereich Marlener Straße / Schutterwälder Straße .....	79
Karte 23:	Zulässigkeitsbereich Dieselstraße .....	80
Karte 24:	Zulässigkeitsbereich Freiburger Straße / Schlachthofgelände.....	82
Karte 25:	Zulässigkeitsbereiche für Vergnügungsstätten in Offenburg .....	87
Karte 26:	Zulässigkeitsbereiche für Vergnügungsstätten und bestehende Spielhallen in Offenburg.....	88
Karte 27:	Veränderung im Bestand der Spielhallen .....	94

## 1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG

Im März 2020 beauftragte die Stadt Offenburg das Büro Dr. Acocella Stadt- und Regionalentwicklung mit der Überarbeitung und Aktualisierung des bestehenden Vergnügungsstättenkonzeptes. Anlass für diese Überarbeitung ist zum einen das Auslaufen bestehender Genehmigungen in den kommenden Jahren, zum anderen die veränderte Rechtslage gegenüber dem bestehenden Konzept durch den Glücksspielstaatsvertrag der Bundesländer, das Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG BW) und die seitherige Rechtsprechung.

Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros, werden häufig als Indikator, teilweise auch als Verursacher für einen eingesetzten bzw. einen einsetzenden Trading-Down-Prozess gewertet. Dabei ist es unerheblich, ob die Ansiedlung dieser Nutzungen den Trading-Down-Prozess einleitet, verstärkt oder ob Vergnügungsstätten sich als Folge eines bereits in Gang gekommenen Trading-Down-Prozesses vermehrt in bestimmten Stadtbereichen ansiedeln. Eine räumliche Steuerung und Beschränkung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten, um entsprechende negative Effekte auf bestimmte Stadtbereiche zu vermeiden, ist auf Grund einer Konzeption grundsätzlich zulässig<sup>1</sup>. Daraus folgt im Umkehrschluss aber auch die planungsrechtliche Notwendigkeit, Gebiete/ Stadtbereiche/ Räume auszuweisen, in denen Vergnügungsstätten zulässig sind. Ein Totalausschluss im gesamten Stadtgebiet wird rechtlich grundsätzlich nicht möglich sein. Eine Stadt darf keine eigene, von der Gesetzgebung abweichende *Spielhallenpolitik*<sup>2</sup> betreiben.

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>3</sup> - aller-

---

<sup>1</sup> Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 02.3.2004, Az. 7 A 3622/03.

<sup>2</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>3</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91; Fickert/ Fieseler Kommentar zur BauNVO, 2008, § 1 (5) Rn. 101.

dings nicht unmöglich<sup>4</sup>. Wesentliche Voraussetzung hierfür sowie generell für eine gesamtstädtische Steuerung ist eine hinreichend detaillierte städtebauliche Begründung<sup>5</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>6</sup>. Untersuchungen z.B. hinsichtlich einer Suchtprävention oder Konzepte zum Jugendschutz können somit nicht Teil eines Vergnügungsstättenkonzeptes i.S.d. § 1 (6) 11 BauGB sein.

Im Rahmen dieses Konzeptes werden insofern städtebaulich begründete und abgewogene Bereiche für die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit von Vergnügungsstätten innerhalb des Stadtgebietes Offenburg erarbeitet. Dieses Konzept ist als städtebauliches Entwicklungskonzept gem. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu bewerten und bildet somit die Grundlage für die zukünftige Steuerung der Vergnügungsstätten in Offenburg.

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.

---

<sup>4</sup> Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 02.03.2004, Az. 7 A 3622/03.

<sup>5</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>6</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.



## 2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN

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

### 2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSSTÄTTE"

**Bauplanungsrechtlich** findet der Begriff "Vergnügungsstätte" vor allem in der Bau-nutzungsverordnung (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 und 1968 sind Vergnügungsstätten begrifflich nur im § 7 BauNVO aufgeführt, seit 1977, allerdings ohne weitere Spezifizierung, auch im § 4a BauNVO. Daraus ergibt sich, dass nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ansonsten 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>7</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 Einzelfallentscheidungen 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>8</sup>.

---

<sup>7</sup> In Bebauungsplänen, die auf der BauNVO vor der Änderung von 1990 basieren, sind Vergnügungsstätten daher in ihrer Zulässigkeit weitaus geringer beschränkt, insofern diese nicht explizit ausgeschlossen wurden.

<sup>8</sup> Vgl. Hess. VGH Beschluss vom 19.09.2006, Az.: 3 TG 2161/06 - unter Bezugnahme auf Fickert/Fieseler, BauNVO, Kommentar, 10. Auflage, 2002. Im allgemeinen werden zu den **spielorientierten** Vergnügungsstätten Spielhallen und Wettbüros, zu den **geselligkeitsorientierten** Vergnügungsstätten Diskotheken, Tanzlokale, Bars, Billard- und Dartsalons, Lasertags sowie Eventlokale, zu den **sexualorientierten** Vergnügungsstätten Bars/Varietes, Swingerclubs, Erotikkinos sowie Erotik-Shops mit Videoangebot gerechnet.

#### Dazu zählen:

- Spiel- und Automatenhallen, Spielcasinos und Spielbanken,
- Wettbüros<sup>9</sup>,
- Diskotheken und Nachtlokale jeglicher Art,
- Varietés<sup>10</sup>, Nacht- und Tanzbars, alle Tanzlokale und Tanzcafés, Stripteaselokale, Swinger-Clubs und Sexkinos einschließlich der Lokale mit Videokabinen (Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters),
- Festhallen/ Hochzeitssäle, Eventlokale und vergleichbare Einrichtungen<sup>11</sup>.

#### Nicht dazu zählen:

- Gaststätten (Betriebe, bei denen das Essen und Trinken bzw. Bewirten im Vordergrund der geschäftlichen Tätigkeit steht),
- Anlagen für kulturelle Zwecke (Theater, Oper, Kino im herkömmlichen Sinn<sup>12</sup> etc.), mit Ausnahme von Einrichtungen mit Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters, die wiederum unstrittig zu den Vergnügungsstätten gehören<sup>13</sup>,
- Einrichtungen und Anlagen, die vornehmlich sportlichen Zwecken dienen (Sport-/ Fitness-Center),
- Bordelle/ bordellartige Betriebe (als reines Bordell Gewerbebetrieb besonderer Art)<sup>14</sup>.

#### "Graubereiche":

- Billardcafé, Bowling-Center, Kinocenter<sup>15</sup> (Multiplex-Kino) (Einzelfallbetrachtung notwendig - je nach Ausstattung und Ausrichtung der Betriebsform kann es sich um eine Vergnügungsstätte handeln),

---

<sup>9</sup> In Abgrenzung zu Wettannahmestellen vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15.10.2013,

<sup>10</sup> Gemäß §33a GewO gilt dies nicht für Darbietungen mit überwiegend künstlerischem, sportlichem, akrobatischem oder ähnlichem Charakter.

<sup>11</sup> Sind die 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. OVG NRW, Beschluss vom 15.04.2011, Az.7 B 1263/10; BVerwG, Beschluss vom 20.11.2008, Az.: 4 B 56/06).

<sup>12</sup> Vgl. Fickert/Fieseler 2002.

<sup>13</sup> Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg BauGB, Kommentar, Stand Oktober 2008.

<sup>14</sup> Im Einzelfall kann ein Bordell in Verbindung mit einem Animierbetrieb (z.B. einer auch unabhängig besuchbaren Nachtbar) eine Vergnügungsstätte darstellen.

<sup>15</sup> Vgl. OVG Brandenburg, Beschluss vom 21.03.2003, Az.: 3 A 57/00.Z.

- Sex-/ Erotik-Shops (mit oder ohne Videokabinen).
- Lasertag-Anlagen und damit vergleichbar auch Paintball-Schießanlagen. Hier finden sich in der Rechtsprechung derzeit unterschiedliche Positionen<sup>16</sup>.

**Wirtschafts- und gewerberechtlich** sind Vergnügungsstätten Gewerbebetriebe, bei denen die kommerzielle Unterhaltung der Besucher und Kunden im Vordergrund steht<sup>17</sup>. Eine steuerrechtliche/ gewerberechtliche Begriffsdefinition ist jedoch nicht 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 "Gaststätte" erfolgt über die hauptsächliche, 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>18</sup>.

### 2.1.1 Nutzungsprofile von Vergnügungsstätten

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

---

<sup>16</sup> Während der VGH Würzburg in einem Urteil vom 14.04.2016 Lasertag-Arenen "unstreitig als Gewerbebetrieb" definiert und auch im NRW Merkblatt Lasertag vom 23.09.2015 Lasertag-Arenen baurechtlich als Sportstätte definiert werden, hat das OVG Rheinland-Pfalz am 28.09.2016 eine Lasertag-Arena als kerngebietstypische Vergnügungsstätte angesehen.

<sup>17</sup> Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg: 2008.

<sup>18</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 zulässigen Maß entspricht.

her bei der Erarbeitung einer Vergnügungsstättenkonzeption beachtet werden müssen.

**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>19</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 der SpielV als Durchführungsvorschrift der §§ 33c 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>20</sup>.

**Wettbüros**<sup>21</sup>, d.h. Ladengeschäfte, in denen der Abschluss von Sportwetten bei einem (im EU-Ausland ansässigen) Buchmacher ermöglicht wird, haben eine ähnliche städtebauliche Wirkung wie Spielhallen. Sie unterscheiden sich von reinen **Wettannahmestellen** durch Aufenthaltsmöglichkeiten, Getränkeangebot, das Verfolgen von Wettereignissen (Sportveranstaltungen) auf Bildschirmen und insbesondere durch ein Angebot von Livewetten<sup>22</sup>. Auf Grund des in Deutschland geltenden Wett-

---

<sup>19</sup> Der Brockhaus (1992) Band 3, Mannheim.

<sup>20</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.

<sup>21</sup> In den einschlägigen Gesetzen wird i.a. von „Wettvermittlungsstellen“ in Abgrenzung zu „Wettannahmestellen“ gesprochen. Hieraus ergibt sich, dass der Begriff Wettvermittlungsstelle mit dem geläufigen Begriff „Wettbüro“ gleichzusetzen ist.

<sup>22</sup> Vgl. VGH Augsburg, Beschluss vom 13.04.2017, Az. Au 5 K 16.1560.

monopols<sup>23</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>24</sup>. Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum staatlichen Glücksspielmonopol<sup>25</sup> wurde dieser Ansicht widersprochen.

**Billardclubs** stellen 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 an Feiertagen geöffnet und produzieren daher hauptsächlich zu Ruhezeiten Lärm. Daher sind diese 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.

**Festhallen und Hochzeitssäle**, die ausschließlich für Großveranstaltungen - wie Hochzeiten, besondere Events u.ä. - genutzt werden, über diese Veranstaltungen hinaus aber nicht aktiv betrieben werden (z.B. keine veranstaltungsunabhängige Gastronomie anbieten), sind ebenfalls zu den Vergnügungsstätten zu rechnen. Zu diese Kategorie sind auch kleinere Lokalitäten zu rechnen, z.B. ehemalige gastronomische Betriebe, bei denen die gastronomische Nutzung aufgegeben wurde und die

---

<sup>23</sup> Der Begriff "Monopol" ist dabei jedoch staatsrechtlich irreführend, da die Gesetzgebungskompetenz im Glücksspielrecht in Deutschland durch die Länder ausgeübt wird.

<sup>24</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>25</sup> Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, Az.: C-409/06.

nur noch zu Veranstaltungen genutzt werden. Das Störpotenzial dieser Einrichtungen ergibt sich vor allem aus der Größe und damit aus dem Umfang der Veranstaltungen sowie dem von diesen Veranstaltungen erzeugtem Verkehr. Sie sind deshalb vor allem in der Nähe störungsempfindlicher Nutzungen problematisch, können aber in weniger empfindlichen Bereichen - z.B. in Gewerbegebieten - realisiert werden.

**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>26</sup>. Internetcafés und Callshops, die sich auf (Tele-)Kommunikationsdienstleistungen beschränken, sind grundsätzlich keine Vergnügungsstätten, sondern allgemeine Gewerbebetriebe.

**Lasertag-Arenen** und vergleichbare Einrichtungen stellen eine Grauzone zu kommerziellen Freizeiteinrichtungen dar und weisen wie diese in erster Linie ein Störpotenzial durch den von diesen Einrichtungen erzeugten Verkehr auf. Sie sind deshalb in Wohngebieten kaum unterzubringen, in Gewerbegebieten aber im allgemeinen unproblematisch. Rechtlich werden sie derzeit unterschiedlich beurteilt und teilweise als kommerzielle Freizeiteinrichtung, teilweise als Vergnügungsstätte angesehen.

Einrichtungen, die erotische und sexuelle Dienstleistungen anbieten ("**Rotlichtangebote**") sind grundsätzlich, auf Grund ihrer heterogenen Ausprägung, keiner einheitlichen Einstufung zugänglich<sup>27</sup>.

Die Frage, ob ein Rotlichtangebot auch eine Vergnügungsstätte sein kann, ist vor dem Hintergrund der kennzeichnenden Merkmale von Vergnügungsstätten zu beurteilen. Somit liegt es nahe, als Vergnügungsstätte nur solche Betriebe/ Vorhaben zu fassen, in dem die Besucher gemeinsam unterhalten werden<sup>28</sup>.

---

<sup>26</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 (1) Satz 1 GewO, wenn der Schwerpunkt des Betriebs in der Nutzung der Computer zu Spielzwecken liegt."

<sup>27</sup> Vgl. auch Weidemann 2009: Die städtebauliche Steuerung von Vergnügungsstätten, Reader zum vhw Seminar vom 05.11.2009, S. 19 - 34.

<sup>28</sup> Vgl. VG Karlsruhe, 30.07.2009 - 5 K 1631/09).

- **Varietés**<sup>29</sup> sind kulturell und gesellschaftlich akzeptiert und können nur bedingt als Vergnügungsstätten betrachtet werden.
- **Betriebsformen zur Darstellung sexueller Handlungen** (z.B. Porno-Kino, Sex-Shops mit Videokabinen, Sex-Shows, Striptease, Table-Dance) sind unstrittig dem baurechtlichen Begriff der Vergnügungsstätten unterzuordnen<sup>30</sup>.
- Nahezu einheitlich werden auch **Swinger-Clubs** als Vergnügungsstätte angesehen<sup>31</sup>, da das Gemeinschaftserlebnis einen wesentlichen Aspekt des Angebotes ausmacht.
- **Prostitutive Einrichtungen** wie Bordelle, bordellartige Betriebe, Terminwohnungen sowie Einrichtungen der Wohnungsprostitution werden hingegen nicht als Vergnügungsstätten, sondern als Gewerbebetriebe eigener Art eingestuft<sup>32</sup>. Sie sind daher nicht Steuerungsgegenstand einer Vergnügungsstättenkonzeption.

### 2.1.2 Störpotenziale von Vergnügungsstätten

**Spielhallen** haben ein sehr vielfältiges Störpotenzial. Insbesondere auf Grund der langen Öffnungszeiten sind grundsätzlich Unverträglichkeiten mit Wohnnutzungen anzunehmen.

Spielhallen sind in der Regel in der Lage, höhere Kauf- bzw. Mietpreise als andere Nutzungen zu zahlen; daher besteht die Gefahr einer Verzerrung des sensiblen Boden- und Mietpreisgefüges. Dies 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 Ange-

---

<sup>29</sup> Varietés für Darbietungen mit überwiegend künstlerischem, sportlichem, akrobatischem oder ähnlichem Charakter stellen keine Vergnügungsstätten dar. Einrichtungen gemäß §33a GewO entsprechen jedoch den Eigenschaften einer Vergnügungsstätte.

<sup>30</sup> Vgl. Fickert/ Fieseler, BauNVO, 11. Auflage, § 4a Rdnr. 22.21.

<sup>31</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, 28.11.2006 - 3 S 2377/06.

<sup>32</sup> Vgl. BVerwG-Urteil vom 28.06.1995 - 4 B 137/95-; VG Berlin, 06.05.2009 - 19 A 91.07); BVerwG, 02.11.2015 - 4B 32.15.

botsvielfalt 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 sind zumeist auch im Hinblick auf ihre städtebauliche Gestaltung problematisch, 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 funktionale Raumabfolge, insbesondere in Hauptgeschäftslagen, stört.

Die mangelnde Integration setzt sich zudem in einer sozio-kulturellen Dimension 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.

In ähnlicher Weise können **Wettbüros** beschrieben werden, bei denen sich allerdings im Unterschied zu Spielhallen zusätzliche Probleme mit der Umgebungsverträglichkeit dahingehend ergeben können, als die Besucher von Wettbüros sich - vor allem zur Umgehung des Rauchverbotes innerhalb der Einrichtungen - gelegentlich außerhalb der Einrichtung auf der Straße aufhalten und dadurch für Lärmbelästigungen sorgen können.

**Diskotheken und Veranstaltungshallen** können sowohl auf Grund der vom Betrieb ausgehenden Störungen, vor allem aber auf Grund des von diesen Einrichtungen erzeugten Verkehrsaufkommens und der Nutzungszeiten ein erhebliches Störpotenzial



(An- und Abfahrten, Aufenthalt der Gäste auf der Straße, Veranstaltungslärm) entfallen. Sie sind daher in geschlossenen Siedlungsbereichen nur mit großen Schwierigkeiten unterzubringen.

**Bars, Varietés, Swingerclubs und vergleichbaren Nutzungen** ist gemeinsam, dass ihnen ein eher negatives Image anhaftet, aus denen sich nachbarschaftliche Konflikte mit "seriösen" Nutzungen ergeben (kulturelle/ soziale Konflikte). Von diesen verstärkt in den Abend- und Nachtstunden frequentierten Nutzungen gehen Beeinträchtigungen der Wohnruhe aus, u.a. bedingt durch einen verstärkten Kraftfahrzeugverkehr, aber auch durch "milieubedingte" Störungen (z.B. Belästigung der Anwohner durch das Klingeln an der falschen Haustür). Ein Imageverlust geht auch mit Auswirkungen auf die Standortfaktoren einher, so dass Rotlichtangebote als Indikator für die Erzeugung von Trading-Down-Effekten herangezogen werden können.

### 2.1.3 Baurechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten

In Tab. 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.

**Tab. 1: Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO 2017**

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	-
§ 6a Urbanes Gebiet	ausnahmsweise zulässig	-
§ 7 Kerngebiet	zulässig	zulässig
§ 8 Gewerbegebiet	ausnahmsweise zulässig	ausnahmsweise zulässig
§ 9 Industriegebiet	-	-

Quelle: eigene Darstellung

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 dieser Kategorie 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.

Allgemein zulässig sind Vergnügungsstätten aller Art nur in Kerngebieten nach § 7 (2) Nr. 2 BauGB. In den übrigen Baugebieten (§§ 4a, 5, 6, 6a 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 Geselligkeitstrieb 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 im Besonderen Wohngebiet (WB) seit 1977, im Dorfgebiet (MD), Mischgebiet (MI) und Gewerbegebiet (GE) erst seit 1990 und im Urbanen Gebiet (MU) seit der Einführung dieser Gebietskategorie im Jahr 2013 enthalten. In Bebauungsplänen auf der Basis älterer BauNVO sind "Vergnügungsstätten" außerhalb der Kerngebiete als Gewerbebetriebe zu behandeln.

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

Die Abgrenzung nach Kerngebietstypik basiert auf dem Ordnungsprinzip der 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>33</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>34</sup>. Dass 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 bzw. nicht so große Reichweiten haben und daher eine Ausnahme bilden können.

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

---

<sup>33</sup> Vgl. Wank, Erwin (1994) Die Steuerungskraft des Bauplanungsrechts am Beispiel der Spielhallenansiedlung, S. 69.

<sup>34</sup> ebenda

und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen<sup>35</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 Kerngebietstypik in den Baugebieten nach §§ 4a, 5, 6 und 6a 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 m<sup>2</sup> Nutzfläche festgelegt<sup>36</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 pro zwölf m<sup>2</sup> maximal ein Gerät aufgestellt werden. Für den Schwellenwert von 100 m<sup>2</sup> ergibt sich so eine maximale Anzahl von acht (8,33) Spielgeräten.

Eine Mehrfachspielhalle kann unter bestimmten Bedingungen auch dann eine kerngebietstypische Anlage darstellen, wenn die Fläche einer einzelnen oder mehrerer hierin enthaltenen Spielstätten nicht die kerngebietstypische Größe erreicht<sup>37</sup>.

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>38</sup>. Der Schwellenwert ist somit nur ein Richtwert; maßgeblich ist die auf der Einschätzung der tatsächlichen örtlichen Situation beruhende Beurteilung<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> BVerwG, Urteil vom 25.11.1983, Az. 4 C 64/79.

<sup>36</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.08.1991, Az. 5 S 2881/90.

<sup>37</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 7.

<sup>38</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az: 4 B 103/92.

<sup>39</sup> vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.09.2002, Az.: 8 S 1571/02.

**Diskotheken** sind als Einrichtungen mit einem größeren Einzugsbereich über das direkte Umfeld hinaus somit grundsätzlich als kerngebietstypisch einzuordnen<sup>40</sup>.

Bezüglich der Einordnung von **Wettbüros** hat die Rechtsprechung bis jetzt den Spielhallen-Schwellenwert von 100 m<sup>2</sup> analog angewendet<sup>41</sup>. Im Einzelfall ist jedoch der Bewertungsmaßstab hinsichtlich einer gesteigerten Attraktivität bzw. eines größeren Einzugsbereiches anzuwenden.

Zu anderen Arten von Vergnügungsstätten ist in der Rechtsprechung bisher keine Differenzierung vorgenommen worden.

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 m<sup>2</sup> Nutzfläche kann dies angenommen werden).

### 2.1.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme

In den Baugebieten nach §§ 4a, 5, 6 und 6a BauNVO sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig. Während in diesen Baugebieten kerngebietstypische Vergnügungsstätten somit grundsätzlich unzulässig sind und die Vergnügungsstättennutzung stark eingeschränkt wird, treffen diese Einschränkungen für Gewerbegebiete nach § 8 BauNVO nicht zu. Eine Einstufung nach Kerngebiets-typik ist in Gewerbegebieten vom Ordnungsgeber nicht vorgesehen<sup>42</sup>, daher sind die Beschränkungen für Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten weniger rigide als in den Baugebieten nach §§ 4a, 5, 6 und 6a 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 ver-

<sup>40</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>41</sup> Vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 12.08.2010, Az.: 4 K 272/10.NW; VGH Augsburg, Urteil vom 13.04.2017, Az. Au 5 K 16.1560; VGH München Urteil vom 18.03.2019, Az. 15.ZB 18.960

<sup>42</sup> Vgl. VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710.

deutlich. Für den Umfang der Ausnahme sind die jeweiligen Zweckbestimmungen des Gebietes maßgeblich. Grundsätzlich gilt, dass die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen sich nach Funktion und Umfang der Eigenart des Gebietes 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 - entweder bezogen auf das Flächenverhältnis<sup>43</sup> oder auf die Zahl der Einrichtungen - definiert wird. Allerdings kann auch ein einzelnes Vorhaben bereits als im Sinne der Ausnahmeregelung nicht zulässig bewertet werden<sup>44</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>45</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>46</sup>.

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

### 2.1.3.3 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 Gewerbebefreiheit nach § 1 (1) GewO<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> So z.B. Bayerischer VGH, Urteil vom 7.10.2010, Az. 2 B 09.1287.

<sup>44</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 8ff.

<sup>45</sup> VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710.

<sup>46</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.11.2006, Az.: 8 S 1891/05.

<sup>47</sup> Vgl. BayVGH, Beschluss vom 9.10.2003, Az: 1 ZB 01.1513.

Städtebauliche Gründe nach § 15 BauNVO sind gegeben, wenn die strittigen Nutzungen nach "Anzahl, Lage und Umfang der Zweckbestimmung und der Eigenart des Baugebietes widersprechen". Eine Unzulässigkeit kann auch durch Störungen oder Belästigungen innerhalb des Gebietes oder benachbarter Gebiete hervorgerufen werden. Auch sogenannte Trading-Down-Effekte können als Versagungsgründe 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 es beispielweise in einem Kerngebiet (§ 7 BauNVO) mit einem vielfältigen Branchenmix zu einer Verdrängung von Einzelhandels- und Gastronomiebetrieben durch Vergnügungsstätten sowie zu einer Verringerung des Dienstleistungs- und Einzelhandelsbesatzes und somit zu einer Abwertung des Gebietes kommt (eine Verdrängungsgefahr ist grundsätzlich gegeben, da Vergnügungsstättenbetreiber u.a. auf Grund 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, insbesondere dann, wenn die Nachfrage nach gewerblichen Bauflächen das Angebot übersteigt.

Die städtebaulichen Gründe, die für oder gegen eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten sprechen, sollen sich nicht nur auf das Baugebiet selbst, sondern auch auf die umliegenden Baugebiete beziehen (vgl. Rücksichtnahmegebot § 15 BauNVO)<sup>48</sup>.

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

- das Vorhaben steht im Widerspruch zur Eigenart des Gebietes,
- von dem Vorhaben gehen relevante Störungen oder Belästigungen aus,
- mit dem Vorhaben ist ein Trading-Down-Effekt verbunden,
- das Vorhaben kann die Umsetzung städtebaulicher Konzepte behindern oder in Frage stellen.

Moralisch-ideologische Aspekte wie eine grundsätzliche Ablehnung von Spielhallen oder anderen Vergnügungsstätten, der Schutz bestimmter Personengruppen, die Be-

---

<sup>48</sup> VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 10.

kämpfung der Spielsucht oder vergleichbare Gründe reichen nicht aus und sind zur Begründung eines Ausschlusses von Spielhallen oder anderen Vergnügungsstätten auf der kommunalen Ebene auch nicht zulässig, da die entsprechenden Regelungskompetenzen in die Zuständigkeit des Bundes- oder Landesrechtes fallen.

#### **2.1.4 Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG Baden-Württemberg)**

Auch wenn das LGlüG keine städtebauliche Zielsetzung hat, greifen die Auswirkungen dieses Gesetzes dennoch deutlich in die städtebauliche Gestaltungshoheit der Kommunen ein:

##### **§ 41 Spielhallen**

- (1) Der Betrieb einer Spielhalle bedarf der Erlaubnis nach diesem Gesetz, die die Erlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung ersetzt und die Erlaubnis nach Artikel 1 § 24 Absatz 1 Erster GlüÄndStV mit umfasst. Sonstige Genehmigungserfordernisse nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt. Die Erlaubnis ist auf maximal 15 Jahre zu befristen.*

##### **§ 42 Anforderungen an die Errichtung von Spielhallen**

- (1) Spielhallen müssen einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben.*
- (2) Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen.*
- (3) Zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen ist ein Mindestabstand von 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, einzuhalten<sup>49</sup>.*

##### **§ 51 Übergangsregelung**

- (5) Zur Vermeidung unbilliger Härten kann die zuständige Erlaubnisbehörde in den Fällen des Absatzes 4 Satz 1 befristet für einen angemessenen Zeitraum auf Antrag von der Einhaltung der Anforderungen des § 42 Absätze 1 und 2 befreien; dabei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung sowie der Schutzzweck dieses Gesetzes zu berücksichtigen. Der Mindestabstand zu einer anderen Spielhalle darf dabei 250 m Luftli-*

---

<sup>49</sup> Was genau unter "Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe" zu verstehen ist, wird allerdings nicht definiert. Dementsprechend ergeben sich Grauzonen, insbesondere bei Einrichtungen mit speziellen Funktionen wie Musikschulen, Jugendberatungseinrichtungen etc. In Baden-Württemberg sind in speziellen Anwendungshinweisen beispielsweise Kindergärten, Kindertagesstätten und Grundschulen ausgeschlossen worden.



*nie, gemessen von Eingangstür zur Eingangstür, nicht unterschreiten. .... § 42 Absatz 3 gilt nur für Spielhallen, für die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes<sup>50</sup> eine Erlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung noch nicht erteilt worden ist.*

Mit Datum vom 16.02.2021 wurde in Baden-Württemberg der neue Glücksspielstaatsvertrag ratifiziert und gleichzeitig das Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg geändert. Während der neue Glücksspielstaatsvertrag vor allem die Zulässigkeit von online-Spielangeboten regelt, wird im Landesglücksspielgesetz der alte § 20 durch die §§ 20 bis 20g ersetzt.

In diesen Paragrafen wird die Zulässigkeit von Wettvermittlungsstellen geregelt. Hier trifft die neue Regelung erhebliche Änderungen:

#### **§ 20a Abs. 1 Nr.7a**

*Der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle bedarf der Erlaubnis durch die zuständige Behörde. Die Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn..... die Wettvermittlungsstelle nicht in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielbank oder eine Spielhallen befindet ..... betrieben wird“*

#### **§ 20b Abs.1**

*Zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen ist ein Mindestabstand von 500m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür einzuhalten“. Satz 1 findet keine Anwendung, soweit die die Wettvermittlungsstelle betreibende Person bis zum 3. April 2020 nachweisbar die Wettvermittlungsstelle betrieben und den Betrieb bei der zuständigen Gewerbebehörde angezeigt hat. Wechselt die die Wettvermittlungsstelle betreibende Person nach diesem Datum, ist Satz 1 zu beachten.*

#### **§ 20b Abs. 2**

*Wettvermittlungsstellen müssen untereinander einen Abstand von mindestens 500m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür haben. Absatz 1 Sätze 2 und 3 gelten entsprechend.*

---

<sup>50</sup> 29.11.2012

### **§ 20b Abs. 3:**

*Die Vermittlung von Sportwetten auf oder in unmittelbarer Nähe von Sportanlagen oder sonstigen Einrichtungen, die regelmäßig für sportliche Wettkämpfe genutzt werden, die ein nach dem Glücksspielstaatsvertrag bewertbares Sportereignis darstellen, ist verboten.*

### **§ 20d Abs. 3**

*Es ist dafür zu sorgen, dass ausreichend Tageslicht einfällt und ein Einblick in die Wettvermittlungsstelle von außen möglich ist, es sei denn, dies ist aufgrund der räumlichen Lage der Wettvermittlungsstelle von vornherein ausgeschlossen. Das Anbringen von Sichtschutz, beispielsweise durch Verkleben der Glasflächen, ist verboten*

### **§ 20g Abs 3: (Wettvermittlung in Annahmestellen)**

*Die äußere Gestaltung, die Einrichtung und der Betrieb der Annahmestelle dürfen durch die Sportwettvermittlung in ihrem Wesen und Gesamtbild nicht verändert werden. Insbesondere darf keine Übertragung von Sportwettkämpfen in der Annahmestelle erfolgen.*

Zusammenfassend:

- Für Wettbüros (Wettvermittlungsstellen) gelten nunmehr die gleichen Mindestabstände wie für Spielhallen
- Die Mindestabstände gelten nicht für Wettbüros, die vor dem 3.4.2020 rechtmäßig betrieben wurden
- Diese Regelung ist nicht an die Einrichtung, sondern an die Person des Betreibers gebunden. Wechselt der Betreiber, gelten die Mindestabstände.
- In der unmittelbaren Nähe von Sportanlagen sind Wettbüros nicht zulässig. Der Begriff „unmittelbare Nähe“ ist allerdings nicht definiert.<sup>51</sup>
- Das Abkleben von Fenstern ist nicht zulässig.
- In Wettannahmestellen dürfen keine Sportereignisse übertragen werden (d.h. erfolgt eine Übertragung ist die Einrichtung keine Wettannahmestelle, sondern ein Wettbüro).

---

<sup>51</sup> In Nordrhein Westfalen hat der Regierungspräsident Münster diesen Abstand mit 75m definiert.

Durch die einzuhaltenden Mindestabstände zwischen den Spielhallen und Wettbüros einerseits sowie zwischen Spielhallen / Wettbüros und Einrichtungen für Minderjährige andererseits werden, unter Beachtung der bauplanungsrechtlichen Vorschriften, die räumlichen Ansiedlungsmöglichkeiten in den Städten quantitativ nahezu gewerberechtlich determiniert. Städtebaulich problematisch könnte es dann werden, wenn unter Beachtung der gewerberechtlichen Regelungen nur noch an solchen Standorten Ansiedlungsmöglichkeiten bestehen, die städtebaulich einen besonderen Wert darstellen (z.B. Gewerbegebiete mit hohem Ausgestaltungsstandard). Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass die baurechtlichen Möglichkeiten durch das LGlüG Baden-Württemberg deutlich beschränkt werden. Dies bedeutet, dass ein Vergnügungsstättenkonzept die gewerberechtlichen/ glücksspielrechtlichen Vorschriften in seine Inhalte integrieren muss.

## 2.2 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 Ent-

scheidungen mit Präzedenzwirkung 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 für eine Spielstättenkonzeption kann jedoch, insbesondere aus kommunaler Sicht, gravierende Nachteile haben, die erst bei näherer Betrachtung deutlich werden:

Durch die Ansiedlung von Spielhallen außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit besteht die Gefahr einer Störung des sensiblen Bodenpreisgefüges, da Spielhallen grundsätzlich in der Lage sind höhere Mieten/ Bodenpreise zu zahlen. Spielhallen haben somit gegenüber anderen Nutzungen eine potenziell verdrängende Wirkung. Insbesondere in Gewerbegebieten würden sich somit die Bedingungen (Standortfaktoren) für Gewerbe- und Handwerksbetriebe verschlechtern.

Die 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 Gebietes (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) und im Zusammenwirken mit den Mindestabstandsregelungen nach LGLüG BW können Spielhallenhäufungen zukünftig verhindert (z.B. 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 auf Grund des ohnehin hohen Bodenpreisniveaus gegen die Verdrängungswirkung der Spielhallen resistenter sind<sup>52</sup>.

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 nicht etwa die Existenz der Nutzung von Bedeutung ist, sondern lediglich 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. Festsetzung von Mindestabständen zu anderen Spielhallen und schützenswerten Nutzungen mit den Mitteln der Bauleitplanung, kann sich so eine Spielhalle in eine Hauptgeschäftslage einfügen. Somit wird das Stadt- und Straßenbild nicht beeinträchtigt und 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

---

<sup>52</sup> Vgl. Schramer 1988, S15ff.

langfristig tragfähig ist, ebenso wie die Konzeption mittels vielseitiger Feinsteuerungsmöglichkeiten optimal an die örtlichen Begebenheiten anzupassen ist.

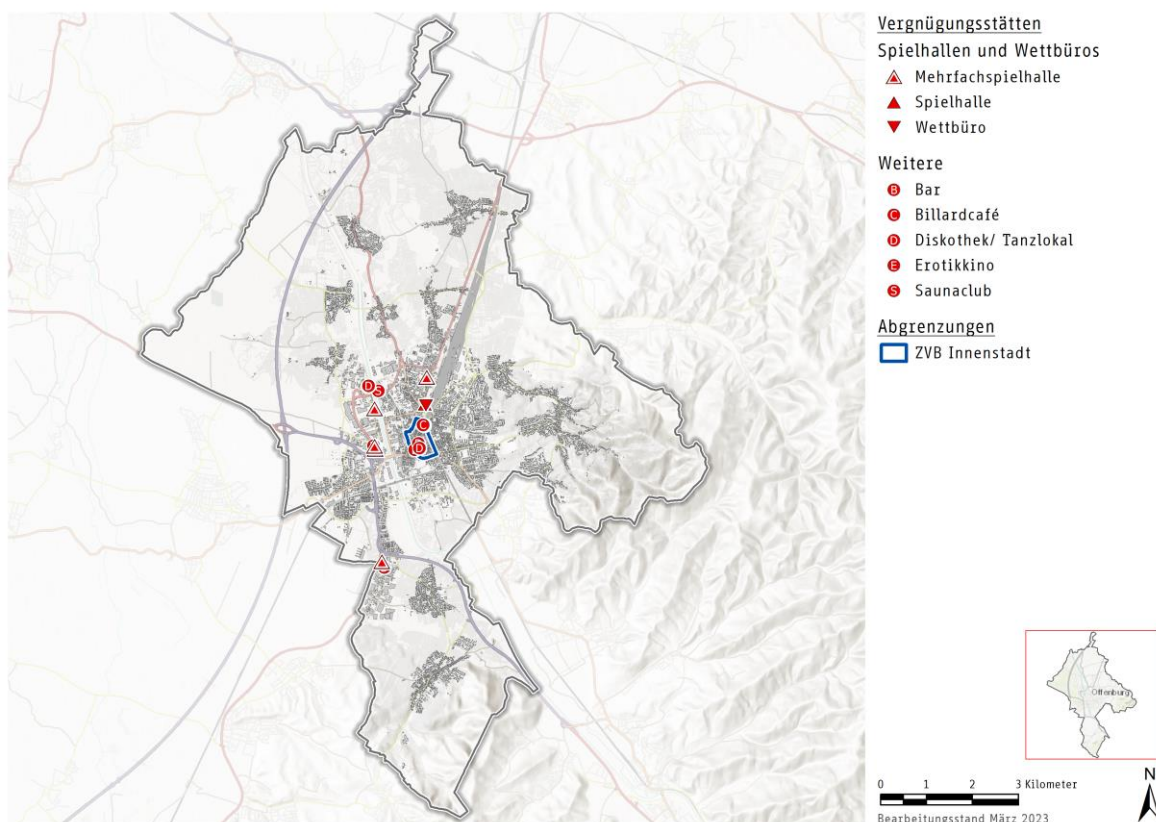
### 3. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE

In Offenburg wurden im Mai und Juni 2020 auf der Basis einer intensiven Begehung die Qualität und räumliche Verteilung der vorhandenen Vergnügungsstätten in der Gesamtstadt erfasst. Das Untersuchungsgebiet umfasste dabei alle Gebiete i.S. von § 1 (2) BauNVO, in denen je nach Gebietstypik formal Baurecht für eine Vergnügungsstättennutzung besteht (vgl. Kap. 1).

#### 3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT

Zum Zeitpunkt der Erhebung im Mai/ Juni 2020 wurden insgesamt 18 Spielhallen an sieben Standorten identifiziert; dabei handelt es sich um sechs Mehrfachspielhallen und einen Einzelstandort. Diese Besetzung entspricht einem Wert von 3.330 Einwohnern je Spielhalle. Der bundesdeutsche Durchschnittswert liegt bei rd. 4.800 Einwohnern je Spielhalle; dies belegt eine überdurchschnittliche Besetzung in Offenburg.

Karte 1: Vergnügungsstätten in Offenburg



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

Mittlerweile ist eine Spielhalle in der Innenstadt von Offenburg geschlossen, so dass sich der Bestand auf 17 Spielhallen an sechs Standorten reduziert.

Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Vergnügungsstättenkonzeptes im Jahr 2012 bestand eine Vielzahl an Bauvoranfragen für Spielhallen in der Stadt Offenburg. Dies hat sich, wahrscheinlich auf Grund der seitdem veränderten Rechtslage, erheblich verändert. Von den seinerzeitigen Anfragen ist kein Vorhaben realisiert worden, da die Stadt Offenburg das Vergnügungsstättenkonzept mittels der Aufstellung und Änderung von Bebauungsplänen konsequent umgesetzt hat.

Zusätzlich zu den Spielhallen befinden sich in der Stadt Offenburg derzeit die folgenden Vergnügungsstätten:

- drei - ohne Genehmigung betriebene - Wettbüros<sup>53</sup>,
- ein Billardsalon,
- eine Strip-Bar/ Nachtclub,
- sechs Diskotheken/ Tanzlokale,
- drei Erotikmärkte, davon einer mit Erotikkino

Seit dem Jahr 2012 wurden zwei Wettbüros geschlossen und drei neue Wettbüros eröffnet. Eine Diskothek/ Tanzlokal wurde seitdem geschlossen, ein Nachtclub/ Strip-Bar ist neu hinzugekommen.

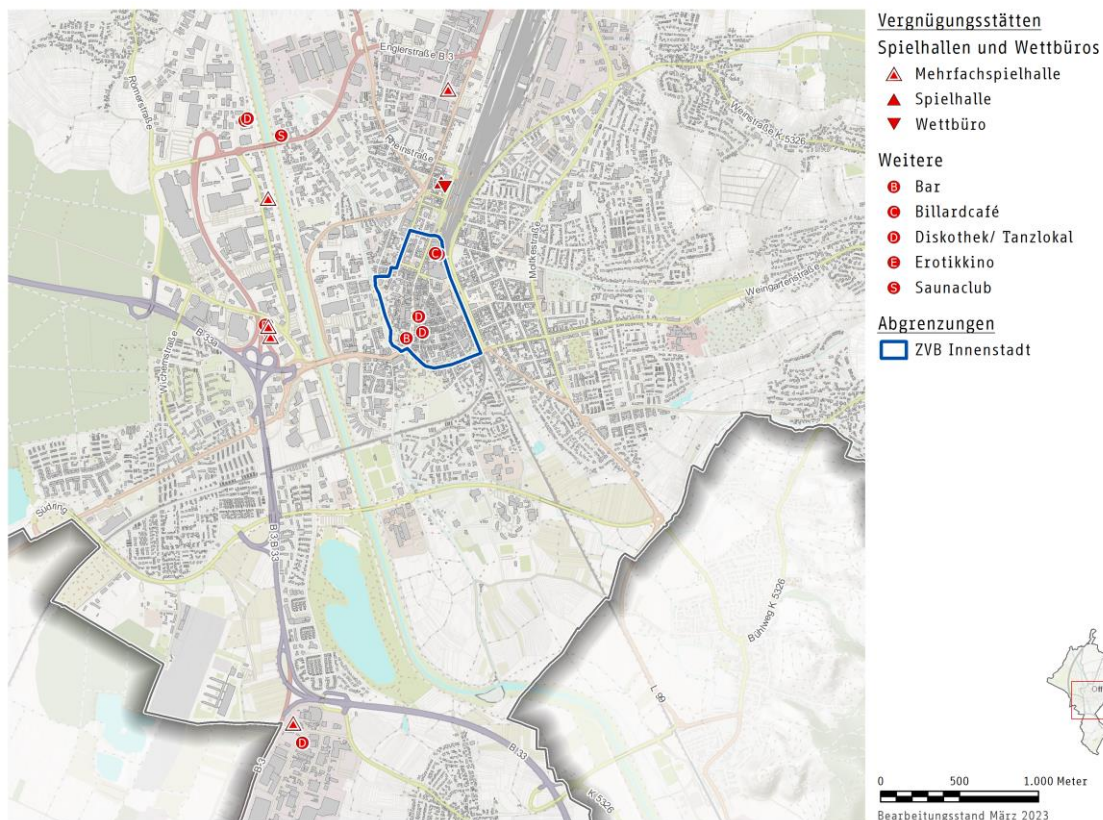
Die Vergnügungsstätten in Offenburg befinden sich aktuell überwiegend innerhalb der Kernstadt, lediglich eine Mehrfachspielhalle und eine Diskothek sind südlich der Bundesstraße B33 in einem Gewerbegebiet gelegen. Des Weiteren befindet sich eine Diskothek nördlich der Otto-Hahn-Straße im Gewerbegebiet Waltersweier. Die meisten Vergnügungsstätten liegen innerhalb der Innenstadt bzw. im unmittelbaren Umfeld der Innenstadt und in den Gewerbegebieten westlich der Innenstadt.

---

<sup>53</sup> Die Stadt Offenburg ist hier bereits ordnungsrechtlich aktiv geworden und hat für die ohne Genehmigung betriebenen Wettbüros Nutzungsuntersagungen ausgesprochen.



**Karte 2: Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Offenburg**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

### 3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE DER BESTEHENDEN VERGNÜGUNGSTÄTTEN IM ZENTRALEN VERSORGBEREICH INNERSTADT UND IHREM UMFELD

Innerhalb der Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereiches Innenstadt befinden sich aktuell einige Vergnügungsstätten sowie weitere im unmittelbaren Umfeld zu dieser. Die Bewertung dieser Vergnügungsstätten(-standorte) erfolgt u.a. hinsichtlich deren (Aus-)Wirkungen auf das nähere Umfeld.

#### 3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungsstätten im zentralen Versorgungsbereich

Als Untersuchungskriterien zur Analyse der Konfliktpotenziale und möglicher Auswirkungen sind folgende Aspekte zu beurteilen:

- die Lage der Vergnügungsstätten (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 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 eine geschlossen wirkende Erdgeschosszone (verklebte, verdunkelte Schaufenster oft in Kombination mit aggressiver Werbung) auszeichnet. So kann eine verklebte Schaufensterfront (vgl. Foto 1 / Foto 2) dazu führen, dass der funktionale Bruch, z.B. hervorgehoben durch eine Spielhalle in einer durchgehenden Ladenzeile, durch diese negative Gestaltung deutlich verstärkt wird.

Weiterhin fällt die Umfeldsituation negativ ins Gewicht, wenn es sich um eine Häufung von Spielhallen, Wettbüros und anderen Vergnügungsstätten handelt und sich gleichzeitig 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 1: negatives Beispiel, andere Stadt**



Quelle: eigenes Foto

**Foto 2: 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 (vgl. Foto 3 / Foto 4)

**Foto 3: positives Beispiel, andere Stadt**



Quelle: eigenes Foto

**Foto 4: positives Beispiel, andere Stadt**



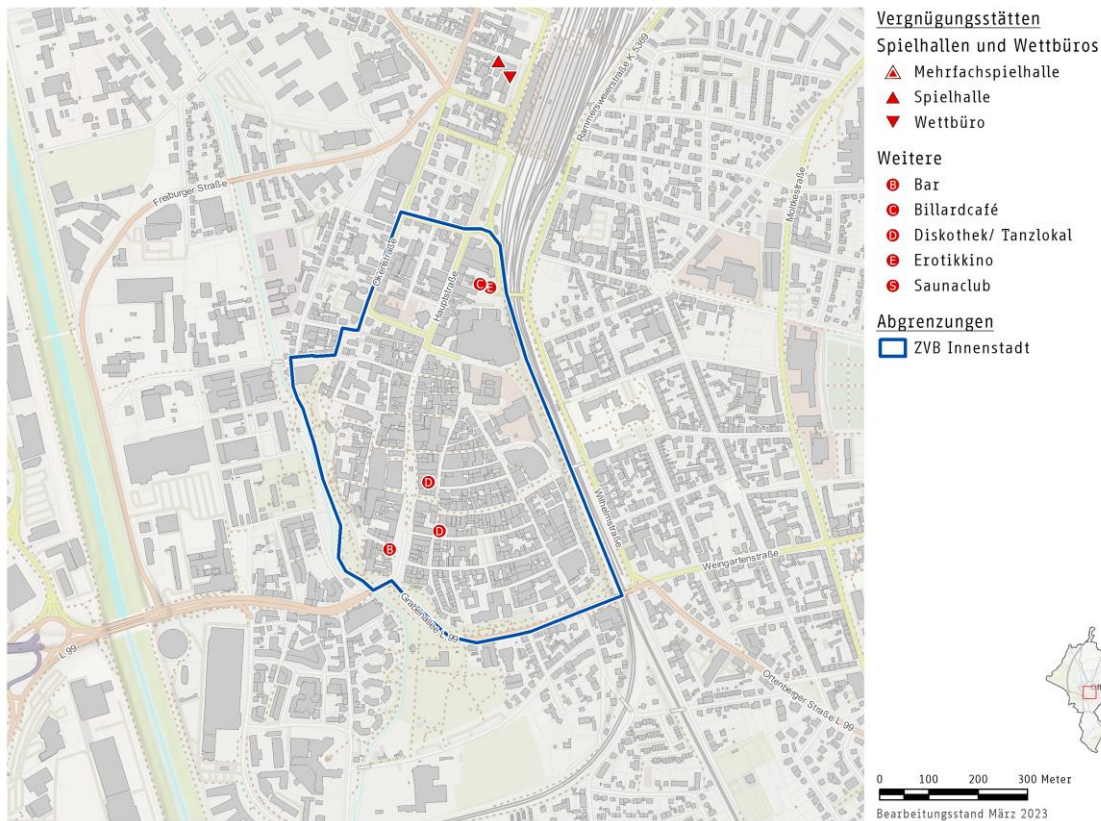
Quelle: eigenes Foto

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 sich auf Grund ihrer Nutzungseigenschaften (begrenztetes Klientel, fehlende gesellschaftliche Akzeptanz) nur sehr schlecht im städtebaulich-funktionalen Sinn integrieren lassen, kann sich das Einfügen in das Umfeld insbesondere durch die Minimierung der Sichtbarkeit bzw. Wahrnehmbarkeit einstellen. Wichtig ist zudem, dass sich die Nutzung in einer positiven/ stabilen Umfeldsituation befindet (u.a. keine Häufungen von Spielhallen, Wettbüros oder anderen Vergnügungstätten, vielfältiges Angebot an Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen).

### 3.2.2 Räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten im Zentralen Versorgungsbereich Innenstadt Offenburg

Karte 3 stellt die räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten im zentralen Versorgungsbereich Innenstadt dar.

Karte 3: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten im zentralen Versorgungsbereich



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

Im Norden des zentralen Versorgungsbereiches Innenstadt finden sich im Bereich der Unionrampe und zum Kreuzungsbereich zur Hauptstraße ein Billardcafé und ein Erotikmarkt mit Videoangebot (Erotikkino). Zudem befindet sich im zentralen Versorgungsbereich Innenstadt südlich des Hauptgeschäftsbereiches ein - ohne Genehmigung betriebenes - Wettbüro, eine Strip-Bar, eine Diskothek und ein Tanzlokal.

Innerhalb des Haupteinkaufsbereiches der Innenstadt befindet sich aktuell keine Vergnügungsstätte. Im unmittelbaren Umfeld der Innenstadt sind hingegen weitere Vergnügungsstätten angesiedelt. Dazu zählen im Bahnhofsbereich (welcher nicht Teil der Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereiches Innenstadt ist) eine Spielhalle

und ein Wettbüro sowie westlich an der Okenstraße ein Wettbüro. Beide Wettbüros werden derzeit ohne Genehmigung betrieben<sup>54</sup>.

### **3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN TEILQUARTIEREN DER INNENSTADT**

Im Jahr 2018 erfolgte die Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes für die Stadt Offenburg durch die GMA Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung Ludwigsburg<sup>55</sup>. Darin wurde der zentrale Versorgungsbereich Innenstadt als alleiniger zentraler Versorgungsbereich in der Stadt Offenburg abgegrenzt. Die Innenstadt befindet sich zentral im Stadtgebiet von Offenburg. Die Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereiches, welcher gegenüber dem vorherigen Einzelhandelskonzept aus dem Jahr 2007 reduziert wurde, erstreckt sich zwischen der Philipp-Reis-Straße im Norden, dem Mühlenbach und der Gaswerkstraße/ Zwingerplatz im Westen sowie der Grabenstraße und der Bahngleise im Süden und Osten. Wie in der Regel in Innenstädten üblich, liegt der Angebotsschwerpunkt im Einzelhandel klar im mittelfristigen Bedarfsbereich und dabei insbesondere bei den Sortimenten Bekleidung und Schuhe. Die im Mittelpunkt des zentralen Versorgungsbereiches gelegene Hauptstraße sowie die Steinstraße und der Lindenplatz stellen den Haupteinkaufsbereich von Offenburg dar, welcher überwiegend als Fußgängerzone ausgewiesen ist. Der Hauptgeschäftsbereich ist geprägt durch eine Mischung aus Einzelhandel, Dienstleistungen, öffentlichen Einrichtungen sowie Wohnnutzungen und ist durch eine hohe Besatzdichte des Einzelhandels gekennzeichnet, was zu einer hohen Fußgängerfrequenz führt. Die Aufweitung der Hauptstraße auf der Höhe des Fischmarktes stellt die städtebauliche und funktionale Mitte von Offenburg dar.

Die Nebenstraßen des Hauptgeschäftsbereiches weisen eine deutlich geringere funktionale Dichte und dadurch auch geringere Frequenz auf. Leerstände konnten in der Innenstadt aktuell nur in diesen Randbereichen festgestellt werden und treten dort auch nur einzeln auf, sodass diese keine prägende städtebaulich negative Wirkung ausüben. Es sind keine Anzeichen für einen Trading-Down-Prozess abzulesen.

---

<sup>54</sup> Gegen die genannten ungenehmigten Wettbüros wird derzeit seitens der Stadt Offenburg ordnungsrechtlich vorgegangen

<sup>55</sup> GMA Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH (Bearb. Gerhard Beck, Julia Wunder): Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes für die Stadt Offenburg, Ludwigsburg 2018

Dennoch sind diese nachgeordneten Geschäftsbereiche hinsichtlich solcher Effekte potenziell gefährdet. Gerade im nordöstlichen Randbereich der Innenstadt im Übergang zum Bahnhofsbereich hat sich in der Vergangenheit bereits eine Ansammlung von Vergnügungsstätten im Bereich der Unionrampe/ Hauptstraße ergeben. Seit 2010 hat sich die Anzahl der Einrichtungen hier aber bereits reduziert.

Derzeit erfolgt in diesem Bereich des zentralen Versorgungsbereiches eine größere städtebauliche und auch funktionale Neuentwicklung. Im Bereich der Gustav-Rée-Anlage und der Hauptstraße, zwischen der Haupteinkaufslage und dem Bahnhofsbereich von Offenburg, wird mit dem Rée-Carré, das sich zum Zeitpunkt der Erhebung noch in der Bauphase befand<sup>56</sup>, ein offenes Einkaufs- und Wohnviertel entwickelt, welches aus fünf Gebäuden und einem Quartiersplatz besteht und über eine Tiefgarage verfügt. Es umfasst ca. 12.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche, was eine erhebliche Steigerung der Verkaufsfläche im zentralen Versorgungsbereich bedeutet. Es ist davon auszugehen, dass von dieser Entwicklung erhebliche Impulse auf das unmittelbare Umfeld ausgehen und es zu Verschiebungen der Einzelhandelslagen, Fußgängerfrequenzen sowie einer deutlichen Aufwertung des Bereiches an der Union-Rampe kommen kann.

Welche Auswirkungen die Corona-Pandemie und die damit verbundenen mehrfachen Schließungen der Einrichtungen in der Innenstadt auf das Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gastronomieangebot haben wird, ist zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht absehbar.

Im Bahnhofsbereich, welcher ebenfalls einen Randbereich der Innenstadt darstellt, auch wenn er nicht Teil der Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereiches ist, haben sich ebenfalls räumlich konzentriert Vergnügungsstätten angesiedelt. Auch hier handelt es sich um einen für Trading-Down-Prozesse potenziell gefährdeten Bereich, die städtebauliche Qualität ist in diesem Bereich verglichen mit der übrigen Innenstadt auch deutlich abnehmend.

---

<sup>56</sup> Erste Geschäfte haben bereits im November 2020 geöffnet, die offizielle Eröffnung ist für März 2021 vorgesehen

Für diesen Bereich besteht ein städtebaulicher Erneuerungsbedarf aufgrund funktionaler Schwächen, dem die Stadt Offenburg durch ein Sanierungsverfahren Rechnung trägt, das seit 2019 läuft und in den nächsten 10 Jahren eine städtebauliche Aufwertung rund um den Bahnhof sowie rund um das Schlachthofgelände (vgl. Kap. 3.5.5) vorsieht. Als Ziele werden u.a. genannt

- Neuordnung und Neugestaltung des Bahnhofs und seines Umfelds inklusive des Zentralen Omnibusbahnhofs (kurz: ZOB) - der Bahnhof soll zum attraktiven Eingangstor der Stadt werden;
- Erhalt des historischen Bahnhofsgebäudes und Reaktivierung der leerstehenden Flächen;
- Weiterentwicklung der Hauptstraße als einladende Verbindung zwischen Bahnhof und Einkaufsinnenstadt und Entwicklung eines attraktiven Quartiers zwischen Hauptstraße, Unionrampe und Rée-Carré;
- Erhöhung der Aufenthaltsqualität, Schaffung und Aktivierung von Räumen für Naherholung und Freizeitgestaltung unterschiedlicher Zielgruppen

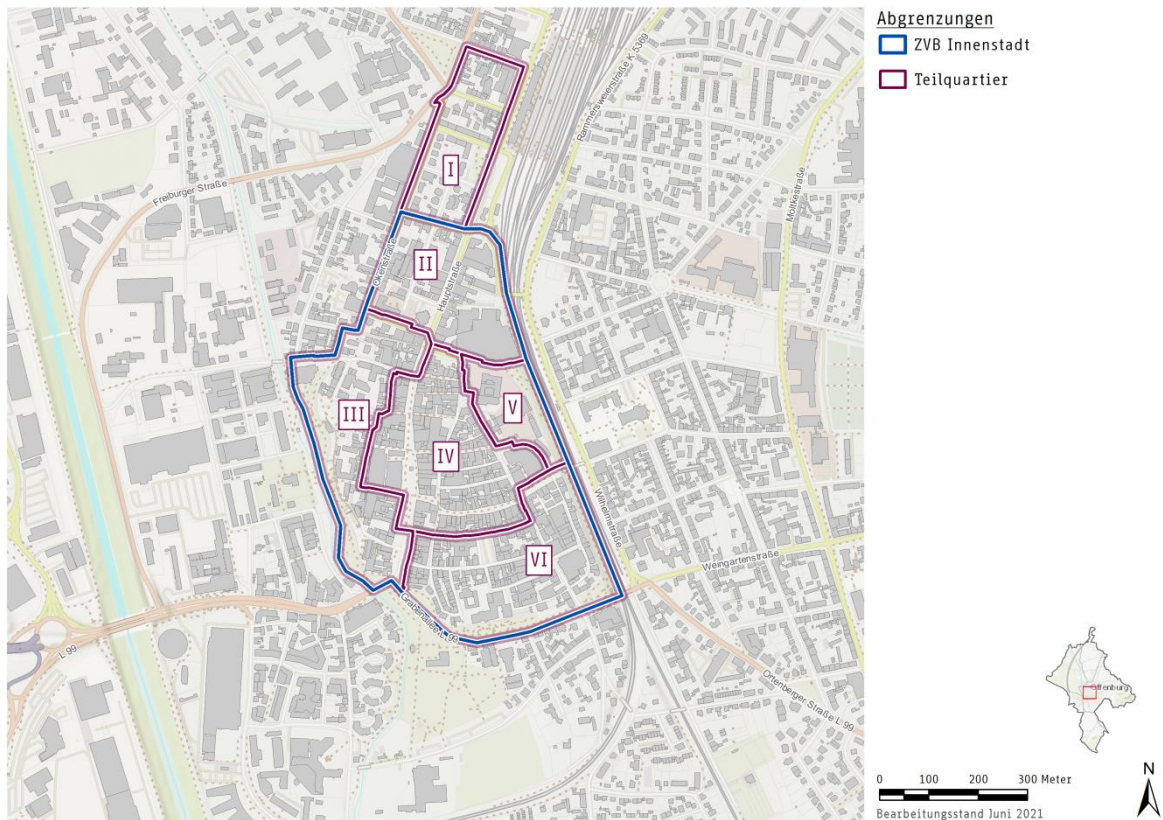
Die Umsetzung dieser Ziele kann durch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten behindert werden. Daher ist in diesem Bereich mit Vergnügungsstätten sehr restriktiv umzugehen. (vgl. Kap. 4.1 und 4.5).

Insgesamt lässt sich die Innenstadt in sechs Teilquartiere untergliedern (vgl. Karte 4).

**Teilquartier I** stellt das Bahnhofsviertel dar. Es ist nicht Teil der Abgrenzung des zentralen Versorgungsbereiches gemäß des Einzelhandelskonzeptes der Stadt Offenburg, übernimmt aber eine zentrale Funktion im Stadtgefüge und stellt den unmittelbaren Randbereich zur Innenstadt dar. Es ist weniger durch Einzelhandelsnutzungen geprägt. Vielmehr überwiegen Dienstleister, Gastronomie und Wohnnutzungen. Zudem stellt der Bereich des Bahnhofes eine zentrale Eingangsfunktion der Innenstadt dar.

In diesem Quartier befinden sind derzeit eine Spielhalle und ein - ohne Genehmigung betriebenes - Wettbüro.

**Karte 4: Quartierseinteilung der Innenstadt von Offenburg**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

### **Spielhalle Franz-Volk-Straße 1**

- Lage außerhalb des zentralen Versorgungsbereich, aber Innenstadttrandlage
- In unmittelbarer Nähe zum Bahnhof Offenburg
- Nachbarschaftsnutzungen: Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleistungen, Wohnen in den Obergeschossen
- Keine Störung der Nachbarschaft
- Auffällige Außengestaltung, verklebte Schaufenster, offensive Werbung



Foto 5: Spielhalle Franz-Volk-Straße 1



Quelle: eigenes Foto Juni 2020

Foto 6: Spielhalle Franz-Volk-Straße 1



Quelle: eigenes Foto Juni 2020

**Teilquartier II** stellt den nördlichen Teil des zentralen Versorgungsbereiches Innenstadt dar und ist als Randlage des Haupteinkaufsbereiches zu betrachten. Das Quartier ist von Wohnnutzungen, Dienstleistungsangeboten, Gastronomie, Hotels und auch Einzelhandelsnutzungen geprägt. In diesem Teilquartier erfolgt die oben beschriebene Entwicklung des Rée-Carrés, sodass in den kommenden Jahren ein erheblicher Wandel des Quartiers zu erwarten ist.

Aktuell befinden sich im Teilquartier II ein Billardcafé und ein Erotikshop mit Videoangebot (Erotikkino) sowie ein ohne Genehmigung betriebenes Wettbüro.

### **Billardcafé Unionrampe 6**

- Lage im Randbereich des zentralen Versorgungsbereiches Innenstadt
- Rückwärtige Lage in einem Durchgang/ einer Passage
- Umnutzung eines ehemals gewerblich genutzten Gebäudes
- Nachbarschaftsnutzungen: Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleistungen, Wohnen
- Andere Vergnügungsstätten in der unmittelbaren Umgebung
- Zurückhaltender Auftritt, keine funktionale Störung gerade durch die rückwärtige Lage

Foto 7: Billardcafé Unionrampe 6



Quelle: eigenes Foto Juni 2020

Foto 8: Billardcafé Unionrampe 6



Quelle: eigenes Foto Juni 2020

### **Erotikshop/ Erotikkino Unionrampe 6**

- Lage am Rand des zentralen Versorgungsbereiches
- Exponierte Lage an einer Hauptstraße als wichtiger Zugang zur Innenstadt in Bahnhofsnähe
- Negative Auswirkungen auf das benachbarte Ree-Carre nicht auszuschließen
- Andere Vergnügungstätten in der Umgebung
- Investition auf benachbarten Grundstücken
- Auffällige Gestaltung, aggressive Werbung

Foto 9: Erotikkino Unionrampe 6



Quelle: eigenes Foto Juni 2020

Foto 10: Erotikkino Unionrampe 6



Quelle: eigenes Foto Juni 2020

**Teilquartier III** befindet sich südwestlich des Haupteinkaufsbereiches. Dieses Teilquartier ist stark durch Wohnnutzungen und öffentliche Einrichtungen geprägt. Dazu kommen vereinzelt Dienstleistungsangebote. Am südlichen Rande des Teilquartiers befindet sich im Übergang zum Haupteinkaufsbereich an der Hauptstraße derzeit eine Strip-Bar.

#### **Bar/ Striplokal Roxy, Hauptstraße 100**

- Lage innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches in Randlage zum Haupteinkaufsbereich
- Nachbarschaftsnutzungen: Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleistungen, Wohnen in den Seitenstraßen
- Potenzielle Störungen der Nachbarschaft durch Gäste und Betriebszeiten
- Eher zurückhaltende Außengestaltung

**Foto 11: Bar/ Striplokal Roxy, Hauptstraße 100**



Quelle: eigenes Foto Juni 2020

**Teilquartier IV** stellt den Haupteinkaufsbereich dar und damit den Kern der Innenstadt. Starke Einzelhandelskonzentrationen befinden sich insbesondere entlang der Hauptstraße, aber auch in den unmittelbar angrenzenden Nebenstraßen. Der Haupteinkaufsbereich verfügt über eine gute funktionale und städtebauliche Dichte und weist eine ausgeprägte Passantenfrequenz auf. Das Erscheinungsbild sowohl der Geschäfte als auch des öffentlichen Raumes ist ausgesprochen attraktiv. Es sind kaum Leerstände oder Mindernutzungen zu finden. In den Nebenstraßen sind in den Obergeschossen, wie bei Städten dieser Größe häufig, auch Wohnnutzungen zu finden.

Am südlichen Rand des Haupteinkaufsbereiches im Übergang zum Teilquartier VI befindet sich aktuell ein - ohne Genehmigung betriebenes - Wettbüro. Zudem liegt eine Diskothek innerhalb des Haupteinkaufsbereiches in einer Seitenstraße und ein Tanzlokal liegt genau auf der Grenze der Teilquartiere IV und VI.

### **Diskothek „Der Club“ Klosterstraße 20**

- Lage in einer Seitenstraße des Haupteinkaufsbereiches
- Nachbarschaftsnutzungen: Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleistungen, Wohnen in den Obergeschossen
- Störpotenziale: Öffnungszeiten in der Nacht am Wochenende und an Feiertagen, Lärm zu Ruhezeiten, Unverträglichkeit mit Wohnnutzungen
- Eher unauffällige Außengestaltung

**Foto 12: Diskothek Klosterstraße 20**



Quelle: eigenes Foto Juni 2020

### **Tanzlokal Spitalkeller, Spitalstraße**

- Lage im zentralen Versorgungsbereich in einer Seitenstraße zur Fußgängerzone
- Umgebungsnutzungen: Handel, Dienstleistungen, Gastronomie und öffentliche Einrichtungen
- Keine störepfindlichen Nutzungen in der Nachbarschaft
- Zurückhaltende Außendarstellung, keine funktionale Beeinträchtigung

**Foto 13: Tanzlokal Spitalkeller**



Quelle: eigenes Foto Juni 2020

**Teilquartier V** kann als Schulquartier bezeichnet werden. Unmittelbar angrenzend an den Haupteinkaufsbereich befindet sich eine Vielzahl an Schulgebäuden. Innerhalb dieses Teilquartiers sind keine weiteren Nutzungen, auch keine Vergnügungstätten, angesiedelt.

**Teilquartier VI** befindet sich südlich des Haupteinkaufsbereiches. Es ist durch einen hohen Wohnanteil geprägt. Zusätzlich sind hier einige Dienstleistungsangebote und Gastronomie vorhanden. Vereinzelt Einzelhandelsnutzungen ergänzen das Angebot. Aktuell sind in diesem Teilquartier keine Vergnügungstätten vorhanden.

### **3.4 ZUSAMMENFASSENDER BEWERTUNG DER SITUATION IN DER INNENSTADT**

Die Bewertung der Innenstadt von Offenburg und ihrer Teilquartiere macht die starke funktionale Position der Innenstadt deutlich. Durch die Entwicklung des Reecarres im Bereich der Unionrampe wird eine nochmalige funktionale Stärkung vor allem des nördlichen Innenstadtbereiches erreicht. Eine funktionale Schwächung der Innenstadt durch Vergnügungstätten ist zumindest im zentralen Versorgungsbereich nicht zu befürchten; allenfalls könnte die städtebauliche Gestaltung von Vergnügungstätten für Beeinträchtigungen sorgen. Hier kann evtl. durch Beratung der Betreiber /Investitionsinteressenten für eine gestalterische Integration gesorgt werden (vgl. Kap. 5).

Anders stellt sich die Situation im Bahnhofsbereich dar. Hier wird von städtebaulichen und funktionalen Problemen berichtet, dem durch die Einrichtung eines Sanierungsgebietes Rechnung getragen wird. Dieser Bereich stellt sich daher gegenwärtig sehr empfindlich dar und könnte sowohl in seiner Funktion als auch hinsichtlich der Umsetzung der Sanierungsziele durch Vergnügungsstätten beeinträchtigt werden.

### **3.5 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBE- UND MISCHGEBIETEN VON OFFENBURG**

Im gewerblich geprägten Mischgebiet sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten nach § 6 (1) Nr. 8 BauNVO allgemein zulässig. In Gewerbegebieten sind (auch kerngebietstypische) Vergnügungsstätten nach § 8 (3) Nr. 3 BauNVO als Ausnahme dann grundsätzlich zulässig, wenn - zu benennende - städtebauliche Gründe dem nicht entgegenstehen. Im Hinblick auf die räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten bzw. möglichen Ausschlüsse sind hierbei die Nutzungsstrukturen der gewerblich geprägten Bereiche und des näheren Umfeldes zu beschreiben und vergnügungsstättenbezogene Nutzungsverträglichkeiten abzuleiten.

In Offenburg liegen die gewerblichen Bauflächen zum überwiegenden Teil zwischen der Kernstadt und der Autobahn beidseits der Kinzig entlang der Heinrich-Hertz-Straße und der Freiburger Straße. Ein weiterer großer Standort befindet sich im Ortsteil Elgersweier; kleinere gewerbliche Standorte finden sich außerdem in den Ortsteilen Zunsweier und Weier.

Die einzelnen Standorte sind unterschiedlich strukturiert und auch von unterschiedlicher städtebaulicher Qualität. Im Folgenden werden die entsprechenden Bereiche detailliert dargestellt.

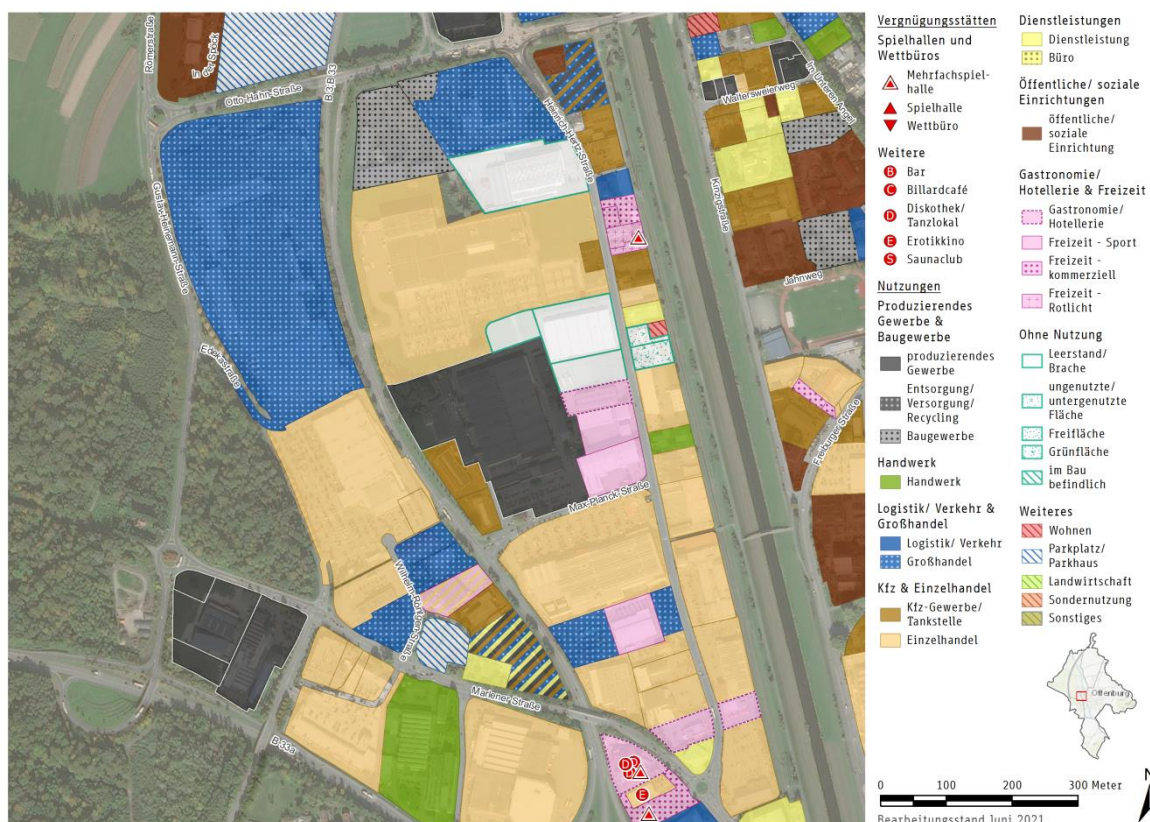
#### **3.5.1 Gewerbestandorte West 1 und 2**

Die Gewerbestandorte West 1 und 2 befinden sich westlich der Kinzig entlang der Heinrich-Hertz-Straße zwischen Otto-Hahn-Straße im Norden und der B 3 im Süden und setzen sich an der Marleiner Straße fort.

Die Gewerbegebiete West 1 und 2 weisen sowohl bei den Nutzungen, als auch in der Größe der Betriebe eine sehr heterogene Struktur auf. Der Bereich lässt sich wie folgt in mehrere Teilbereiche untergliedern:

- Der Bereich zwischen Heinrich-Hertz-Straße und Kinzig, der im Norden von einer kleinteiligen Nutzungsstruktur von Gewerbe, Handwerk, Dienstleistungen, Einzelhandel und Freizeitgewerbe (u.a. Bordelle und Vergnügungstätigkeiten) bestimmt ist und im Süden vorrangig Einzelhandelsnutzungen enthält;
- Der Bereich westlich der Heinrich-Hertz-Straße und nördlich der Max-Planck-Straße, der neben einzelnen Leerständen ehemals gewerblicher Betriebe derzeit vor allem durch Großhandels- und Einzelhandelsbetriebe (Möbelhandel) bestimmt wird;
- Der Bereich südlich der Max-Planck-Straße, der in überwiegendem Maße von Einzelhandelsnutzungen - in mehreren Fällen durch Gebäudeumnutzung - geprägt ist;

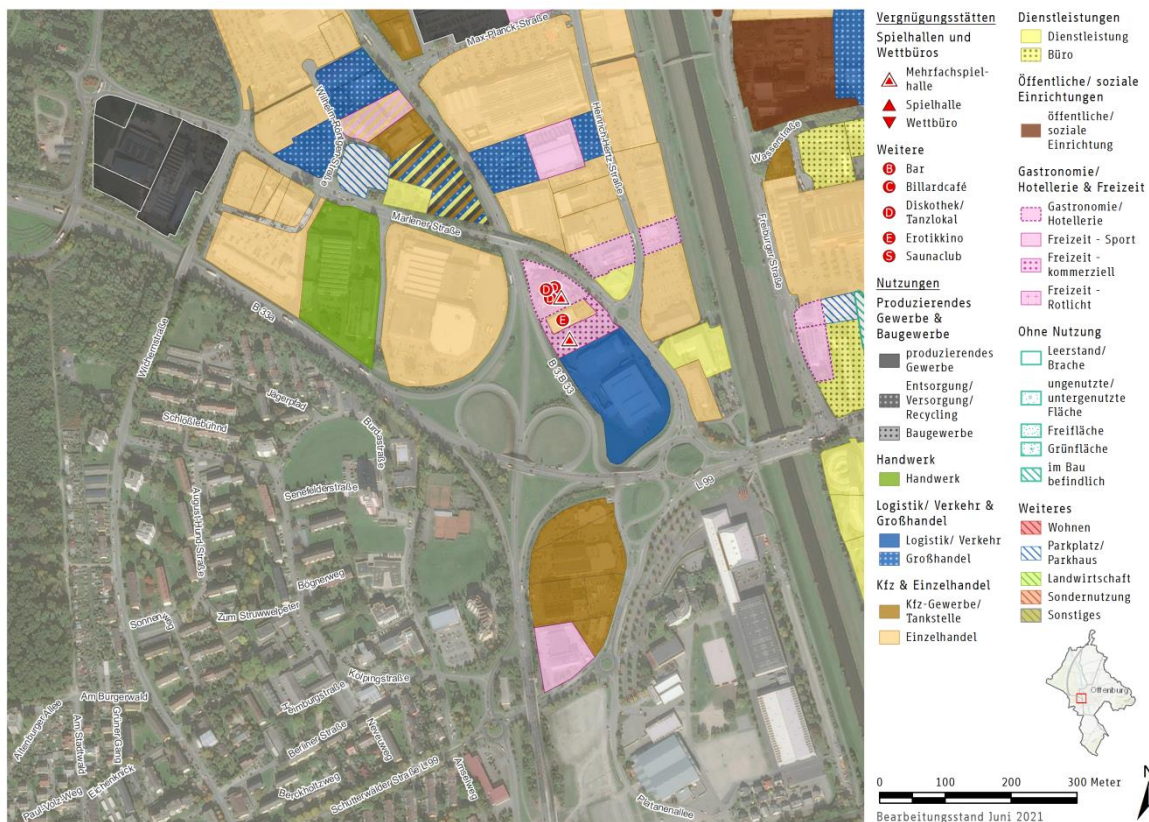
Karte 5: Nutzungsstruktur Gewerbegebiete West:



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im August 2020; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, Esri, Maxar, GeoEye, Earthstar Geographice, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN and the GIS User Community

Als ein separater Teilbereich ist außerdem das Gebiet südlich der Marlerer Straße zu werten, das im westlichen Teil von einer Abfolge von industriellen Nutzungen, Einzelhandel und Handwerk bestimmt wird, in einer Insellage zwischen Marlerer Straße, B 33 und L 99 eine kleine Agglomeration von Vergnügungsstätten (Mehrfachspielhallen, Erotikshop und Diskotheken) enthält und südlich der L 99 eine kleine Gruppe von Betrieben des Kfz-Gewerbes aufweist.

**Karte 6: Nutzungsstruktur Gewerbestandort Marlerer Straße**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im August 2020; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, Esri, Maxar, GeoEye, Earthstar Geographice, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN and the GIS User Community

Entsprechend der sehr heterogenen Nutzungsmischung ist auch die städtebauliche Qualität des Standortes sehr unterschiedlich. Von einem städtebaulich geschlossenen Bild kann allenfalls an der Marlerer Straße gesprochen werden, der Bereich zwischen Heinrich-Hertz-Straße und Kinzig wird von gewerblichen Zweckbauten des Handwerks und des Einzelhandels bestimmt, entlang der Heinrich-Hertz-Straße finden sich großmaßstäbliche Bauten von durchschnittlicher Qualität und einzelnen Leerständen.



Im Gebiet befinden sich an zwei Standorten - an der nördlichen Heinrich-Hertz-Straße und an der Marleener Straße - in kleinräumlicher Bündelung insgesamt drei Spielhallenstandorte, mehrere - baulich verbundene - Diskotheken sowie zwei Bordelle und ergänzend zwei Erotikshops.

#### **Standort: Marleener Straße 3a - 5**

- Vergnügungstättenhäufung aus zwei Mehrfachspielhallen, einem Erotikshop und einem Gebäudekomplex mit mehreren Diskotheken
- autokundenorientierter Standort im Gewerbegebiet, verkehrsgünstige Lage
- räumlich und funktional isolierter Standort, keine weiteren Nutzungen im direkten Umfeld
- Ausbildung eines isolierten Raumes - kaum Auswirkungen auf Nachbarnutzungen
- Faktisches Sondergebiet "Vergnügungstätten"

**Foto 14: Marleener Straße 3a - 5**



Quelle: eigenes Foto August 2020

**Foto 15: Marleener Straße 3a - 5**



Quelle: eigenes Foto August 2020

Foto 16: Marleener Straße 3a - 5



Quelle: eigenes Foto August 2020

Foto 17: Marleener Straße 3a - 5



Quelle: eigenes Foto August 2020

### Standort: Heinrich-Hertz-Straße 18-22

- Vergnügungstättenkonzentration bestehend aus einer Spielhalle, zwei Erotikshops und zwei Bordellen
- Nachbarschaftsnutzungen Gewerbe, Einzelhandel; keine störungsempfindlichen Nutzungen in der Umgebung
- autokundenorientierter Standort im Gewerbegebiet,
- starke Prägung des Gebiets durch Einzelhandels- und Dienstleistungsangebote
- Qualitätsverlust, Leerstände (Trading-Down-Prozess)

Foto 18: Heinrich-Hertz-Straße 18-22



Foto 19: Heinrich-Hertz-Straße 18-22



Die eher geringwertige Nutzung, die Dominanz von Einzelhandelsnutzungen und die bestehenden Leerstände zwischen Otto-Hahn-Straße und Max-Planck-Straße machen deutlich, dass in diesem Bereich die gewerbliche Nutzung tendenziell auf dem Rück-

zug ist und sich der Bereich zu einem deutlich einzelhandelsgeprägtem Standort wandelt<sup>57</sup>. Die im Vergnügungsstättenkonzept von 2012 prognostizierte Entwicklung weiterer Einzelhandelsnutzungen hat sich mittlerweile zu wesentlichen Teilen realisiert.

Für den Standort Marlener Straße sind auf Grund der homogenen Nutzungsstruktur sowie der räumlichen Trennung zum gesamten Gebiet Vergnügungsstätten grundsätzlich verträglich. Das Gebiet stellt faktisch ein Sondergebiet "Vergnügungsstätten" dar.

### **3.5.2 Gewerbestandort Waltersweier West 3 und 4**

Die Gewerbestandorte Waltersweier West 3 und 4 schließen nördlich der Otto-Hahn-Straße an die Gebiete West 1 und 2 an.

Es handelt sich um einen zusammenhängenden Standort, der deutlich später als West 1 und 2 entwickelt wurde und sich vor allem im nördlichen und nordöstlichen Bereich noch in der Entwicklung befindet. Das Gebiet untergliedert sich in zwei Teilbereiche, die durch eine Grünzone getrennt sind:

- Der Bereich Waltersweier West 4 wird durch die Hanns-Martin-Schleyer-Straße erschlossen und besteht im Wesentlichen aus dieser Achse sowie der abzweigenden Straße Im Spöck. Westlich der Hans-Martin-Schleyer-Straße befinden sich kleine Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe, östlich dieser Achse sind größere Einheiten des Großhandels und Bürostandorte sowie das Technologiezentrum Offenbürg untergebracht. Die Nutzungen bestehen aus einer Mischung von produzierendem Gewerbe und Dienstleistungen. Die städtebauliche Qualität ist gut.
- Der Bereich Waltersweier West 3 liegt zwischen der Kinzig und dem Gebiet Waltersweier 4 und ist über die Straße Im Drachenacker erschlossen. Die Nutzung besteht im nördlichen Teilbereich aus produzierendem Gewerbe, im südlichen Teilbereich aus kleinen Betrieben des Handwerks und des Dienstleistungssektors sowie einer Diskothek. Die im Gutachten von 2011 identifizierten ungenutzten Area-

---

<sup>57</sup> Dafür spricht auch die vor kurzem erfolgte Ansiedlung eines Möbelhauses im Gebiet. Auch das Einzelhandelsgutachten von 2018 sieht hier einen Ergänzungsstandort für großflächigen Einzelhandel vor.

le sind mittlerweile belegt. Die städtebauliche Qualität des Standortes ist durchschnittlich und von zweckmäßigen Gewerbebauten bestimmt.

**Karte 7: Nutzungsstruktur Gewerbebestandort Waltersweier West 3 und 4**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im August 2020; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, Esri, Maxar, GeoEye, Earthstar Geographice, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN and the GIS User Community

### Diskotheek Im Drachenacker 6

- Diskothek in Gewerbegebietslage (autokundenorientierter Standort)
- Umgebungsnutzungen Gewerbe
- Keine Störung der Umgebungsnutzungen
- Städtebauliches Erscheinungsbild zurückhaltend
- Flächenverbrauch von Gewerbeflächen für Betriebe des Handwerks und des produzierenden Gewerbes

Foto 20: Im Drachenacker 6



Quelle: eigenes Foto August 2020

Foto 21: Im Drachenacker 6



Quelle: eigenes Foto August 2020

### 3.5.3 Gewerbestandort Kinzigstraße

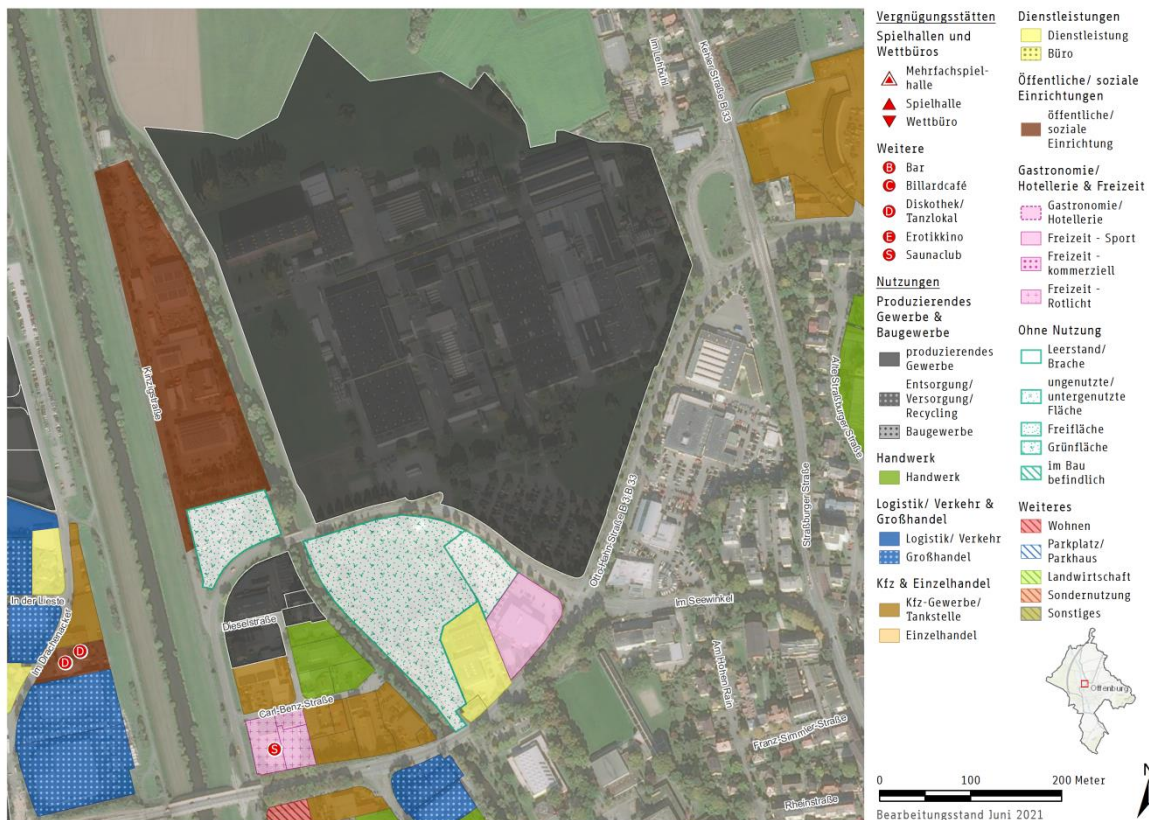
Der Bereich Kinzigstraße befindet sich nördlich der Offenburger Innenstadt und lässt sich in zwei Quartiere unterteilen:

- Das erste großmaßstäbliche Quartier besteht aus dem Bereich nördlich der Otto-Hahn-Straße und der Kinzigstraße. Die Nutzer sind das Tesa-Werk und die technischen Betrieben der Stadt Offenburg.
- Zwischen diesem Bereich und der Otto-Hahn-Straße befindet sich ein kleinteilig geprägter Standort (Dieselstraße), der durch die Insellage ein eigenes Quartier bildet. Dieser Bereich ist geprägt durch Kfz-Gewerbe und mehrere Bordelle.

Entwicklungsmöglichkeiten bestehen noch in begrenztem Maße im nördlichen Teilbereich entlang der Kinzigstraße; allerdings dürften diese Flächen ein Entwicklungspotenzial des Tesa-Werkes darstellen und stehen für andere Nutzungen nicht zur Verfügung.

Vergnügungsstätten finden sich nicht am Standort.

**Karte 8: Nutzungsstruktur Gewerbestandort Kinzigstraße**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im August 2020; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, Esri, Maxar, GeoEye, Earthstar Geographice, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN and the GIS User Community

Perspektivisch ist besonders der Bereich um die Dieselstraße schwer zu beurteilen, der durch eine dichte Überbauung, eine begrenzte Qualität der Gewerbebauten sowie mehrere Bordellnutzungen gekennzeichnet ist. Hier sind Nutzungsveränderungen durch Betriebsaufgaben vorstellbar, die Möglichkeiten für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten bieten.

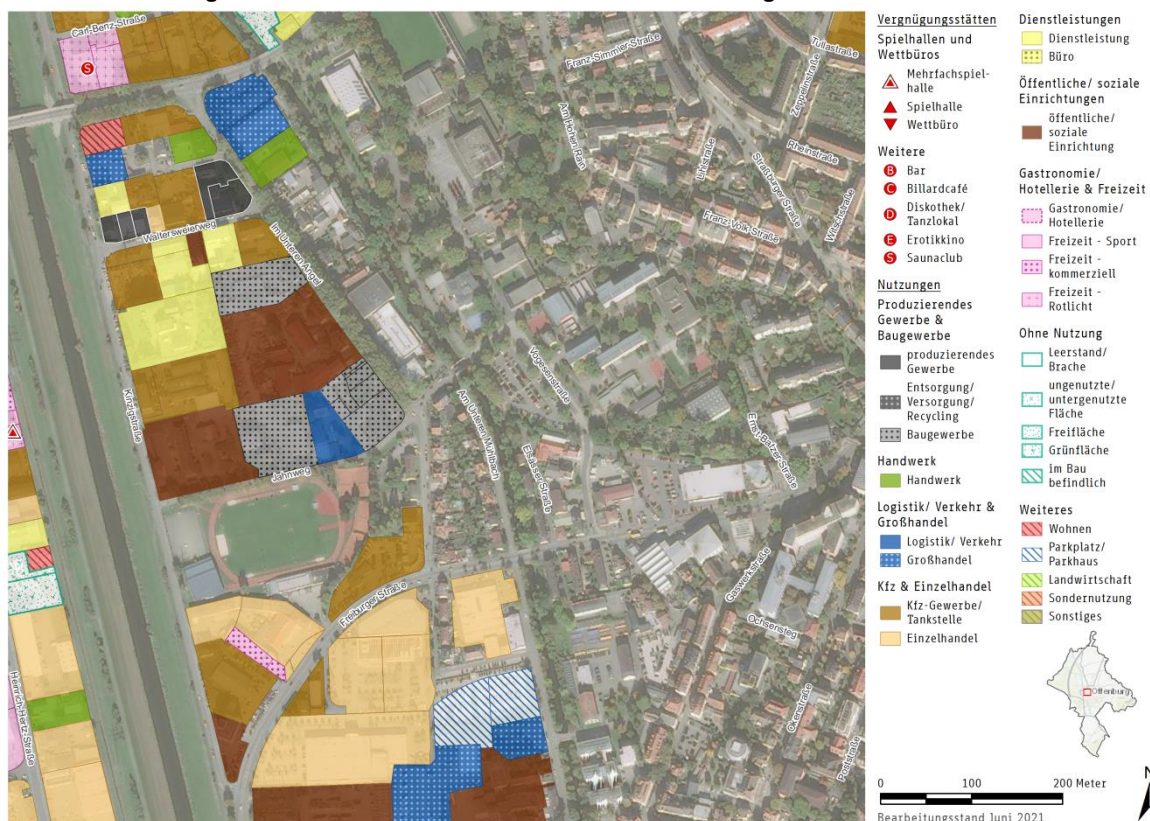
### 3.5.4 Gewerbestandort Waltersweier Weg

Der Gewerbestandort Waltersweier Weg schließt südlich der Otto-Hahn-Straße an das Gebiet Kinzigstraße an. Der Standort ist ein älteres, kleinteilig strukturiertes und sehr gemischtes, zur Straße Im unteren Angel zunehmend mit Wohnnutzung durchsetztes Gebiet.

Die Nutzung ist sehr heterogen und besteht aus Produzierendem Gewerbe, einzelnen Handwerksbetrieben, Kfz-Gewerbe, Dienstleistungsnutzungen, öffentlichen Einrichtungen sowie Betrieben des Baugewerbes. Die Nutzung ist sehr kleinteilig strukturiert.

riert und stark gemischt; Ballungen bestimmter Branchen existieren nicht. Die städtebauliche Qualität ist durchschnittlich, städtebauliche Mißstände existieren allerdings nicht. Vergnügungsstätten befinden sich nicht am Standort.

**Karte 9: Nutzungsstruktur Gewerbestandort Waltersweier Weg**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im August 2020; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, Esri, Maxar, GeoEye, Earthstar Geographice, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN and the GIS User Community

Perspektivisch ist keine eindeutige Aussage zur zukünftigen Entwicklung des Gebietes möglich. Die heterogene Struktur lässt Nutzungsveränderungen und damit auch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu, die Qualität des Gebietes selbst würde sich hierdurch nicht verändern.

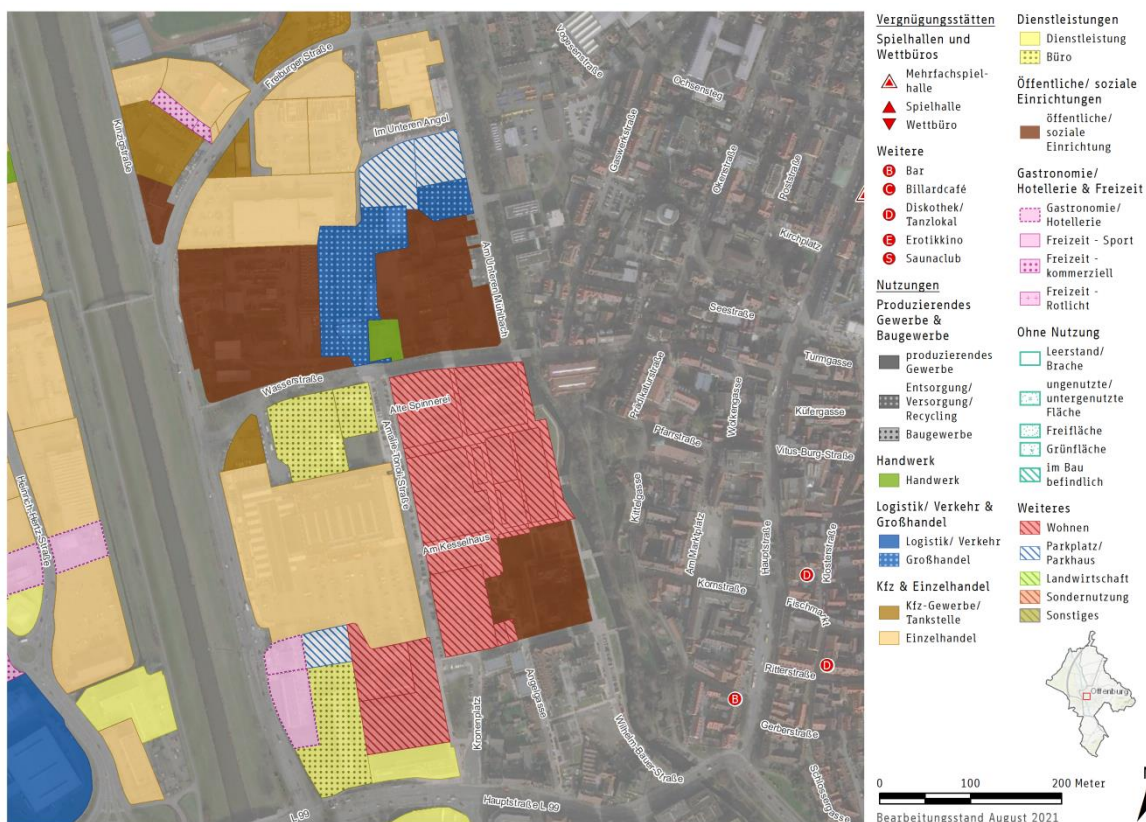
### 3.5.5 Freiburger Straße

Der Gewerbestandort Freiburger Straße schließt unmittelbar südlich an das Gebiet Waltersweier Weg an.

Strukturell ist das Gebiet im Gegensatz zu anderen Standorten in Offenburg in hohem Maße von Einzelhandelsnutzungen (vor allem an der Freiburger Straße) sowie

Dienstleistungsnutzungen und öffentlichen Einrichtungen bestimmt. Vergnügensstätten befinden sich derzeit nicht am Standort.

**Karte 10: Nutzungsstruktur Gewerbestandort Freiburger Straße**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im August 2020; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, Esri, Maxar, GeoEye, Earthstar Geographice, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN and the GIS User Community

Im rückwärtigen Bereich (ehemalige Spinnerei) findet seit einiger Zeit eine Neustrukturierung statt, in deren Rahmen auf den derzeit in Aufbereitung befindlichen Flächen Wohnungen und Dienstleistungsnutzungen entstehen sollen. Mit diesen Maßnahmen wird das Gebiet seinen Charakter deutlich ändern.

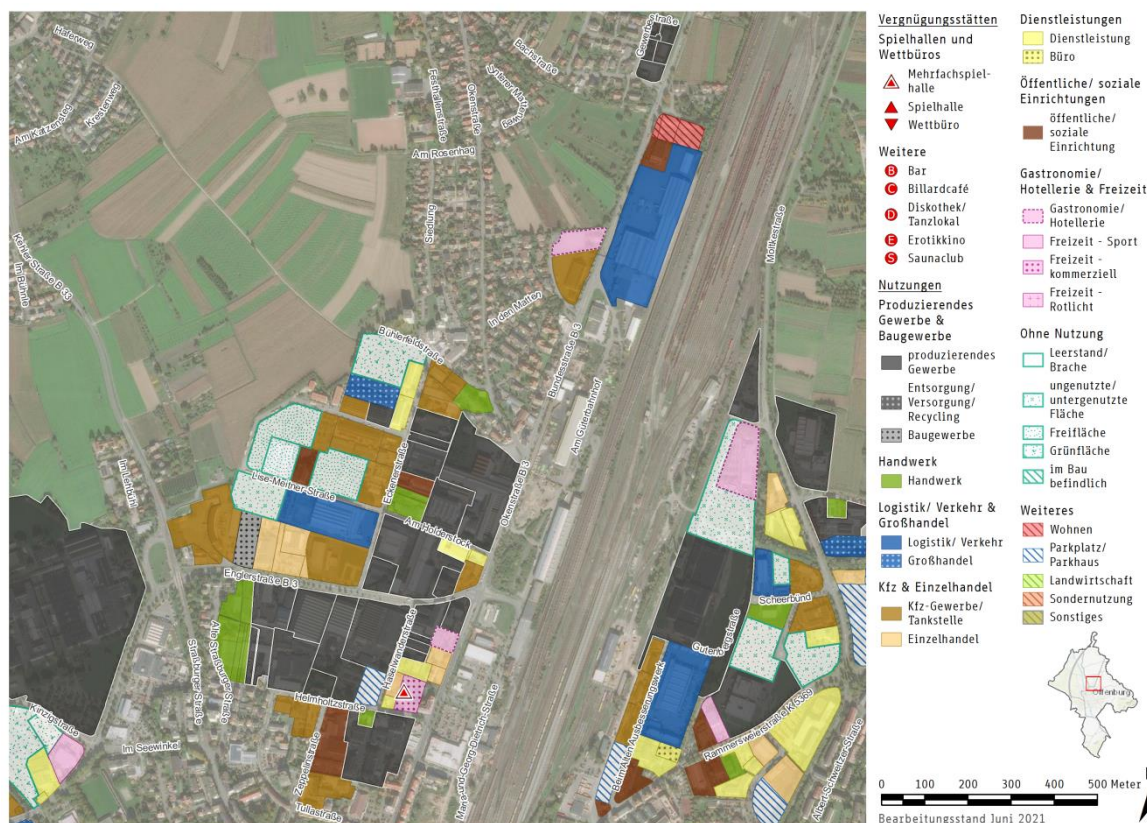
### 3.5.6 Industriegebiet Nord / Güterbahnhofareal

Der Gewerbestandort Industriegebiet Nord / Güterbahnhofareal ist ein älterer Gewerbestandort im nördlichen Teil von Offenburg direkt an der B 3/ Okenstraße. Das Gebiet wird zentral durch die Englerstraße erschlossen, die das Gebiet auch in zwei Bereiche teilt.



Der Teilbereich nördlich der Englerstraße besteht zum einen aus einer vorwiegend industriell geprägten Achse zwischen der Okenstraße und der Eckenerstraße. Hier finden sich eine Reihe größerer Betriebe, die durch verschiedene kleingewerbliche Nutzungen ergänzt werden. Östlich der Okenstraße liegt das Areal des ehemaligen Güterbahnhofs in dem sich auf Grund des bestehenden Gleisanschlusses Betriebe des Transportgewerbes und des Rohstoffhandels angesiedelt haben. Derzeit verfügt nur dieses Gewerbegebiet in Offenburg über einen Gleisanschluss. Die noch brachliegenden Flächen sollen im Hinblick auf diese besondere Nutzungsoption weiterentwickelt werden.

**Karte 11: Nutzungsstruktur Gewerbebestandort Nord / Güterbahnhofsareal**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im August 2020; Karten-  
grundlage: Stadt Offenburg, Esri, Maxar, GeoEye, Earthstar Geographice, CNES/Airbus  
DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN and the GIS User Community

Westlich der Eckenerstraße schließt sich um die Lise-Meitner-Straße ein ehemaliges Militärareal an, das sich derzeit in Konversion befindet und von dem der an die Englerstraße angrenzende Bereich bereits gewerblich erschlossen ist. In den noch bestehenden Gebäuden der ehemals militärischen Nutzung befinden sich derzeit

noch verschiedene gewerbliche Zwischennutzer. Darüber hinaus sind besonders an der Lise-Meitner-Straße noch erhebliche Flächen ohne Nutzung.

In diesem Bereich soll zukünftig ein Krankenhaus angesiedelt werden. Es wird erwartet und ist auch erwünscht, dass sich in der Nachbarschaft ein Strukturwandel mit der Ansiedlung krankenhausauffiner Nutzungen aus dem medizinischen Bereich vollziehen wird.

Der Bereich südlich der Englerstraße besteht zum größeren Teil aus den Grundstücken eines großen gewerblichen Betriebes (Meiko), an den sich ab der Helmholtzstraße eine Zone kleingewerblicher Nutzung anschließt, die etwa ab der Tullastraße fließend in eine Wohnnutzung übergeht.

Im östlichen Teil der Helmholtzstraße befindet sich zum mischgebietstypisch geprägten Straßenzug der Okenstraße orientiert zudem eine große Mehrfachspielhalle mit vier Konzessionen, die nicht standortgerecht dimensioniert erscheint.<sup>58</sup>

### **Spielhalle Helmholtzstraße 6a**

- Mehrfachspielhalle in Gewerbegebietslage (autokundenorientierter Standort)
- verkehrsgünstige Lage im Bereich des Stadteingangs Okenstraße
- Wohnnutzungen (MI) und Industrieanlagen (GE) in unmittelbarer Nachbarschaft
- ggf. negative Auswirkungen auf Wohnnutzungen
- Flächenverbrauch von Gewerbeflächen für Betriebe des Handwerks und des produzierenden Gewerbes

---

<sup>58</sup> Ein Betrieb von vier kerngebietstypischen Spielstätten (mit einer Nutzfläche von jeweils 144 qm) unter einem Dach in einem faktischen Gewerbegebiet, ist nicht als Ausnahme gemäß § 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO zulässig (vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 26.08.2009, 3 S 1057/09). Die Nutzung hätte somit versagt werden können bzw. versagt werden müssen.

Foto 22: Helmholtzstraße 6a



Quelle: eigenes Foto August 2020

Foto 23: Helmholtzstraße 6°



Quelle: eigenes Foto August 2020

Bis auf die Nutzungsübergänge an den Rändern macht das Gewerbegebiet Nord grundsätzlich einen eher heterogenen Eindruck. Neben augenscheinlich stabilen gewerblichen Nutzungen finden sich auch Leerstände, Umnutzungen, vereinzelt auch Neubauten als Nachfolge abgerissener Gebäude. Vor allem im nördlichen Gebietsteil sind Unternutzungen und brachliegende Flächen vorhanden; hier wird sich die Situation aber in absehbarer Zeit mit der Ansiedlung des Krankenhauses ändern. Die städtebauliche Qualität ist derzeit zum überwiegenden Teil allenfalls durchschnittlich; hier sind aber zukünftig ebenfalls deutliche Aufwertungen zu erwarten.

Die weitere Entwicklung des Standortes wird in erster Linie durch die zukünftige Nutzung der Konversionsflächen westlich der Eckenerstraße und der früheren Bahnflächen östlich der Okenstraße bestimmt werden. Mit der Perspektive einer medizinischen Nutzung ist die zukünftige Entwicklung vorgezeichnet. Der Bereich südlich der Helmholtzstraße weist auf Grund der Verflechtung mit Wohnnutzung schwierigere Entwicklungsperspektiven auf. Die Brachflächen im Osten des Gebietes sollten vornehmlich für traditionelle Gewerbenutzungen (produzierendes Gewerbe, Handwerk, nicht publikumsorientierte Dienstleistungen) entwickelt werden.

### 3.5.7 Gewerbebestandort Rammersweier

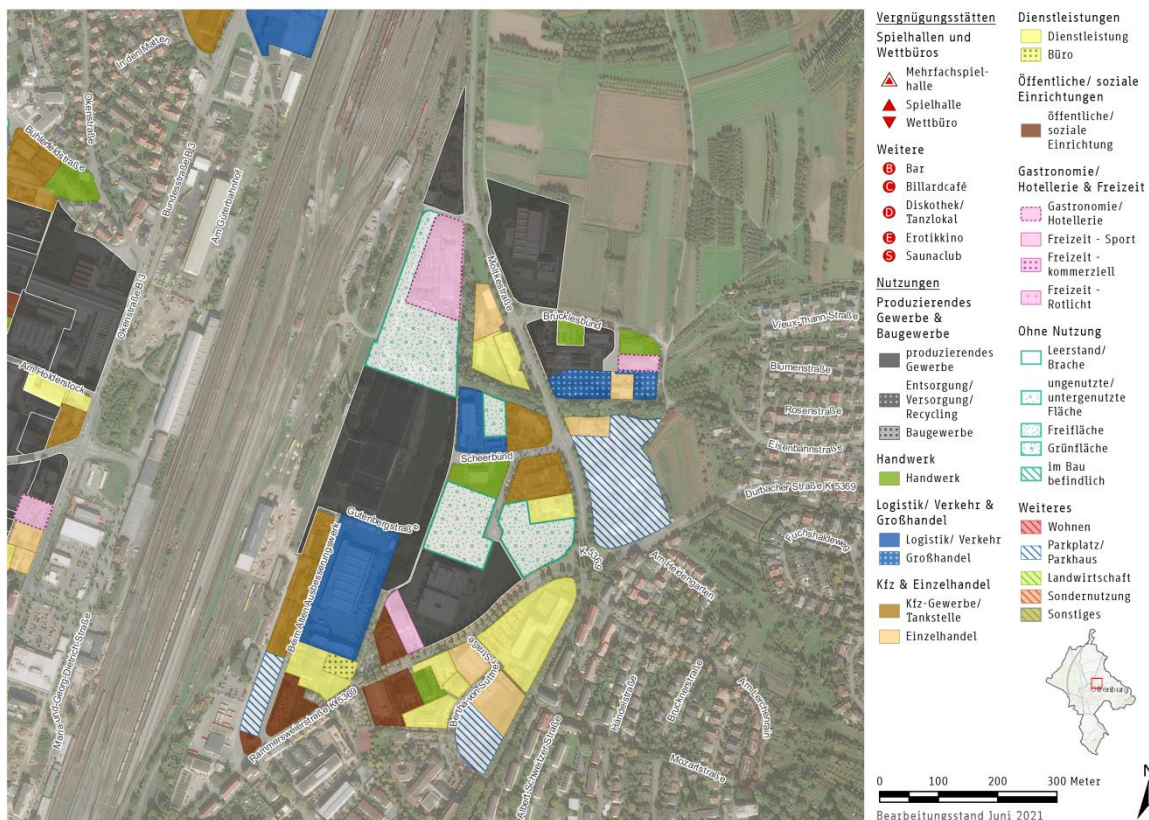
Das Gebiet Rammersweier/ ehem. Ausbesserungswerk befindet sich - als einziger gewerblicher Standort - östlich der Bahnlinie Karlsruhe-Basel und wird durch die Moltkestraße an die B 3 und damit an die A 5 angeschlossen. Das Gebiet macht einen neu erschlossenen Eindruck, befindet sich aber zumindest zum Teil auf Flächen ei-

nes ehemaligen Ausbesserungswerkes. Die Entwicklung des Gebietes ist noch nicht abgeschlossen, neben den vorhandenen Nutzungen finden sich noch in hohem Maße ungenutzte Flächen.

Auch dieser Standort lässt sich in unterschiedliche Teilgebiete mit jeweils spezifischer Nutzung gliedern.

Der Teilbereich um die Straße Brücklesbünd ist eher homogen von Betrieben des Produzierenden Gewerbes und des Großhandels geprägt. Die städtebauliche Qualität in diesem Bereich ist gut.

**Karte 12: Nutzungsstruktur Gewerbestandort Rammersweier**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im August 2020; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, Esri, Maxar, GeoEye, Earthstar Geographice, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN and the GIS User Community

Das südwestlich davon gelegene Gebiet um die Straße Scheerbünd ist noch in Entwicklung und weist derzeit nur wenige Betriebe auf. Die dort ansässigen Betriebe entstammen dem Produzierenden Gewerbe, dem Großhandel, dem Handwerk, dem Kfz-Gewerbe und dem Dienstleistungssektor. Damit entwickelt sich derzeit dort eine

sehr heterogene Nutzungsmischung, die (noch) keinen eindeutigen Schwerpunkt erkennen lässt. Die bisher realisierte städtebauliche Qualität ist gut.

Der Teilbereich zwischen Rammersweier Straße und der Bahnlinie (altes Ausbesserungswerk) ist derzeit ebenfalls noch in Entwicklung und setzt sich derzeit (von Süden nach Norden) aus Bürodienstleistungen, Logistikutnutzung (DHL), dem Burda-Druckzentrum, einem Küchenmöbelgeschäft und einer Brauerei mit angeschlossener Gastronomie zusammen. Die Abfolge dieser Nutzungen zeigt ebenfalls einen eher zufallsbestimmten Besiedlungsprozess, der aber mehrheitlich mit einer guten städtebaulichen Qualität einhergeht.

Insgesamt macht der ganze Bereich einen höherwertigen Eindruck und ist von der baulichen Qualität eines der besseren Gebiete in Offenburg. Ein Zusammenhang der einzelnen Teilgebiete ist aber nicht erkennbar.

Bei der zukünftigen Entwicklung sollte der Schwerpunkt der Nutzung vor allem im nördlichen Bereich auf produzierendem Gewerbe, Handwerk und Kfz-Gewerbe liegen, in städtebaulicher Hinsicht sollte das Niveau der bisherigen Investitionen als Maßstab dienen und zumindest nicht unterschritten werden. Daher sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz der Gewerbenutzungen sowie zur Wahrung der weiteren Entwicklungsmöglichkeiten des Gebiets auszuschließen.

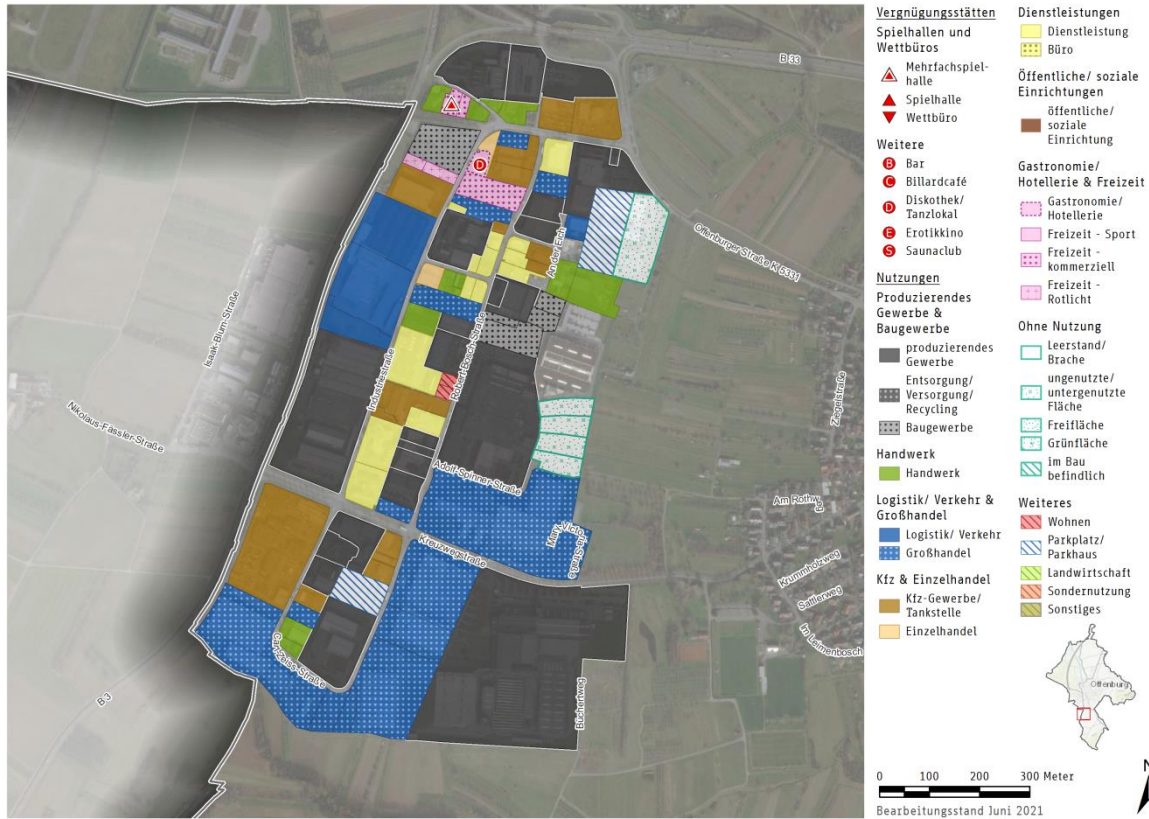
### **3.5.8 Gewerbebereich Elgersweier**

Das Gewerbegebiet Elgersweier ist ein flächenmäßig großer Standort in der Nähe der B 33 Offenburg-Villingen-Schwenningen gelegen und über die Offenburger Straße kreuzungsfrei an die B 33 und weiter an die Autobahn A 5 angebunden. Eine weitere Anbindung besteht im Süden des Gebietes an die B 3.

Das Gebiet ist in Nord-Süd-Richtung langgestreckt und wird durch eine Ringstraße (Industriestraße/Carl-Zeiss-Straße/Robert-Bosch-Straße) mit zwei Querstraßen und zwei Stichstraßen erschlossen. Die äußere Bebauung des Rings besteht überwiegend aus großen Flächennutzern in erster Linie des produzierenden Gewerbes, des Großhandels und den Logistikgewerbes, im südlichen Teil auch des Kfz-Gewerbes, während der Innenbereich des Rings durch kleinere Nutzer und eine stärkere funktiona-

le Mischung aus Gewerbe, Handwerk, Dienstleistungen und einer Ausbildungsstätte des Jugenddorfs Offenburg (soziale Einrichtung) besiedelt wird.

**Karte 13: Nutzungsstruktur Gewerbebereich Elgersweier**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im August 2020; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, Esri, Maxar, GeoEye, Earthstar Geographice, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN and the GIS User Community

Im Norden des Gebietes befinden sich mehrere Betriebe des Freizeitgewerbes bzw. Vergnügungsstätten (Spielhalle, Bordell, Fitnessstudio). Dieser Bereich ist innerhalb des Gebiets strukturell vergleichsweise schwach ausgeprägt.

### **Spielhalle Werner-von-Siemens-Str. 11**

- Mehrfachspielhalle in Gewerbegebietslage (autokundenorientierter Standort)
- Umgebungsnutzung überwiegend Gewerbe, keine störungsempfindlichen Nutzungen in der Nachbarschaft.
- Andere Vergnügungsstätten und Bordell in unmittelbarer Nähe
- ggf. Nutzungskonflikt mit Ausbildungsstätte Jugenddorf Offenburg  
ggf. negative Auswirkungen auf das Bodenpreinsniveau
- Flächenverbrauch von Gewerbeflächen für Betriebe des Handwerks und des produzierenden Gewerbes

Foto 24: Werner-von-Siemens-Str. 11



Quelle: eigenes Foto August 2020

Foto 25: Werner-von-Siemens-Str. 11



Quelle: eigenes Foto August 2020

Die städtebauliche Qualität des Gebietes ist von gutem Durchschnitt ohne hochwertige Bebauung. Das Gebiet ist mit Ausnahme einzelner Grundstücke voll genutzt, Leerstände sind kaum vorhanden. Eine weitere Entwicklung wäre nur durch eine Nachverdichtung auf extensiv genutzten Grundstücken möglich

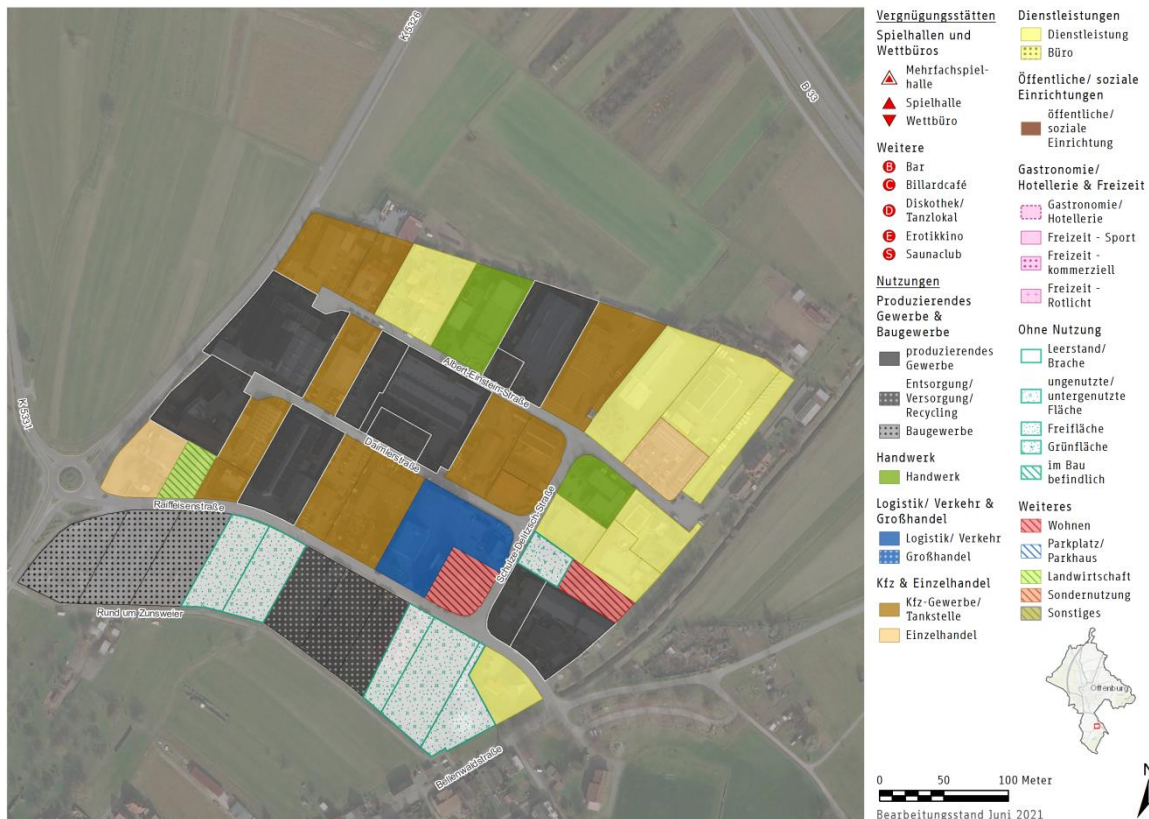
### **3.5.9 Gewerbestandort Zunsweier**

Das Gebiet Zunsweier ist ein kleiner Gewerbestandort im südlichen Offenburger Stadtgebiet in der Nähe des Ortsteiles Zunsweier. Der Anschluss an das überregionale Verkehrsnetz erfolgt über die Bellenwaldstraße an die B 33 Offenburg-Villingen-Schwenningen.

Die Struktur des Gebietes wird von kleinen Betrieben bestimmt. Das Gebiet ist heterogen strukturiert und enthält von produzierendem Gewerbe über Handwerk, Spe-

ditionen und Dienstleistungsbetrieben ein weites Spektrum von Nutzungen. Gebietsfremde Nutzungen wie Einzelhandel oder Freizeitgewerbe sind nicht vorzufinden. Das Gebiet ist vollständig belegt, räumliche Entwicklungsspielräume sind nicht vorhanden. Das Gebiet erscheint in seinem gegenwärtigem Umgriff stabil, städtebaulicher Handlungsbedarf ist nicht erkennbar.

**Karte 14: Nutzungsstruktur Gewerbebereich Zunsweiler**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im August 2020; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, Esri, Maxar, GeoEye, Earthstar Geographice, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN and the GIS User Community

Allerdings beginnt sich der Standort über die derzeitige südliche Begrenzung Raiffeisenstraße auszudehnen; jenseits dieser Straße erfolgt auf einzelnen Grundstücken eine sehr ungeordnete Entwicklung, indem diese Grundstücke für Abstell- und (Ab-)Lagerfunktionen genutzt werden, sehr provisorisch erschlossen sind und einen eher ungeordneten und ungepflegten Eindruck machen. Langfristig problematisch ist auch die Existenz vieler - zu Betrieben gehörender - Wohnnutzungen auf separaten Grundstücken. Diese Konstellation erleichtert bei Aufgabe der gewerblichen Nutzung (z.B. bei Verrentung) die Abtrennung des Wohnens vom Betrieb und die Entstehung



einer faktischen Mischnutzung, aus der sich Beschränkungen der gewerblichen Nutzung ergeben können.

Da es sich bei dem Gewerbegebiet Zunsweier um einen kleinen ortsteilorientierten Standort handelt, der zudem kaum räumlichen Reserven bei einer kleinteiligen Nutzungsstruktur mit heterogener Mischung aufweist, sollten Vergnügungsstätten in diesem Bereich nicht zugelassen werden.

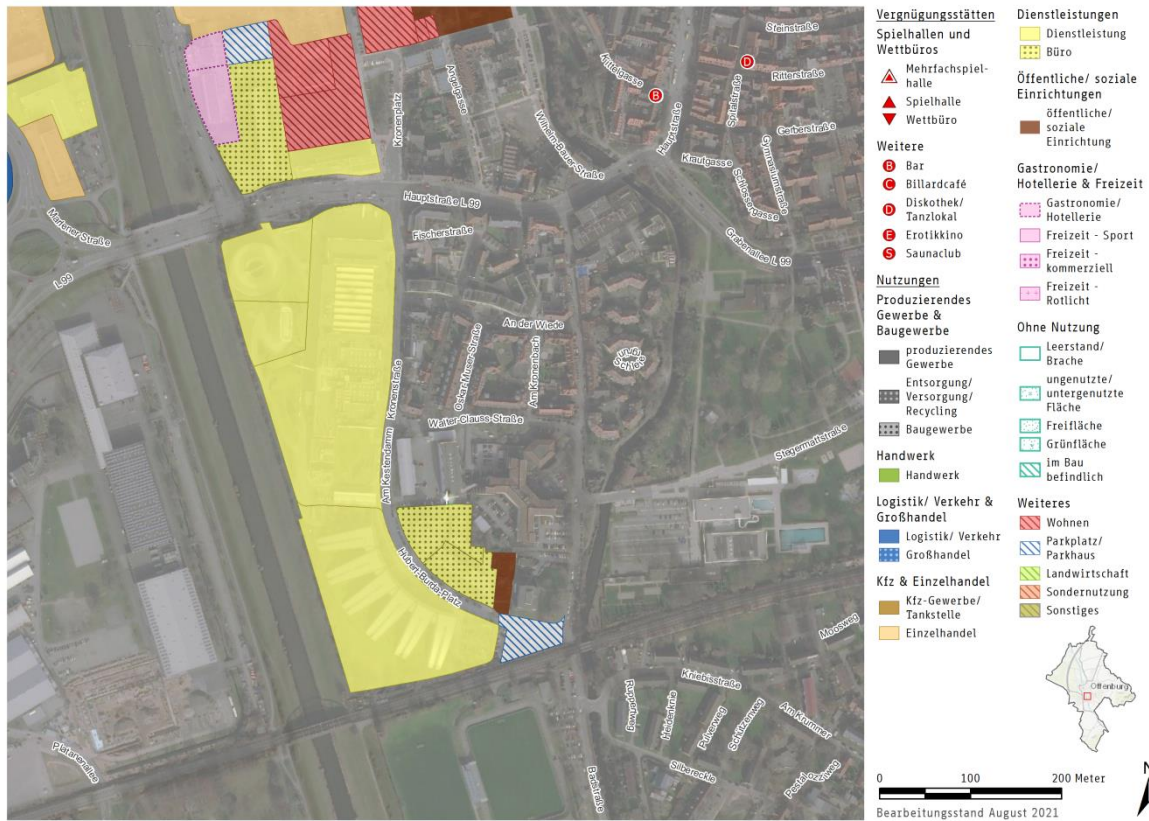
### **3.5.10 Gewerbebestandort Messe / Burda**

Der Gewerbebereich Messe Offenburg-Ortenau ist ein Bereich, der nur einzelne gewerbliche Nutzungen im eigentlichen Sinne enthält. Der Bereich lässt sich wie folgt unterteilen:

- Ein kleiner Standort im Kreuzungsbereich B 33, B33a, B3, der aus zwei Betrieben des Kfz-Gewerbes, einer Tankstelle sowie einem von Großhandel und Dienstleistungen genutztem Gebäude besteht;
- Der Bereich der Messe und der Oberrheinhallen, ergänzt um das Mercure-Hotel;
- der von der Firma Burda genutzte Bereich an der Kronenstraße.

Das Gebiet ist damit überwiegend durch öffentliche Nutzungen (Messe, Oberrhein-Halle) und Büronutzungen (Hauptverwaltung der Firma Burda) geprägt. Die Lage an einer zentralen Verkehrsachse lässt auch keine weitere gewerbliche Entwicklung zu.

Karte 15: Nutzungsstruktur Gewerbestandort Messe / Burda



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im August 2020; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, Esri, Maxar, GeoEye, Earthstar Geographice, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN and the GIS User Community

### 3.5.11 Gewerbebereich Euroring, Stadtteil Weier

Bei dem Gewerbebereich Euroring im Stadtteil Weier handelt es sich nicht um ein Gewerbegebiet in eigentlichen Sinn, sondern um einzelne Betriebe an der Hubertusstraße, die an die umliegende Wohnnutzung angrenzen bzw. in diese eingebettet sind.

Karte 16: Nutzungsstruktur Gewerbestandort Weier



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen im August 2020; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, Esri, Maxar, GeoEye, Earthstar Geographice, CNES/Airbus DS, USDA, USGS, AeroGRID, IGN and the GIS User Community

Gewerbliches Entwicklungspotenzial über die bestehenden Betriebe hinaus ist am Standort nicht gegeben, die bestehenden Betriebe sollten in ihrer Entwicklungsfähigkeit gesichert werden, bei Standortaufgaben ist eher eine Umnutzung zu Wohnungsbau vorzusehen.

### 3.5.12 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen zur Ansiedlung von Vergnügungsstätten in gewerblichen Gebieten

Die gewerblichen Standorte in Offenburg sind mit wenigen Ausnahmen deutlich durch gewerbliche Nutzungen im engeren Sinne geprägt. Andere Nutzungen sind nur in einzelnen Gebieten - vor allem im Gebiet West - vorzufinden. Dies macht es leichter, Vergnügungsstätten auszuschließen. Auf der anderen Seite sind die meisten Gebiete städtebaulich nur von begrenzter Qualität. Eine generelle Knappheit als zusätzlicher Grund zum Ausschluss von Vergnügungsstätten in gewerblichen Standorten ist ebenfalls gegeben. An einzelnen Standorten sind darüber hinaus weitere Konfliktpunkte zu beachten wie z.B. die Störung von angrenzenden Wohnfunktionen.

Durch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten, insbesondere von Spielhallen, außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit besteht zwar die Gefahr einer Störung des sensiblen Bodenpreisgefüges, da sie in der Lage sind, andere Betriebe mit deutlich höherem Investitionsbedarf und geringer Ertragsstärke zu verdrängen; hier sind aber durch die Festsetzung von Mindestabständen im Landesglücksspielgesetz die Rahmenbedingungen geändert worden, so dass Konzentrationen von Vergnügungsstätten nicht mehr auftreten können.

Die Regelung der Mindestabstände führt allerdings dazu, dass in der Innenstadt praktisch keine Möglichkeit mehr zur Lokalisierung von Vergnügungsstätten gegeben ist. Um überhaupt noch Standortmöglichkeiten in Offenburg insbesondere für Spielhallen und Wettbüros zu schaffen, sind die gewerblichen Standorte zu prüfen und ggf. Einschätzungen aus dem Vergnügungsstättenkonzept von 2011 zu modifizieren.

Zukünftige An- oder Umsiedlungen von Vergnügungsstätten sollten unter Beachtung der folgenden maßgeblichen Kriterien erfolgen:

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

Mittels einer **Feinststeuerung** 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.

#### **4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN**

Der Ausschluss von Vergnügungsstätten in Gebieten, in denen sie allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind, darf nur auf Grund von städtebaulichen Argumenten erfolgen, d.h. es muss durch die Existenz oder Ansiedlung von Vergnügungsstätten eine Beeinträchtigung der städtebaulichen Situation gegeben sein bzw. im Falle einer geplanten Ansiedlung erwartet werden.

Für zentrale Versorgungsbereiche und für andere städtische Bereiche, insbesondere Gewerbegebiete, sind dabei jeweils spezielle Kriterien heranzuziehen, um die Beeinträchtigung der städtebaulichen Situation zu prüfen. Die Kriterien selbst sind einzelfallübergreifend angelegt und werden hinsichtlich ihrer Ausprägung am konkreten Fall überprüft. Neben den standortspezifischen Gegebenheiten sind dabei auch stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen, z.B. spezifische Entwicklungsziele für bestimmte städtische Bereiche, von Bedeutung.

Neben dem allgemeinen Ausschluss von Vergnügungsstätten ist es auch möglich, für ausgewählte Teilbereiche eine ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten oder einzelnen Unterarten vorzusehen oder einzelne Unterarten von Vergnügungsstätten vollständig auszuschließen oder explizit zuzulassen. Ergänzend besteht die Möglichkeit der vertikalen Steuerung innerhalb der Zulässigkeitsbereiche. Grundsätzlich sind hierbei mögliche Beeinträchtigungen der konkreten städtebaulichen Situation auszuschließen. Entsprechende Gründe für einen solchen selektiven Ausschluss können z.B. sein:

- Mangelnde Einfügung in das städtebauliche Erscheinungsbild;
- Störungen von – vorhandenen oder benachbarten – Wohnnutzungen oder anderen schützenswerten Einrichtungen;
- Beeinträchtigung zukünftiger Entwicklungsmöglichkeiten;
- Konzentration bzw. Häufung von Vergnügungsstätten.

#### **4.1 KRITERIEN FÜR DIE BEURTEILUNG VON ZENTRALEN VERSORGUNGSBEREICHEN**

Innerhalb von Kerngebieten, welche zentrale Versorgungsbereiche in der Regel darstellen, sind Vergnügungsstätten gemäß § 7 (2) Satz 2 BauGB allgemein zulässig. In gewerblich geprägten Mischgebieten - zu denen auch zentrale Versorgungsbereiche insbesondere in kleinen Städten zählen können - sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ebenfalls allgemein zulässig. Allerdings eignet sich nicht jeder Bereich für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten.

Grundsätzlich gilt für die Stadt Offenburg, den zentralen Versorgungsbereich in seiner Versorgungsfunktion zu stützen. Das Einzelhandelskonzept aus dem Jahr 2018 hat deutlich gemacht, dass der zentrale Versorgungsbereich derzeit eine starke Position hat. Mit der Entwicklung des Rée-Carrés wird diese Position weiter gestärkt; allerdings ist nicht auszuschließen, dass sich innerhalb der Innenstadt Bedeutungsverschiebungen ergeben werden.

Um diese Position zu halten und zu stärken, ist im Rahmen der Steuerung der Vergnügungsstätten den Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen in den klassischen Einkaufslagen Vorrang zu geben. Dies gilt besonders für die Erdgeschosszone, während im Rahmen einer geschossweisen Differenzierung in Ober- und Untergeschossen mehr Spielraum für die Unterbringung von Vergnügungsstätten besteht.

Insgesamt können hieraus für zentrale Versorgungsbereiche folgende allgemeine Grundsätze zur Steuerung von Vergnügungsstätten innerhalb des Stadtgebietes Offenburg abgeleitet werden:

1. Im zentralen Versorgungsbereich erscheint eine ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Randbereichen der Innenstadt möglich. Dabei sollte auch nach der Art der Vergnügungsstätten differenziert werden. Insbesondere sind Diskotheken und Nachtlokale, Festhallen sowie Betriebe mit sexuellen Darstellungen restriktiv zu behandeln, da auf Grund der mittelstädtischen Strukturen Teile der Innenstadt durch Wohnnutzung geprägt sind und bei den aufgeführten Unterarten von massiven Konflikten mit der störepfindlichen Wohnnutzung auszugehen ist.

2. Für die innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches ausgewiesenen Gebiete mit einer ausnahmsweisen Zulässigkeit von Vergnügungsstätten werden folgende Kriterien zur Beurteilung maßgeblich:

- Störpotenzial für störepfindliche Nutzungen;
- Häufung/ Konzentration von Vergnügungsstätten.

### 3. Vertikale Steuerung

Zur besseren Verträglichkeit sollten Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros, daher in den Teilen des zentralen Versorgungsbereiches Innenstadt, in denen sie ausnahmsweise zulässig sein sollen, nur in bestimmten Geschossen (Ober- oder Untergeschossen) zulässig sein (vertikale Steuerung nach § 1 (7) BauGB). Die funktional geprägte Erdgeschosszone bleibt insbesondere für die wichtigen und prägenden Einzelhandelsnutzungen geschützt. Ebenso sind die rückwärtigen Lagen des zentralen Versorgungsbereiches zu schützen, da sich bestehende Wohnnutzungen grundsätzlich auch zu diesen rückwärtigen, ruhigeren Bereichen orientieren.

Dies allein stellt jedoch keine städtebauliche Begründung für einen vollständigen Ausschluss von Vergnügungsstätten innerhalb dieser Kerngebiete dar. Daher werden die abgegrenzten Teilquartiere der Innenstadt gesondert anhand der folgenden Kriterien betrachtet:

#### **1. Es liegt ein instabiler zentraler Versorgungsbereich vor.**

Dabei ist beispielsweise die Frage zu beantworten, ob innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches ein dichter funktionaler Besatz, insbesondere von Einzelhandelsbetrieben, aber auch von ergänzenden publikumsorientierten Dienstleistungen, vorhanden ist. Reicht dieser Besatz dazu aus, den Bereich (weiterhin) als zentralen Versorgungsbereich zu klassifizieren?

Neben dem funktionalen Besatz spielen für die Stabilität eines zentralen Versorgungsbereiches (bzw. für die Einstufung eines Bereiches als zentralen Versorgungsbereich) städtebauliche Gesichtspunkte eine wichtige Rolle. Dazu zählt beispielsweise ein deutlich erkennbarer baulicher Zusammenhang. Außerdem kann ein zentraler Versorgungsbereich auch dann als instabil angesehen werden, wenn deutliche städtebauliche Mängel vorliegen.

**2. Innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches sind Trading-Down Tendenzen festzustellen.**

Trading-Down-Tendenzen sind erkennbar an einer Häufung von Leerständen in Verbindung mit der Ansiedlung von Mindernutzungen im Erdgeschoss, vermehrtem Auftreten von Gastronomie mit Imbiss-Charakter, einer Vielzahl von Einzelhandels- und Dienstleistungsangeboten mit sehr niedrigem Preisniveau sowie dem Vorhandensein von Vergnügungsstätten. Außerdem ist Trading-Down auch durch auffällige Werbeanlagen, deutliche Gestaltungsmängel der Betriebe und des öffentlichen Raums sowie durch eine niedrige Passantenfrequenz festzustellen. Dabei müssen jedoch immer mehrere der genannten Punkte zutreffen.

**3. Es bestehen (bzw. sind in der Vorbereitung) städtebauliche Maßnahmen/Konzepte für einen zentralen Versorgungsbereich.**

Dabei kann es sich um städtebauliche Entwicklungskonzepte, wie z.B. ein Integriertes Handlungskonzept, städtebauliche Umgestaltungsmaßnahmen oder städtebauliche Wettbewerbe etc. handeln. Beispielhaft für Offenburg sind die Sanierungsplanungen im Bereich des Sanierungsgebietes Bahnhof-Schlachthof zu nennen.

**4. Innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches bzw. im Umfeld sind störempfindliche Nutzungen vorhanden.**

Vergnügungsstätten sollten nicht dort angesiedelt werden, wo es auf Grund von störempfindlichen Nutzungen im Umfeld zu Konflikten kommen kann. Zu den störempfindlichen Nutzungen zählen insbesondere Wohnnutzungen, aber auch öffentliche Aufenthaltsbereiche wie Plätze oder Parks. Auf Grund der mittelstädtischen Strukturen ist der zentrale Versorgungsbereich der Stadt Offenburg grundsätzlich mit Wohnnutzungen verknüpft. Im Rahmen der Kriterienprüfung führen deshalb erkennbare Störungen schutzbedürftiger Nutzungen durch Vergnügungsstätten oder ihrer Unterarten zum Ausschluss.



## **4.2 ANSIEDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR SPIELHALLEN UND WETTBÜROS UNTER DEM ASPEKT DER GLÜCKSSPIELRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT NACH LGLÜG BADEN-WÜRTTEMBERG**

Der Bestand an Spielhallen genoss zumindest bis zum Jahr 2017 Bestandsschutz. Zu diesem Zeitpunkt liefen alle bestehenden Genehmigungen aus, auch für bestehende Spielhallen mussten neue Genehmigungen beantragt werden. Grundsätzlich ist bzw. war eine Verlängerung der Genehmigung in - vom Betreiber zu belegenden - Härtefällen möglich; auch in Offenburg sind solche Härtefälle befristet anerkannt worden. Das hier entwickelte Konzept soll aber auch im Anschluss daran seinen Bestand haben können. Insofern sei noch einmal an § 20ff und § 42 LGLüG Baden-Württemberg mit seinen städtebaulich wirkenden Regelungen erinnert:

### **§ 20b Abs.1**

*Zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen ist ein Mindestabstand von 500m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür einzuhalten“. Satz 1 findet keine Anwendung, soweit die die Wettvermittlungsstelle betreibende Person bis zum 3. April 2020 nachweisbar die Wettvermittlungsstelle betrieben und den Betrieb bei der zuständigen Gewerbebehörde angezeigt hat. Wechselt die die Wettvermittlungsstelle betreibende Person nach diesem Datum, ist Satz 1 zu beachten.*

### **§ 20b Abs. 2**

*Wettvermittlungsstellen müssen untereinander einen Abstand von mindestens 500m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür haben. Absatz 1 Sätze 2 und 3 gelten entsprechend.*

### **§ 42**

*(1) Spielhallen müssen einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben.*

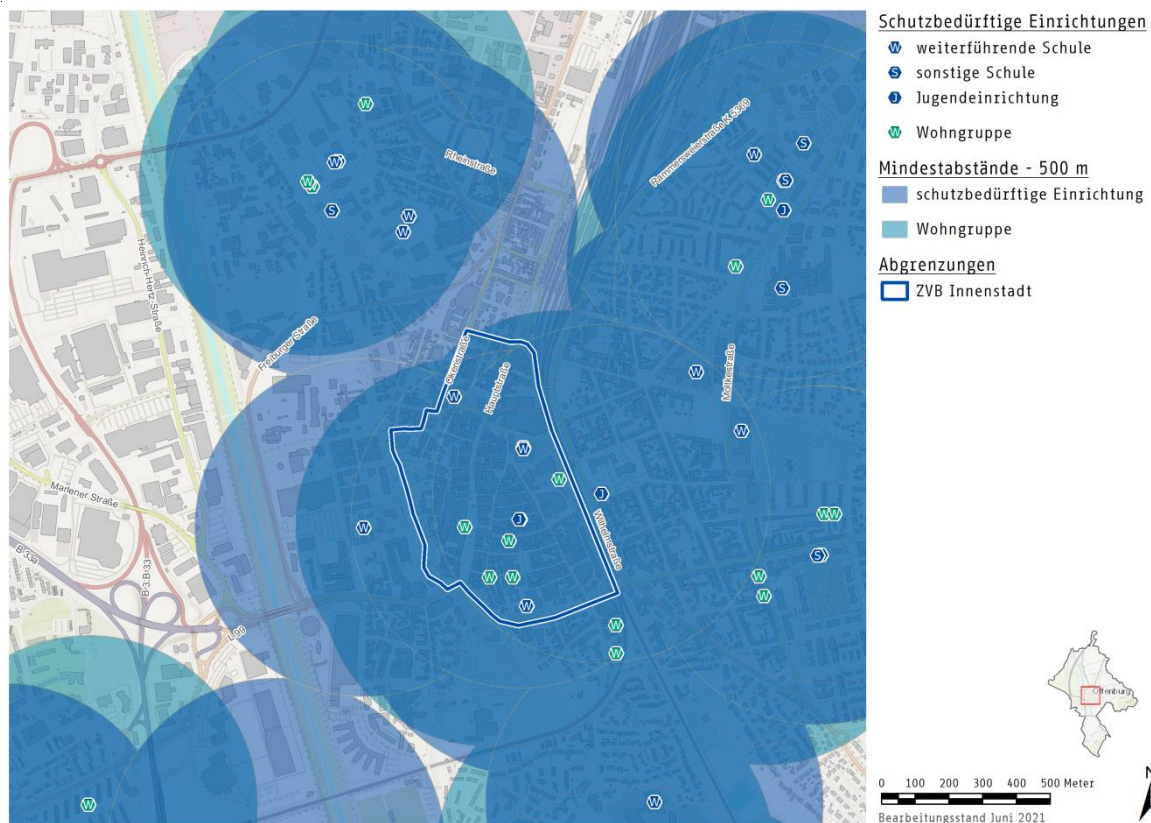
*(2) Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen.*

*(3) Zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen ist ein Mindestabstand von 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, einzuhalten.*

Im Gegensatz zu den Regelungen anderer Bundesländer, bei denen z.T. mit Soll-Anforderungen gearbeitet wird, sind diese Vorgaben als verbindlich formuliert („...ist ... einzuhalten“).

Was genau unter "Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen" zu verstehen ist, wird in den Anwendungshinweisen des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg vom 15.12.2015 definiert. Darin sind beispielsweise Kindergärten, Kindertagesstätten und Grundschulen ausgeschlossen worden. Die entsprechenden Bereiche in Offenburg, die unter die Mindestabstandsregelungen für Kinder und Jugendliche fallen, sind in Karte 17 dargestellt. Die Radien der Mindestabstände sind dabei eher grob dargestellt; bei der Prüfung eines Investitionsvorhabens sind vor allem im Grenzbereich der Radien die exakten Abstände gemäß den Anforderungen des LGlÜG (Luftlinie; Tür zu Tür) exakt zu prüfen.

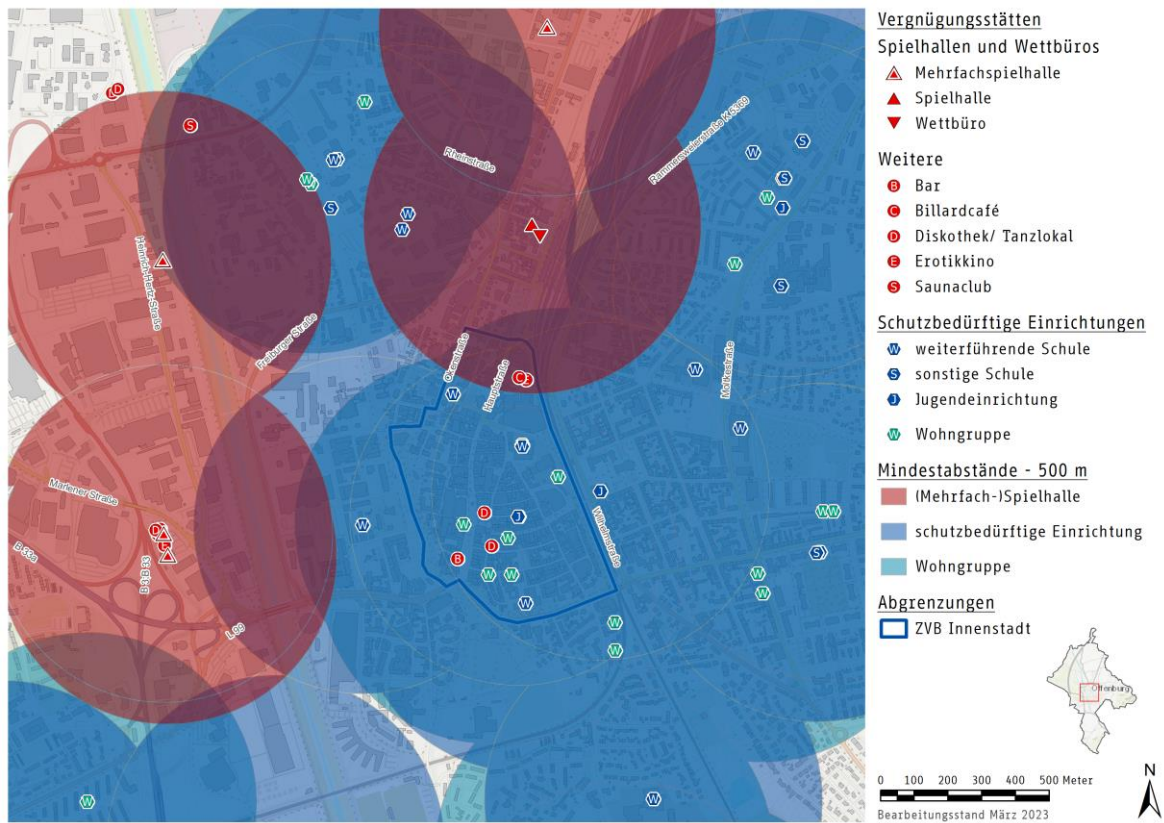
**Karte 17: Mindestabstände zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche nach LGlÜG BW in Offenburg**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

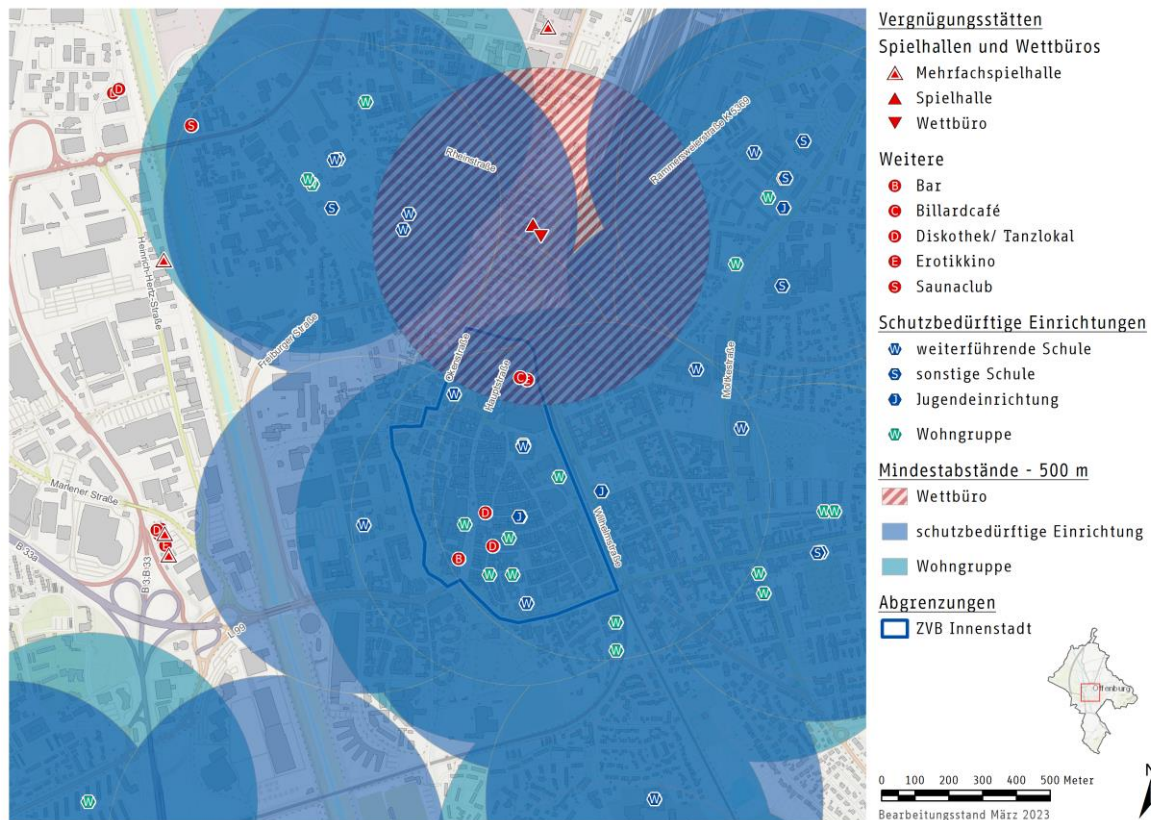
In den nachfolgenden Karten 18 und 19 sind zusätzlich die Mindestabstände zwischen Spielhallen bzw. zwischen Wettbüros dargestellt. Auch hier gilt die Anforderung der exakten Prüfung im Einzelfall.

**Karte 18: Spielhallen und sensible Einrichtungen nach LGLüG BW mit Mindestabständen in Offen-  
burg**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;  
 Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

**Karte 19: Wettbüros und sensible Einrichtungen nach LGLüG BW mit Mindestabständen in Offen-  
burg**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;  
Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

Es wird deutlich, dass in der Innenstadt von Offenburg aufgrund der Mindestabstandsregelungen zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche zukünftig weder Spielhallen noch Wettbüros zulässig sind. Die festgesetzten Mindestabstände zwischen diesen Einrichtungen verschärfen die Situation zusätzlich. Bestehende Spielhallen und Wettbüros in der Innenstadt können aufgrund dieser Situation keine neue Genehmigung erhalten und müssen nach Auslaufen der derzeitigen Genehmigungen schließen; neue Spielhallen bzw. Wettbüros können nicht zugelassen werden.

Damit jedoch das Vergnügungsstättenkonzept im Rahmen der Umsetzung nicht in den Verdacht kommt, eine Verhinderungsplanung zu betreiben, ist die Situation in anderen städtischen Bereichen, in denen Vergnügungsstätten lt. BauNVO zulässig sind, zu prüfen. Zulässig sind die konzeptionellen Ansätze bzgl. der Spielhallen dahingehend zu prüfen, ob nicht in bestimmten Quartieren der Innenstadt andere Vergnügungsstätten zugelassen werden können.

### **4.3 EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN INNERHALB DES ZENTRALEN VERSORGUNGSBEREICHES**

#### **Teilquartier I: Bahnhofsviertel**

Für den Bereich des Bahnhofsviertels besteht ein städtebaulicher Erneuerungsbedarf aufgrund funktionaler Schwächen, dem die Stadt Offenburg durch ein Sanierungsverfahren Rechnung trägt, das seit 2019 läuft und in den nächsten 10 Jahren eine städtebauliche Aufwertung rund um den Bahnhof sowie rund um das Schlachthofgelände vorsieht. Die Umsetzung dieser Ziele kann durch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten behindert werden. Daher wird für den Bahnhofsbereich ein Ausschluss von Vergnügungsstätten empfohlen.

#### **Teilquartier II: Nördlicher Einkaufsbereich / Ree-Quartier:**

Das Teilquartier II stellt sich derzeit als ein Anhängsel des zentralen Einkaufsbereiches dar und ist gegenüber diesem Bereich eher von geringerer Qualität. Mit der Entwicklung des Ree-Carres an der Unionrampe erfolgt allerdings eine massive Aufwertung, die sich auch auf die anderen Bereiche des Quartiers auswirken wird. Die Ansiedlung von Vergnügungsstätten würde der laufenden Entwicklung entgegenwirken und sollte deshalb in diesem Quartier nicht erfolgen. Allerdings ist eine Zulässigkeit von geselligkeitsorientierten Vergnügungsstätten denkbar und könnte eine sinnvolle Ergänzung des Quartiers sein.

#### **Teilquartier III: Westlicher Innenstadtbereich**

Das Teilquartier III ist neben verschiedenen Dienstleistungsnutzungen in hohem Maß durch Wohnen geprägt. Vergnügungsstätten würde eine empfindliche Störung des Quartiers bewirken und sollte hier nicht zugelassen werden.

#### **Teilquartier IV: Zentraler Einkaufsbereich Hauptstraße**

Das Teilquartier IV ist das Herz des zentralen Einkaufsbereiches in Offenburg mit der stärksten Konzentration von Geschäften und Gastronomieangeboten. Das Einzelhandelskonzept bestätigt eine starke Position dieses Bereiches, der wohl auch durch die Entwicklung des Ree-Carrees nicht beeinträchtigt werden dürfte. Dieser Bereich erscheint stark genug, auch Vergnügungsstätten verkraften zu können; allerdings sollte die Erdgeschosszone freigehalten werden, so dass eine geschossweise Zuläs-

sigkeit festgesetzt werden sollte, nach der Vergnügungsstätten nur in den Ober- und Untergeschossen zulässig sind.

#### **Teilquartier V: Schulquartier**

Die Nutzung des Teilquartiers V erfolgt lediglich durch Schulen. Allein deshalb - aufgrund der gesetzlichen Mindestabstände - kommt das Quartier nicht für Vergnügungsstätten in Frage.

#### **Teilquartier VI: Östlicher Innenstadtbereich**

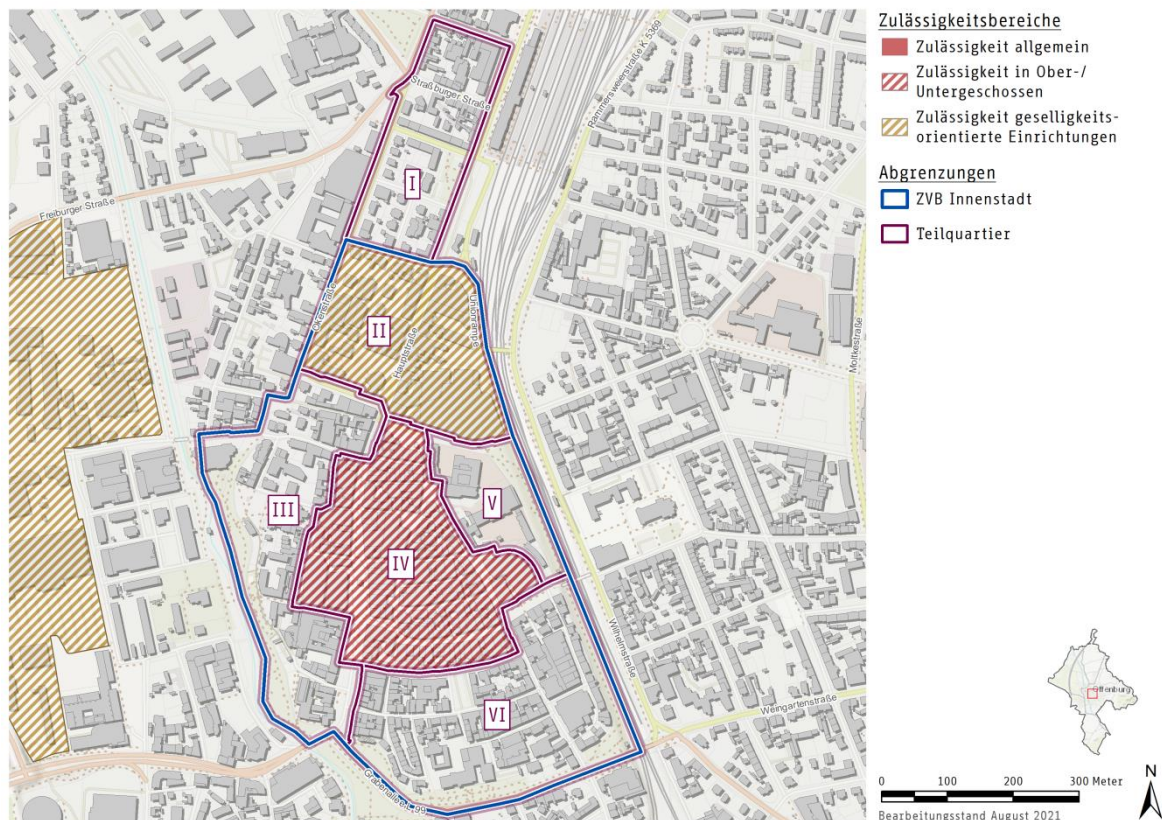
Das Teilquartier VI weist eine Mischung aus Einzelhandelsnutzungen, Dienstleistungen, Gastronomie und Wohnen auf bei einem recht hohen Anteil von Wohnnutzungen. Aufgrund der Schutzbedürftigkeit dieser Nutzung sollten Vergnügungsstätten in diesem Quartier nicht zugelassen werden.

Die entsprechenden Klassifizierungen der Teilquartiere für die Eignung oder Nichteignung als Standort für Vergnügungsstätten sowie Verteilung der Zulässigkeitsbereiche in der Innenstadt von Offenburg sind in Karte 20 bzw. Tabelle 2 dargestellt.

**Tab. 2: Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Teilquartieren der Innenstadt**

Quartier	Bezeichnung	Nutzung	Zulässigkeit von Vergnügungsstätten
I	Bahnhofsviertel	Dienstleistungen, Gastronomie, Einzelhandel Wohnen in rückwärtigen Bereichen und im OG	<b>nein</b> Beeinträchtigung von laufenden Sanierungsmaßnahmen möglich
II	Nördlicher Haupteinkaufsbereich/ Ree-Carre	Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleistungen, Wohnen tlw. in Obergeschossen Massive Standortaufwertungen in Umsetzung	<b>Nein</b> Potenzielle Entwertung derzeit laufender Investitionen / Aufwertungsmaßnahmen
III	Westlicher Innenstadtbereich	Hoher Anteil Wohnen, Hotel/Gastronomie, Dienstleistungen, öffentliche Einrichtungen	<b>Nein</b> Stark durch Wohnen geprägtes Quartier, ruhige Lage, Störung durch Vergnügungsstätten wahrscheinlich
IV	Haupteinkaufsbereich Hauptstraße	Konzentration von Einzelhandel und kundenorientierten Dienstleistungen; Ergänzung durch Gastronomie Wohnen tlw. In Obergeschossen	<b>Tlw.</b> Starker Versorgungsbereich, der Vergnügungsstätten verkraften kann, wenn die Erdgeschosszone freigehalten wird.
V	Schulquartier	Zwei Schulen Keine weiteren Nutzungen	<b>Nein</b> Ausschließliche Nutzung des Teilquartiers durch Schulen
VI	Östlicher Innenstadtbereich	Einzelhandel, Wohnen, Dienstleistungen Gastronomie ohne Dominanz einer Nutzung	<b>Nein</b> Deutlich durch Wohnen geprägtes Quartier, Störung der Wohnnutzung wahrscheinlich.

**Karte 20: Zulässigkeitsbereiche für Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Offenburg**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

#### 4.4 KRITERIEN FÜR DIE BEURTEILUNG VON GEWERBE- UND MISCHGEBIETEN

In den Gewerbegebieten nach § 8 (3) Nr. 3 BauNVO bzw. in den gewerblich geprägten Gebieten nach § 34 (2) BauGB sind (auch kerngebietstypische) Vergnügungsstätten als Ausnahme dann grundsätzlich zulässig, wenn - zu benennende - städtebauliche Gründe dem nicht entgegenstehen. Ein genereller oder typenbezogener Ausschluss ist möglich, wenn die Funktion des betreffenden Gebietes beeinträchtigt wird oder die gewerblichen Entwicklungsmöglichkeiten oder -ziele beeinträchtigt werden. Dabei ist auch die Zulässigkeit anderer nichtgewerblicher Nutzungen zu berücksichtigen; so wird der Ausschluss von Vergnügungsstätten schwierig, wenn in den betreffenden Gebieten Einzelhandelsnutzungen allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind.

Ein wichtiges einzelfallübergreifendes Kriterium ist die allgemeine gewerbliche Flächensituation in einer Gemeinde. Sind gewerbliche Bauflächen knapp und über-



steigt die Nachfrage das verfügbare und entwickelbare Angebot, kann dies ein städtebaulicher Grund sein, nichtgewerbliche Nutzungen - d.h. auch Vergnügungsstätten - in Gewerbegebieten auszuschließen. Dies bedingt aber, dass die Knappheit auch - z.B. durch eine Gewerbeflächenbedarfsanalyse oder eine Dokumentation der Nachfrageentwicklung - belegt werden kann. Zu einer allgemeinen Flächenknappheit müssen allerdings noch andere städtebauliche Gründe vorliegen, um Vergnügungsstätten auszuschließen. Diese können in der städtebaulichen Situation, aber auch in spezifischen Entwicklungszielen für bestimmte Standorte begründet sein.

Dementsprechend sind für die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten die folgenden Kriterien heranzuziehen:

**1. Der Standort hat eine besondere Funktion für die wirtschaftliche Entwicklung in Offenburg.**

Über die reine Bereitstellung von Standorten für die Unterbringung gewerblicher Betriebe hinaus können einzelne gewerbliche Bereiche auch weitere Funktionen erfüllen, die nicht ohne weiteres von anderen übernommen werden können. Beispiele sind Gebiete, die auf Grund ihrer Lage und Verkehrsanbindung speziell für das Logistikgewerbe in Frage kommen, dienstleistungsorientierte Standorte mit einer Konzentration von Büronutzungen oder auch Gebiete mit größeren Flächenreserven, die insbesondere bei genereller Flächenknappheit eine wichtige Handlungsoption für die kommunale Wirtschaftsförderung darstellen. Eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten kann die Funktion dieser Bereiche beeinträchtigen.

**2. Für den Standort existieren städtebauliche Entwicklungskonzepte oder Entwicklungsvorstellungen.**

Sofern es auf kommunaler Ebene ausformulierte Entwicklungskonzepte oder grundsätzliche Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung bestimmter Standorte gibt, ist die Verträglichkeit mit Vergnügungsstätten zu prüfen. Mit derartigen Konzepten oder Vorstellungen wird dokumentiert, dass die Entwicklung eines bestimmten gewerblichen Standortes in eine bestimmte Richtung - sei es hinsichtlich der Nutzungsstruktur oder der städtebaulichen Ausgestaltung - gehen soll. Dies können u.a. eine Veränderung der Nutzung, eine städtebauliche Aufwertung, eine Konzentration auf eine bestimmte Nutzergruppe oder eine Kombination dieser Ziele sein. Eine An-

siedlung von Vergnügungsstätten in derartigen Bereichen kann die Umsetzung der Zielvorstellungen stören, so dass die Verträglichkeit im Einzelfall geprüft werden muss.

Eng damit verbunden ist die Existenz von räumlichem Entwicklungsspielraum, insbesondere bei einer generellen Flächenknappheit. Derartige Standorte sind ein entscheidendes Handlungspotenzial für die kommunale Wirtschaftsförderung, so dass sich die Ansiedlung von Vergnügungsstätten in diesen Bereichen allein auf Grund der Sicherung von Flächenangeboten für andere gewerbliche Nachfrager verbietet.

### **3. Der Standort hat ein spezifisches Nutzungsprofil bzw. weist spezifische Cluster auf, die die Entwicklung des Standortes bestimmen.**

Einzelne Gewerbegebiete werden gezielt für die Ansiedlung bestimmter Betriebsarten entwickelt. Beispiele sind das Logistikgewerbe, das Kfz-Gewerbe oder Handwerksbetriebe. Angestrebt wird in diesen Fällen eine weitgehend homogene Nutzung, mit der bestimmte Standortfaktoren ausgenutzt, Synergieeffekte zwischen den Betrieben initiiert oder eine spezifische "Adresse" für das Gebiet erzeugt werden sollen. In diesen Konstellationen bilden Vergnügungsstätten einen Fremdkörper und sollten dort nicht angesiedelt werden.

### **4. Der Standort hat spezifische städtebauliche Qualitäten bzw. weist eine exponierte Lage auf.**

Neben einer nutzungsspezifischen Entwicklung kann in einzelnen Gewerbegebieten auch die Herstellung oder Sicherung einer spezifischen städtebaulichen, d.h. gestalterischen Qualität angestrebt werden. In der Regel soll hiermit ein attraktiver Standort entwickelt werden, der auf Grund seiner Gestaltqualität hochwertige gewerbliche Nutzer - häufig, aber nicht immer Betriebe des Dienstleistungssektors - anzieht. Die im Allgemeinen wenig attraktive, teilweise auch aggressive Gestaltung von Vergnügungsstätten, läuft in der Regel diesen Absichten entgegen, so dass in diesen Gebieten Ansiedlungen von Vergnügungsstätten unterbunden werden sollten.

Eine ähnliche Situation kann sich ergeben, wenn ein Gewerbestandort an einer städtebaulich exponierten Stelle, z.B. an einer Eingangssituation, liegt. Dies schließt die Möglichkeit der Ansiedlung von Vergnügungsstätten nicht generell aus,

stellt aber überdurchschnittliche Anforderungen an die städtebauliche Integration dieser Einrichtungen, so dass ggf. eine Zulässigkeit nur für Teilbereiche oder nur mit besonderen Auflagen akzeptiert werden kann.

**5. Die Entwicklung des Standortes ist entweder von einer großen Stabilität bestimmt oder es finden sich Aktivitäten oder Erosionstendenzen, die die zukünftige Standortentwicklung beeinflussen.**

Für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten kann auch die laufende Entwicklung eines Gebietes von Bedeutung sein. Sind aktive Investitionsprozesse - Ansiedlung oder Erweiterung von Betrieben, Aufwertungs- oder Verbesserungsmaßnahmen - zu erkennen, findet sich also eine wirtschaftliche Dynamik im Gebiet, spricht dies eher für die Konzentration auf die gewerbliche Entwicklung und damit für einen Ausschluss von Vergnügungsstätten. Ist das Gebiet dagegen eher durch Stagnation oder gar durch Erosionstendenzen gekennzeichnet, kann dies für eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten sprechen, sofern die Erosionstendenzen nicht so weit gehen, dass sie generell die gewerbliche Funktion des Gebietes gefährden. Es ist daher am Einzelfall zu prüfen, ob Vergnügungsstätten je nach der konkreten Situation ohne die Beeinträchtigung der Gebietsfunktion zugelassen werden können oder eine schon "angeschlagene" Funktion noch weiter beeinträchtigen können.

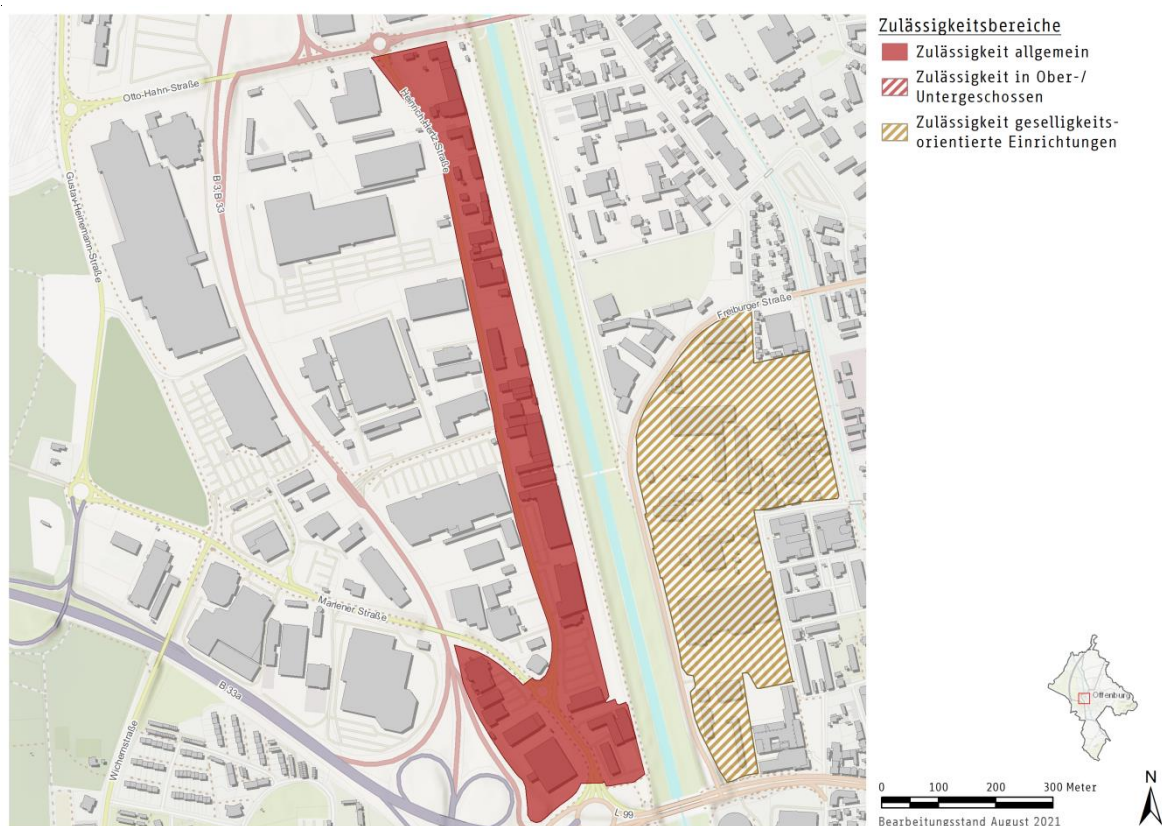
**4.5 EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DEN GEWERBESTANDORTEN**

Nachdem die Innenstadt von Offenburg als Standort für spielorientierte Vergnügungsstätten praktisch ausfällt, rücken als alternative Standorte die gewerblichen Bauflächen in den Fokus. Im Vergnügungsstättenkonzept von 2011 wurden die gewerblichen Standorte weitestgehend von Vergnügungsstätten freigehalten und eine Konzentration in der Innenstadt angestrebt. Mit den Regelungen des Landesglücksspielgesetzes ist dieser Vorgehensweise der Boden entzogen. Es müssen daher unter den veränderten Perspektiven die gewerblichen Standorte neu überprüft werden, inwieweit in ihnen Vergnügungsstätten untergebracht werden können, ohne dass die Funktionsfähigkeit, die Entwicklungsmöglichkeiten und das städtebauliche Erscheinungsbild der Gewerbestandorte beeinträchtigt werden.

#### 4.5.1 Gewerbestandort West 1 und 2

Der Gewerbestandort West 1 ist durch einen hohen Anteil von Einzelhandelsnutzungen geprägt. Auch Vergnügungsstätten und Bordellnutzungen finden sich in diesem Bereich. Für die Zukunft ist eine weitere Ansiedlung von (nicht zentrenrelevantem) Einzelhandel nicht auszuschließen. Das Gebiet verliert damit zunehmend seinen gewerblichen Charakter. Vergnügungsstätten würden in diesem Kontext keine Beeinträchtigung der Gebietsentwicklung bedeuten und könnten deshalb hier zugelassen werden.

Karte 21: Zulässigkeitsbereich Gewerbestandort Heinrich-Hertz-Straße



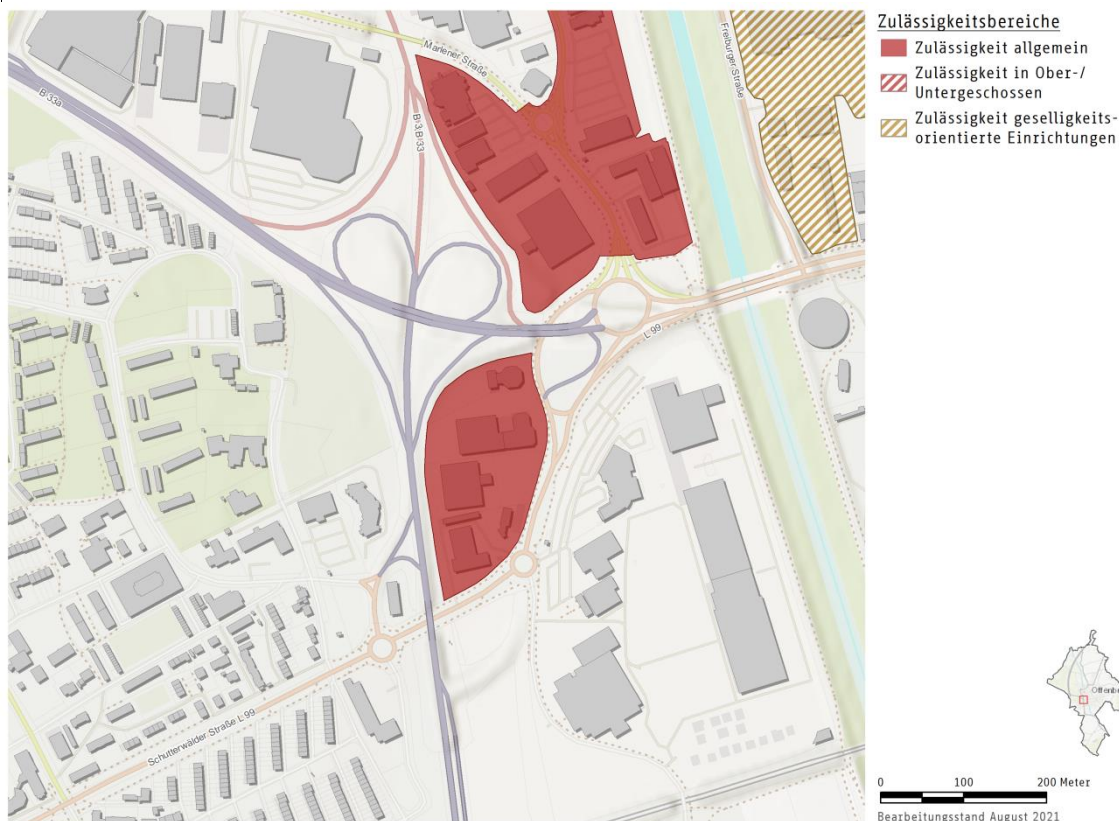
Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;  
Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

#### 4.5.2 Gewerbestandort Marlemer Straße

Für den Standort Marlemer Straße sind auf Grund der homogenen Nutzungsstruktur sowie der räumlichen Trennung zum gesamten Gebiet Vergnügungsstätten grundsätzlich verträglich. Das Gebiet stellt faktisch ein Sondergebiet "Vergnügungsstätten" dar. Es wird daher vorgeschlagen, in diesem Teilgebiet Vergnügungsstätten

grundsätzlich zuzulassen. Dies bezieht sich auch auf das - räumlich isolierte - Teilquartier zwischen B 33 und Schutterwälder Straße

**Karte 22: Zulässigkeitsbereich Marlene Straße / Schutterwälder Straße**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;  
Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

#### 4.5.3 Gewerbestandort Waltersweier West 3 und 4

Der Bereich Waltersweier West 3 und 4 ist neben dem Gebiet Rammersweier der Standort mit den größten Flächenreserven in Offenburg und weist dementsprechend noch erhebliche Entwicklungspotenziale auf, bestehend in erster Linie aus den noch ungenutzten Flächen entlang der Straße Im Drachenacker zwischen beiden Gebieten. Hier sind auf Grund der Größe der ungenutzten Flächen auch großmaßstäbliche Ansiedlungen möglich. Die zukünftige Entwicklung sollte sich grundsätzlich an der bisherigen Struktur orientieren, aber ein größeres Gewicht auf Betriebe des Handwerks und des produzierenden Gewerbes legen, Dienstleistungsbetriebe demgegenüber nachrangig berücksichtigen. Hier wird der Ausschluss von Vergnügungsstätten

zum Schutz der Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe und des Technologieparks empfohlen.

#### 4.5.4 Gewerbestandort Obere Matten

Im nördlichen Teilbereich um die obere Kinzigstraße sollten Vergnügungsstätten ausgeschlossen werden, um die Entwicklung der ansässigen Betriebe nicht zu beeinträchtigen. Der Teilbereich um die Dieselstraße /Carl-Benz-Straße hingegen würde durch eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten nicht beeinträchtigt werden, zumal dort bereits mehrere Bordelle ansässig sind. Hier kann dementsprechend ein Zulässigkeitsbereich festgesetzt werden.

Karte 23: Zulässigkeitsbereich Dieselstraße



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;  
Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

#### 4.5.5 Gewerbestandort Waltersweier Weg

Vor allem der südliche Teilbereich ist in seiner zukünftigen Entwicklung unsicher. Die Mischung mit Wohnnutzung bringt reduzierte Entwicklungsmöglichkeiten für die

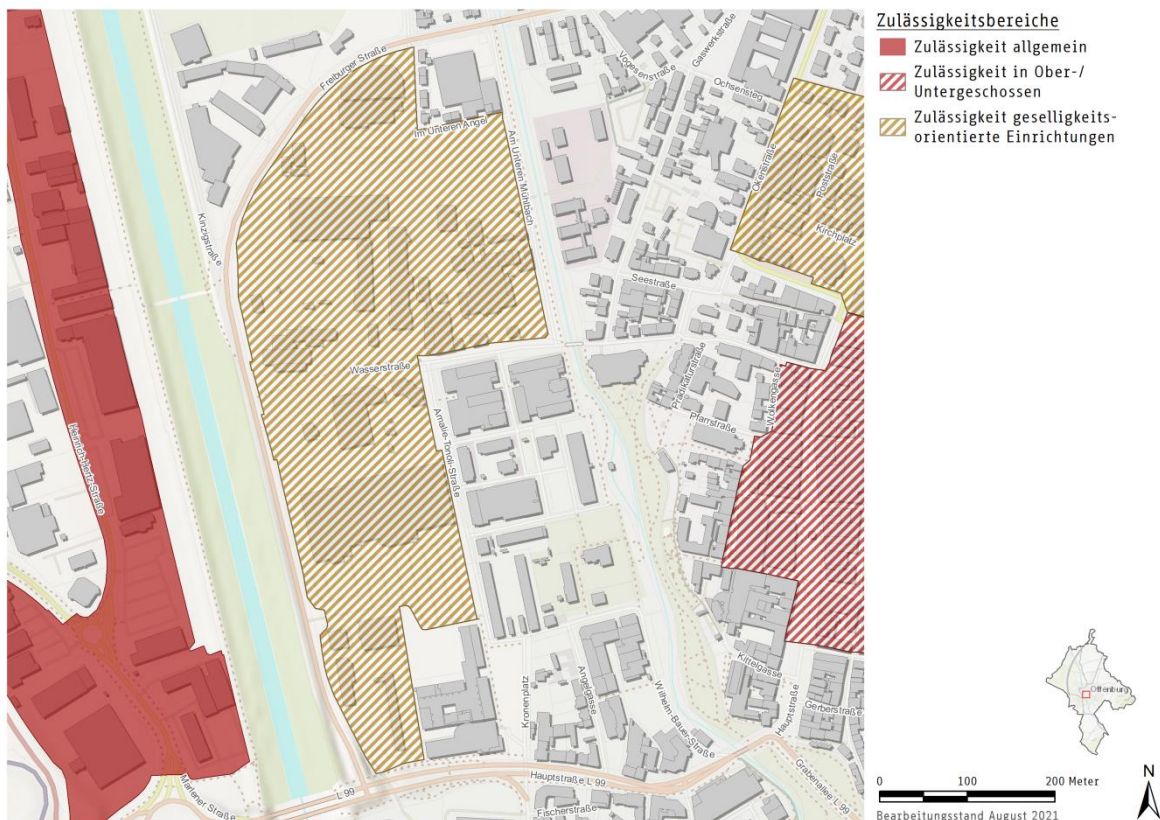
ansässigen Betriebe mit sich. Die eher geringerwertige Nutzung mit teilweise extensiver Flächenausnutzung kann auf mittlere Sicht schwer wiedernutzbare Leerstände und Brachflächen entstehen lassen. Eine städtebauliche Neuordnung kann auf mittlere Sicht erforderlich werden.

Vergnügungsstätten sind in diesem Teilbereich nicht verträglich anzusiedeln. Daher wird der Ausschluss von Vergnügungsstätten zum Schutz der Gewerbebetriebe und des Ausbildungszentrums sowie auf Grund möglicher Beeinträchtigungen von Wohnfunktionen empfohlen.

#### **4.5.6 Gewerbestandort Freiburger Straße**

Der Gewerbestandort Freiburger Straße, der sich südlich an den Bereich Waltersweier Weg anschließt, ist ein Gebiet in Transformation. Der ohnehin hohe Anteil von Dienstleistungsnutzungen wird durch laufende Entwicklungen weiter verstärkt, darüber hinaus ist die Schaffung von Wohnnutzungen im Quartier vorgesehen. Diese Entwicklung könnte durch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten beeinträchtigt werden, Vergnügungsstätten sollten deshalb hier ausgeschlossen werden. Allerdings ist im Zusammenhang mit der Umnutzung des Schlachthofbereiches die Unterbringung geselligkeitsorientierter Vergnügungsstätten möglich.

**Karte 24: Zulässigkeitsbereich Freiburger Straße / Schlachthofgelände**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;  
 Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

**4.5.7 Gewerbestandort Nord / Güterbahnhofareal**

In seinem gegenwärtigen Zustand liefert der Bereich keine Argumente zum Ausschluss von Vergnügungsstätten. Im Hinblick auf zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten und -absichten stellt sich jedoch anders dar. Dies betrifft zum einen die vorge-sehene Ansiedlung eines Krankenhauses im Bereich der Lise-Meitner-Straße, in des-sen Folge mit einer strukturellen Veränderung und Aufwertung des benachbarten Quartiers um die Eckenerstraße erwartet wird. Dies betrifft zum anderen Planungen zur Entwicklung von Wohnnutzungen im derzeit unbebauten Bereich zwischen Bach-straß, B 3 und Okenstraße, die eine Unterbringung von Vergnügungsstätten auf dem Güterbahnhofgelände ausschließen.

Aufgrund dieser Entwicklungsziele sollten Vergnügungsstätten in diesem Quartier nicht zugelassen werden.



#### **4.5.8 Gewerbestandort Rammersweier (Scheerbund)**

Der Gewerbestandort Rammersweier ist städtebaulich einer der besseren Standorte und bietet derzeit noch für die gewerbliche Entwicklung einen - wenn auch begrenzten - Entwicklungsspielraum. Es besteht die Möglichkeit zur Entwicklung eines qualitativvollen Standortes. Die faktische Nutzung ist außerdem zu wesentlichen Teilen durch industrielle Nutzungen geprägt. Daher sind aus Gutachtersicht Vergnügungsstätten zum Schutz der Gewerbenutzungen sowie zur Wahrung der weiteren Entwicklungsmöglichkeiten des Gebiets auszuschließen.

#### **4.5.9 Gewerbestandort Elgersweier**

Für den Gewerbebereich Elgersweier wird der Ausschluss von Vergnügungsstätten zum Schutz der Gewerbebetriebe, zur Stabilisierung der Nutzungsmischung aus Gewerbe, Handwerk, Dienstleistungen und zur Sicherung von Weiterentwicklungsoptionen der ansässigen Betriebe vor allem im nördlichen Bereich empfohlen<sup>59</sup>.

#### **4.5.10 Gewerbestandort Zunsweier**

Da es bei dem Gewerbegebiet Zunsweier um einen kleinen ortsteilorientierten Standort handelt, der zudem kaum räumlichen Reserven bei einer kleinteiligen Nutzungsstruktur mit heterogener Mischung aufweist, wird aus Gutachtersicht der Ausschluss von Vergnügungsstätten zum Schutz der Gewerbebetriebe und Weiterentwicklungsoption der Nutzungsmischung aus Gewerbe, Handwerk und Dienstleistungen empfohlen.

#### **4.5.11 Gewerbestandort Messe / Burda**

Aus Gutachtersicht wird der Ausschluss von Vergnügungsstätten zum Schutz der Messebetriebe empfohlen, da das Gebiet auf Grund seiner Nutzungsstruktur eher einem Sonderstandort entspricht. Hiervon ausgenommen ist der gewerblich genutzte Bereich zwischen Schutterwalder Straße und B 33; die Nutzungsstruktur und die städtebauliche Situation als „Insellage“ zwischen Verkehrsachsen lässt keine Beeinträchtigung des Standortes erwarten. Aufgrund der Trennwirkung der Schutterwal-

---

<sup>59</sup> Hinzu kommt, dass sich im nördlichen Bereich des Gebiets mit dem CJD Jugenddorf Elgersweier eine Berufsschule befindet, die als Einrichtung für Kinder und Jugendliche anzusehen ist, so dass mit den hier zu berücksichtigenden Mindestabstand von 500m ohnehin keine Spielhallen und Wettbüros in diesem Bereich möglich sind.

der Straße sind auch keine Auswirkungen auf das eigentliche Messegelände zu erwarten, so dass Vergnügungsstätten in diesem Bereich zugelassen werden können.

#### 4.5.12 Gewerbestandort Euroring, Stadtteil Weier

Aus Gutachtersicht wird der Ausschluss von Vergnügungsstätten zum Schutz der bestehenden Gewerbebetriebe sowie der benachbarten Wohnnutzungen und Sicherung der Entwicklungsoption als Wohngebiet empfohlen

Die folgende Zusammenstellung gibt einen zusammenfassenden Überblick über den Umgang mit Vergnügungsstätten in den einzelnen Gewerbestandorten in Offenburg.

**Tab. 3: Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Gewerbestandorten in Offenburg**

Quartier	Nutzungsstruktur	Zulässigkeit von Vergnügungsstätten
West	Hoher Anteil Einzelhandel Produzierendes Gewerbe, Logistik, Handwerk, Großhandel, Dienstleistungen	<b>Ja</b> Aufgrund des hohen Einzelhandelsanteils keine funktionalen Störungen zu erwarten
Marlener Straße	Vergnügungsstättencluster; Produzierendes Gewerbe, Einzelhandel, KFZ-Gewerbe	<b>Tlw.</b> Zulässigkeit im Bereich Marlener Straße /B 33 möglich
Waltersweier West <sup>3/4</sup>	Gemischt; höherer Anteil Logistik und Industrie; viele Parkplatzflächen	<b>Nein</b> Schwerpunkt der Standortentwicklung auf gewerbliche Nutzung
Kinzigstraße (Obere Matten)	Ein dominanter Industriebetrieb; ein kleinteiliges Teilquartier	<b>Tlw.</b> Möglich im Bereich Dieselstraße aufgrund der Existenz mehrerer Bordelle
Waltersweier Weg	Gemischte Struktur; hoher Anteil Dienstleistungen und öffentliche Nutzungen	<b>Nein</b> Standort vor allem für die Entwicklung der ansässigen Betriebe vorzusehen
Freiburger Straße	Dienstleistungsdominiert; hohe Anteile Einzelhandel und Bürodienstleistungen; tlw. noch im Umbau	<b>Tlw.</b> Quartier im Umbau mit tlw. Nutzungswechsel; Umbau könnte durch Ansiedlung von VS beeinträchtigt werden. Geselligkeitsorientierte Vergnügungsstätten können in Teilbereichen untergebracht werden

Quartier	Nutzungsstruktur	Zulässigkeit von Vergnügungsstätten
Nord / Güterbahnhof	Südlicher Teil deutlich industriell geprägt, nördlicher Teil gemischt mit Erosionstendenzen	<b>Nein</b> Überlegungen zur Ansiedlung eines Krankenhauses und Weiterentwicklung des bestehenden Standortes für korrespondierende Nutzungen
Rammersweier	Verschiedene Teilquartiere, z.T. industriell geprägt, z.T. Einzelhandel und Dienstleistungen Gemischt, kein Schwerpunkt, kleine Betriebe	<b>Nein</b> Flächen für die gewerbliche Entwicklung benötigt; bisher Herausbildung eines industrieorientierten Clusters
Elgersweier	Südlicher Teil überwiegend Logistik /Industrie, nördlicher Teil gemischt	<b>Nein</b> Existenz schutzbedürftiger Einrichtungen; Flächen für die Entwicklung ansässiger Betriebe benötigt.
Zunsweier	Kleinteilige Struktur; Gewerbe, Handwerk, Kfz-Gewerbe	<b>Nein</b> Randlage im Stadtgebiet; Vorrang für die Entwicklung ansässiger Betriebe
Messe / Burda	Fast ausschließlich (Büro-) Dienstleistungen	<b>Tlw.</b> Messeareal selbst ist dienstleistungsgeprägter Standort; Vergnügungsstätten wären Fremdkörper Vergnügungsstätten allerdings möglich im Bereich Schutterwalder Straße/B 33 (Insellage)
Weier	Wenige Betriebe, mit Wohnen durchsetzt	<b>Nein</b> Kleiner Standort; Randlage im Stadtgebiet

#### 4.6 ZUSAMMENFASSUNG RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN

Die Analyse der potenziell möglichen bzw. aktuell tatsächlichen Standorte für Vergnügungsstätten in Offenburg hat gezeigt, dass der zentrale Versorgungsbereich in seiner Funktion zwar sehr stark ist und gegenwärtig durch Neuinvestitionen zusätzlich gestärkt wird, so dass er eine Lokalisierung von Vergnügungsstätten durchaus verkraften könnte; die Existenz von Einrichtungen für Kinder und Jugendliche lässt aber unter Berücksichtigung der einzuhaltenden Mindestabstände die Existenz von Spielhallen und Wettbüros nicht mehr zu. Für andere Vergnügungsstätten wird im Teilquartier IV (Hauptstraße) ein Zulässigkeitsbereich vorgeschlagen, der Vergnügungsstätten in den Ober- und Untergeschossen möglich macht.

In den bestehenden Gewerbegebieten sind unterschiedliche Situationen vorzufinden. Teilweise haben die Standorte einen eindeutigen Charakter als Gewerbestandort, so dass Vergnügungsstätten dort einen Fremdkörper bilden würden, teilweise sind sie in hohem Maße von Einzelhandel geprägt oder es finden sich andere gebietsfremde Nutzungen (z.B. Bordelle), so dass eine Unterbringung von Vergnügungsstätten - ggf. auch in Teilbereichen - möglich wäre, ohne dass die gewerbliche Entwicklung beeinträchtigt wird.

Für die Steuerung von Vergnügungsstätten im Stadtgebiet von Offenburg wird die folgende grundsätzliche Strategie empfohlen:

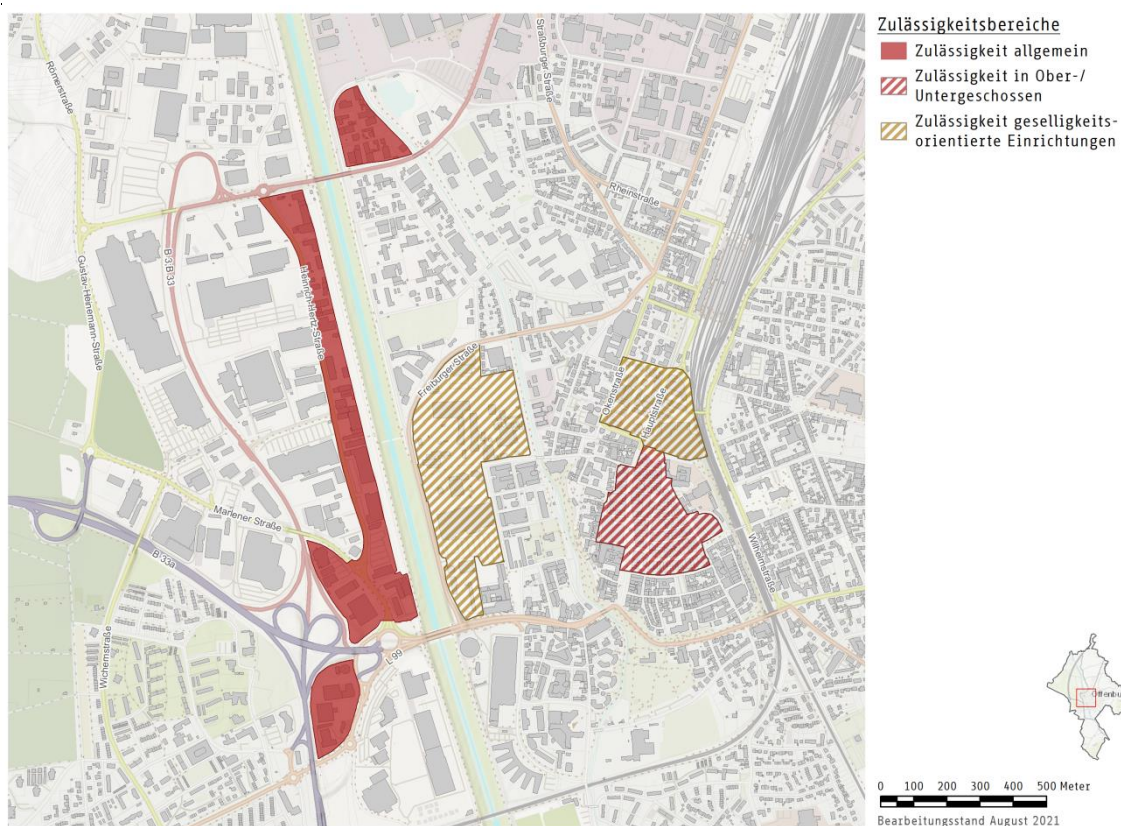
- Keine **regelmäßige** Zulässigkeit von Vergnügungsstätten im gesamten Stadtgebiet;
- Ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in definierten Teilen der Innenstadt mit selektiver Zulässigkeit bestimmter Arten von Vergnügungsstätten;
- Ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten - teilweise mit selektiver Zulässigkeit bestimmter Arten von Vergnügungsstätten - in definierten gewerblichen Bereichen unter Beachtung sonstiger städtebaulicher Ziele.

Dabei werden die folgenden Bereiche als Zulässigkeitsbereiche definiert:

- In der Innenstadt das Teilquartier IV (Hauptstraße) mit einer selektiven Zulässigkeit in den Ober- und Untergeschossen;
- in den gewerblichen Standorten die Bereiche
  - Gewerbegebiet West östlich der Heinrich-Hertz-Straße einschließlich des Bereiches Marlene Straße;
  - Bereich an der Masse zwischen Schutterwalder Straße und B 33
  - Kinzigstraße / Dieselstraße;
  - Freiburger Straße (geselligkeitsorientierte Vergnügungsstätten);

Die Zulässigkeitsbereiche sind in der nachfolgenden Karte dargestellt.

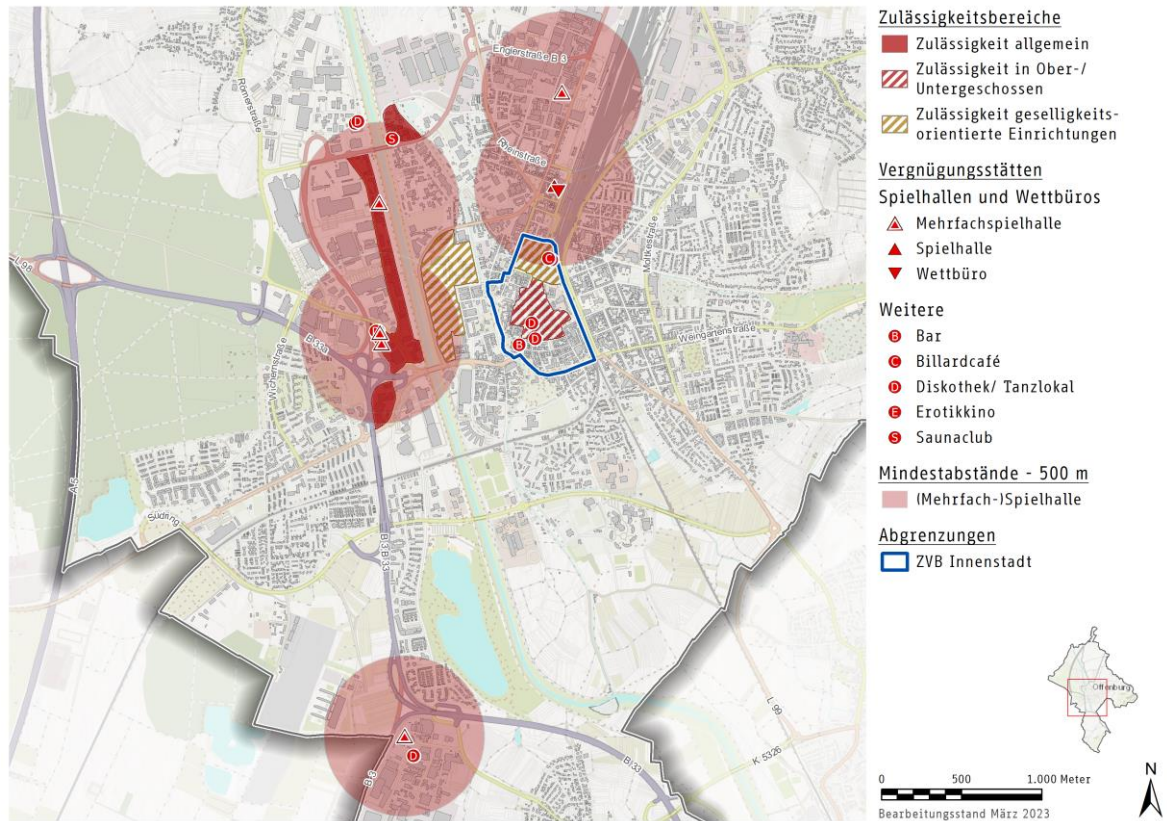
**Karte 25: Zulässigkeitsbereiche für Vergnügungsstätten in Offenburg**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;  
Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in den vorgeschlagenen Zulässigkeitsbereichen bereits Spielhallen ansässig sind. Sollten diese Spielhallen eine neue Genehmigung erhalten, bliebe unter Berücksichtigung der einzuhaltenden Mindestabstände nur noch ein geringer Spielraum zur Ansiedlung zusätzlicher Spielhallen.

**Karte 26: Zulässigkeitsbereiche für Vergnügungstätigkeiten und bestehende Spielhallen in Offen-  
burg**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;  
Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

## **5. EMPFEHLUNGEN ZU MASSNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES**

### **5.1 VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES**

Eine planungsrechtlich und damit städtebaulich begründete räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten ist nur mit den Mitteln der Bauleitplanung möglich (ergänzend wirkt das LGlüG Baden-Württemberg), wenn die jeweiligen Zulässigkeiten in den Gebieten nach BauNVO modifiziert werden sollen. Mit dem Beschluss des Rates wird das Gesamtkonzept 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 Offenburg durch die bisherigen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen (überplante Bereiche, § 30/ 31 BauGB) oder auch das Fehlen solcher (unbeplante Innenbereiche, § 34 BauGB) im Sinne der Zielsetzungen dieses Gesamtkonzeptes 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 (ggf. einfachen) Bebauungsplanes zu überprüfen, da nur so beispielsweise durch § 34 (3) BauGB nicht steuerbare Betriebe entsprechend den Zielsetzungen behandelt werden können.

Zur vereinfachten Steuerung von Vergnügungsstätten in § 34-Gebieten sollen nach dem nun vorliegenden Gesetz einfache B-Pläne ohne Gebietsfestsetzungen aufgestellt werden können. Dies ist bisher nur durch die Anwendung des § 9 (2a) BauGB möglich, wenn ein Schutzbezug zu zentralen Versorgungsbereichen hergestellt werden konnte. Ein Bezug zum zentralen Versorgungsbereich ist durch den § 9 (2b) BauGB nicht mehr notwendig, was die Begründung und Handhabung erleichtert.

Mit der BauGB-Novelle 2013 ist folgende Regelung zur Präzisierung der Steuerungsmöglichkeiten für Vergnügungsstätten im neuen § 9 (2b) BauGB enthalten:

*"Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann in einem Bebauungsplan, auch für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans, festgesetzt werden, dass Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von Vergnügungsstätten zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, um*

- 1. eine Beeinträchtigung von Wohnnutzungen oder anderen schutzbedürftigen Anlagen wie Kirchen, Schulen und Kindertagesstätten oder*
- 2. eine Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets, insbesondere durch eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten,*

*zu verhindern."*

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 der Festsetzungen der Bebauungspläne, in denen auf Vergnügungsstätten bezogene Regelungen vorgenommen werden, muss auf dieses Konzept und die damit verfolgten Ziele Rücksicht nehmen.

Für die Umsetzung der empfohlenen Strategie zur Steuerung der hier angesprochenen Nutzungen in Offenburg sind zunächst mehrere Ebenen der bauleitplanerischen Umsetzung zu beachten:

- Definition/ Identifikation und ggf. Überplanung der Gebiete, in denen die jeweils hier angesprochenen Nutzungen/ Unterarten der Nutzungen insgesamt und allgemein ausgeschlossen und auch nicht ausnahmsweise zulässig sein sollen. Diese Gebiete ergeben sich unmittelbar aus dem Konzept. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob



und welche der vorhandenen Vergnügungsstätten über den § 1 (10) BauNVO dauerhaft gesichert werden sollen, sofern keine anderen übergeordneten Regelungen dem entgegenstehen, z.B. Verbot von Mehrfachspielhallen.

- Definition/ Identifikation und ggf. Überplanung der Gebiete, in denen nur Unterarten von Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig sein sollen. Diese Gebiete ergeben sich in Bezug auf die Spielhallen/ Wettbüros unmittelbar aus dem Konzept, für die anderen Unterarten sind im Konzept die Ermessenskriterien enthalten.
- Definition und ggf. Überplanung der Zulässigkeitsbereiche bzw. der Baugebiete mit den entsprechenden Regelungen.

Die Regelungsmöglichkeiten/ -notwendigkeiten in den Baugebieten außerhalb des Zulässigkeitsbereiches in der Innenstadt stellen im Grundsatz keine besonderen Herausforderungen dar, da hierfür zahlreiche Hilfestellungen aus der Rechtsprechung vorhanden sind und die Regelungsdichte bzw. -Differenzierung nicht so umfassend ist.

Dass es für die Steuerung eines Bebauungsplanes bedarf, ist unstrittig, denn das Konzept entfaltet für sich genommen keine Rechtsbindung<sup>60</sup>. Zu klären ist lediglich, wie das Konzept in die Bebauungsplanung Eingang findet.

Während die Möglichkeit einer vertikalen Steuerung von Nutzungen nach § 1 (7) BauNVO durch die Rechtsprechung geklärt ist<sup>61</sup>, sofern die Vorgaben dafür beachtet werden, gibt es in Bezug auf die horizontale Steuerung nach dem hier vorgeschlagenen Konzept auf der Basis des § 1 (9) BauNVO noch keine Rechtsprechung. Die Tatbestände des Landesglücksspielgesetzes insbesondere mit der Festsetzung von Mindestabständen wirken hier ergänzend auf die Zulässigkeit von Spielhallen. Von daher können je nach den Vorschlägen dieses Konzeptes für die Zulässigkeit bzw. den Ausschluss von Vergnügungsstätten die folgenden (alternativen) Formulierungen verwendet werden.

---

<sup>60</sup> Vgl. dazu z.B. OVG NRW, Az. 10 A 1512/07, Urteil vom 06.11.08, 1. Leitsatz.

<sup>61</sup> Vgl. z.B. OVG Baden-Württemberg, Az 1 C 11224/02, Urteil vom 15.03.2003, Rn. 30 juris.

- *... Vergnügungsstätten sind gemäß § 1 (5) und (6) BauNVO allgemein ausgeschlossen ...*
- *Vergnügungsstätten sind gemäß § 1 (7) und (9) BauNVO ausnahmsweise zulässig, wenn sie außerhalb des Erdgeschosses angesiedelt werden.*
- *Spielhallen und Wettbüros sind gemäß § 1 (5) und (6) BauNVO allgemein ausgeschlossen; sonstige Vergnügungsstätten sind (ausnahmsweise) zulässig<sup>62</sup>.*

## 5.2 UNTERSETZUNG DURCH STÄDTEBAULICHE KONZEPTE

Der Ausschluss bzw. die eingeschränkte Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in bestimmten städtebaulichen Bereichen kann durch städtebauliche Konzepte mit anderen Zielsetzungen insofern unterstützt werden, als diese Konzepte zusätzliche Argumente für den Ausschluss liefern. So sind die Aussagen des bestehenden Innenstadtkonzeptes zu den zentralen Versorgungsbereichen, insbesondere zu den Entwicklungsmöglichkeiten und zu den notwendigen (zu entwickelnden) Verflechtungen in die Einschätzung der Eignung dieser Bereiche für die Unterbringung von Vergnügungsstätten eingeflossen. Darüber hinaus wurden auch Zielaussagen zur Entwicklung spezifischer Bereiche in Offenburg bei der Bewertung dieser Gebiete berücksichtigt.

Um auch im Konfliktfall eine ausreichende argumentative Basis zu liefern, reichen eher unverbindliche Absichtserklärungen aber nicht aus. Entsprechende Entwicklungsabsichten sollten in städtebaulichen Entwicklungskonzepten oder funktionalen Konzepten für spezifische Einzelbereiche konkretisiert werden und durch diese Fixierung eine gewisse Verbindlichkeit erreichen. Speziell für die gewerblichen Standorte sind derartige konzeptionelle Aussagen (noch) nicht gegeben.

Es wird daher empfohlen, die Zielvorstellungen für die zukünftige Entwicklung, vor allem der gewerblichen Bereiche, in einem Gesamtkonzept bzw. in standortbezogenen Einzelkonzepten zu konkretisieren. Dabei bedarf es nicht zwingend einer umfassenden, vom Rat beschlossenen Analyse, wie es das Innenstadtkonzept darstellt

---

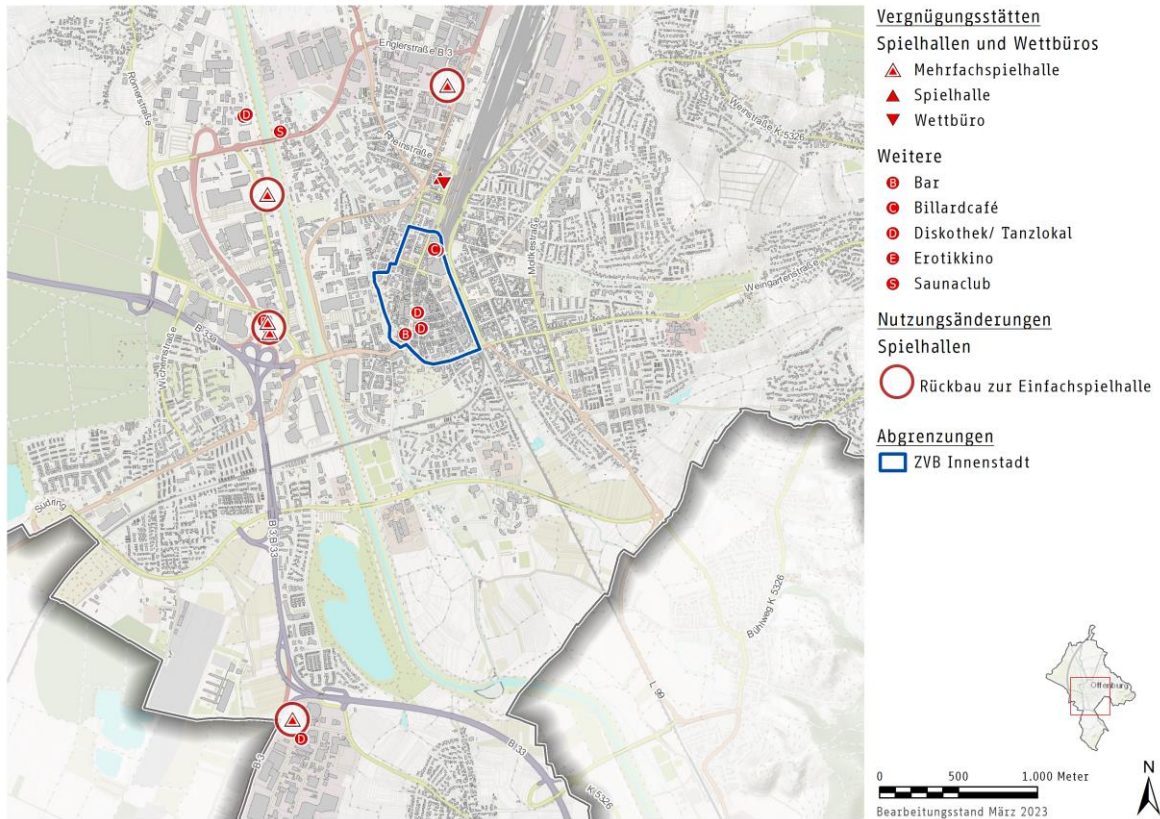
<sup>62</sup> Für die Bauleitplanung empfiehlt sich nicht die in diesem Konzept verwendete Untergliederung in spielorientierte, geselligkeitsorientierte und sonstige Vergnügungsstätten; vielmehr sollten die entsprechenden Einrichtungen ausdrücklich genannt werden.

(und das Vergnügungsstättenkonzept darstellen wird), verwaltungsinterne konzeptionelle Papiere, die den zukünftigen Umgang mit den betreffenden Standorten - und ggf. dazu erforderliche Maßnahmen - darstellen und mit Maßnahmevorschlägen untersetzt sind, dürften ausreichend sein. Eine zumindest zustimmende Kenntnisnahme derartiger Konzepte durch den Gemeinderat oder den zuständigen Ausschuss stellt dabei in jedem Fall eine zusätzliche Absicherung dar.

### **5.3 UMGANG MIT BESTANDSEINRICHTUNGEN**

Eine besondere Problematik ergibt sich bei der Umsetzung von Konzepten immer dann, wenn der rechtlich abgesicherte Bestand zu behandeln ist. Grundsätzlich ist zwischen dem aktiven und passiven Bestandsschutz zu unterscheiden: der Bestandsschutz gilt, solange die Baugenehmigung wirksam ist bzw. der Betrieb wird planungsrechtlich gesichert, so dass auch eine neue Baugenehmigung erteilt werden kann, sollte die alte Baugenehmigung erlöschen (z.B. durch Brand oder Abriss). Im Zusammenhang mit Spielhallen ergibt sich ein zusätzlicher Aspekt durch das LGlüG und den Glücksspielstaatsvertrag, nach dem im Jahr 2017 alle Konzessionen erloschen sind, so dass danach neue Konzessionen, unabhängig vom geltenden Baurecht, i.d.R. nur nach den dann geltenden Regelungen im LGlüG Baden-Württemberg hätten erteilt werden können. Durch die Verlängerung der Konzessionen aufgrund von Härtefallregelungen ist dieser Zeitpunkt aufgeschoben; nach Ablauf der Härtefallregelungen wird es zu einer erheblichen Auslichtung des Spielhallenbestandes in Offenburg kommen müssen. Welche Standorte hiervon betroffen sind, ist in Karte 27 dargestellt.

**Karte 27: Veränderung im Bestand der Spielhallen**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;  
Kartengrundlage: Stadt Offenburg, © OpenStreetMap und Mitwirkende, CC-BY-SA

Insofern muss bei jeder Überplanung von Bebauungsplänen ein besonderes Augenmerk auf den Umgang mit den in diesem Kontext relevanten Bestandseinrichtungen gerichtet werden, die durch die Umplanung zukünftig nicht mehr zulässig sein sollen.