

KERNGEBIETE UND VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN LANDAU



Untersuchungsbericht Stand 25.09.2020

Stadt Landau in der Pfalz



Stadt Landau in der Pfalz

Stadtbauamt

Abt. Stadtplanung und Stadtentwicklung

Königstraße 21

76829 Landau in der Pfalz

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Kerngebiete nach § 7 BauNVO	1
3	Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Kerngebieten.....	2
4	Definition Vergnügungsstätten	4
5	Diskotheken als Unterart von Vergnügungsstätten.....	5
6	Störpotentiale.....	6
7	Anforderungen an Standorte	6
8	Steuerung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten.....	7
8.1	Per Bebauungsplan	7
8.2	In Bereichen nach §34 BauGB	7
9	Urbanes Gebiet als Alternative zu Kerngebieten?	8
10	Vergnügungsstättenkonzept als Grundlage.....	9
11	Bestehende Vergnügungsstätten/ aktuelle Zulässigkeit von Vergnügungsstätten	9
12	Untersuchte Bereiche.....	10
13	Fazit und Empfehlung	11

1 Einleitung

Die Verwaltung wurde vom Stadtrat beauftragt zu prüfen, welche innerstädtischen Flächen als Kerngebiet nach § 7 BauNVO ausgewiesen werden können, mit dem Ziel einen rechtlichen Rahmen für die Schaffung neuer Kulturbetriebe und Vergnügungsstätten zu bilden.

Die Prüfung beinhaltet einen theoretischen Teil, welcher sich mit den baurechtlichen Grundlagen und Anforderungen an Kerngebiete und Vergnügungsstätten auseinandersetzt. Hierfür wurden die Regelungen der Baunutzungsverordnung sowie des Baugesetzbuches unter Zuhilfenahme der dazugehörigen Kommentare sowie der aktuellen Rechtsprechung analysiert und aufbereitet.

Im Weiteren wird die aktuelle Situation in Landau im Bezug auf vorhandene Vergnügungsstätten sowie bereits ausgewiesene Kerngebiete analysiert. Eine Quartiersanalyse verschiedener Innenstadtbereiche durch Bestandsaufnahmen soll Bereiche identifizieren, welche für die Ausweisung als Kerngebiet in Frage kommen können.

2 Kerngebiete nach § 7 BauNVO

Kerngebiete werden in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) geregelt. Bei der BauNVO handelt es sich um die Ergänzung zum Ersten Teil sowie den Ersten Abschnitt des dritten Teils des ersten Kapitels des Baugesetzbuches. Daher ist sie nach ihrem Inhalt Bauplanungsrecht. Durch die BauNVO wird die Zulässigkeit von Vorhaben in festgesetzten Baugebieten sowie im nicht beplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 2 BauGB geregelt. Weiterhin bildet sie den materiellen Rahmen, welchen die Gemeinden bei der Aufstellung ihrer Bauleitpläne, hier insbesondere der Bebauungspläne, einzuhalten und auszufüllen haben. Das Instrumentarium der BauNVO ermöglicht es den Gemeinden ihre städtebauliche Entwicklung sinnvoll und funktionsgerecht gestalten zu können.

Für die verschiedenen Bauflächen nach §§ 2-9 formuliert die BauNVO in Absatz 1 den Gebietscharakter, in Absatz 2 allgemein zulässige Nutzungen und Absatz 3 die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen sowie bei Bedarf in einem vierten Absatz weitere Regelungen. Eine Ausnahme sind die Sondergebiete nach §§ 10-11, hier legt die BauNVO unterschiedliche mögliche Inhalte für Sondergebiete fest.

Unter § 7 finden sich die Kerngebiete wieder. Diese sind eine spezielle Form der Mischgebiete. Zu diesen zählen weiterhin die Dorfgebiete (§ 5), die Mischgebiete (§ 6) und die urbanen Gebiete (§ 6a).

Der Gebietscharakter der Kerngebiete wird in § 7 Abs. 1 BauNVO wie folgt beschrieben:

„Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur“. Nach gängiger Meinung ist diese Aufzählung jedoch nicht als abschließend anzusehen, da das „vorwiegend“ nicht nach „Maß und Zahl“, sondern als „in erster Linie“ oder „hauptsächlich“ zu verstehen ist (vgl. Fickert/Fieseler 2019 S.819). Daher ist es nicht verwunderlich, dass im Zulässigkeitskatalog in Absatz 2 auch deutlich mehr Nutzungen aufgelistet sind, als die in Absatz 1 genannten vorwiegend Nutzungen.

Dies sind im Folgenden:

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.

Das Kerngebiet wird als Kristallisationspunkt für das Wirtschaftsleben, Dienstleistungsbetriebe und Einrichtungen aller Art sowie Anlagen zur Freizeitbefriedigung angesehen. Gleichzeitig ermöglicht die generelle Zulässigkeit von Wohnen der insbesondere in Großstädten vorhandenen Verödung der zentralen Büro- und Geschäftsbereiche entgegenzuwirken. Dadurch, dass sie der Wohnbevölkerung sowie Besuchern ein vielfältige Nutzungen in Verbindung mit einem urbanen Angebot bieten, erfüllen Kerngebiete zentrale Funktionen im städtischen Ordnungsgefüge. Dabei ist es wichtig zu beachten, dass es keine allgemeinen Anforderungen an die Zentralität gibt, da diese immer von der Größe und Struktur der jeweiligen Gemeinde abhängt, weshalb der Begriff der Zentralität in der Beschreibung des Gebietscharakters in § 7 Abs. 1 BauNVO als relativ anzusehen ist.

Als Kerngebiet ist zudem nicht immer zwingend nur der tatsächliche Innenstadt- oder City-Bereich anzusehen. In Großstädten ist es durchaus häufig der Fall, dass weitere Nebenzentren entstanden sind, welche ebenfalls einer Festsetzung als Kerngebiet entsprechen. Auch in Städten, deren eingemeindete Ortsteile ein von der Kernstadt teils abgesetztes und ausgeprägtes eigenständiges Wirtschafts- und Geschäftsleben haben, bietet sich die Festsetzung eines Kerngebietes an. In kleineren Gemeinden genügt allerdings oft auch ein „normales“ Mischgebiet nach § 6 BauNVO. Dabei ist die teilweise gängige Praxis in solchen Gemeinden ein Kerngebiet festzusetzen um das zulässige höhere Maß der baulichen Nutzung zu ermöglichen nicht vertretbar.

Als fehlerhaft wird auch die Festsetzung von Kerngebieten am Stadtrand angesehen, wenn diese in erster Linie zur Ansiedelung von großen Einzelhandelsbetrieben festgesetzt werden (vgl. Fickert/Fieseler, 2019 S.820f).

3 Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Kerngebieten

Der Begriff der Vergnügungsstätten ist erst seit der BauNVO von 1990 ein eigenständiger Begriff und durchgängig für alle Baugebiete abschließend geregelt. Zuvor wurde die Nutzungsart der Vergnügungsstätte ausschließlich den Kerngebieten zugeordnet, während sie in den übrigen Baugebieten den Gewerbebetrieben zugeordnet wurden.

Gemäß des Absatzes 2 des § 7 BauNVO sind Vergnügungsstätten in Kerngebieten eine generell zulässige Nutzungsart. Auch in anderen Gebieten sind Vergnügungsstätten generell oder ausnahmsweise zulässig. Unterschieden wird bei der Zulässigkeit in „kerngebietstypische“ und „nicht kerngebietstypische“ Vergnügungsstätten. Diese Differenzierung findet in der BauNVO ebenfalls erst seit 1990 statt.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den verschiedenen Baugebieten gemäß der BauNVO 2017:

Baugebiet nach BauNVO 2017	Kerngebietstypisch	nicht kerngebietstypisch
§ 2 Kleinsiedlungen	Unzulässig	unzulässig
§ 3 Reines Wohngebiet	Unzulässig	unzulässig
§ 4 Allgemeines Wohngebiet	Unzulässig	unzulässig
§ 4a Besonderes Wohngebiet	Unzulässig	ausnahmsweise zulässig
§ 5 Dorfgebiet	Unzulässig	ausnahmsweise zulässig
6 Mischgebiet (v.a. Wohnen)	Unzulässig	ausnahmsweise zulässig
6 Mischgebiet (v.a. Gewerbe)	Unzulässig	zulässig
§ 6a Urbane Gebiete	Unzulässig	ausnahmsweise zulässig
§ 7 Kerngebiet	zulässig	zulässig
§ 8 Gewerbegebiet	ausnahmsweise zulässig	ausnahmsweise zulässig
§ 9 Industriegebiet	unzulässig	unzulässig
§ 10 Sondergebiete (Erholung)	unzulässig	unzulässig
§ 11 Sondergebiete (Sonstige)	abhängig von Zweckbestimmung	abhängig von Zweckbestimmung

Die Definition des Kerngebietstypischen stammt aus der Rechtsprechung des BVerwG wonach sich kerngebietstypische Vergnügungsstätten dadurch von nicht kerngebietstypischen unterscheiden, dass sie einen größeren Einzugsbereich haben und für ein größeres Publikum erreichbar sein sollen. Nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten hingegen dienen der üblichen Freizeitbetätigung in einem begrenzten Stadtteil.¹ Damit sind im Kerngebiet grundsätzlich Vergnügungsstätten aller Art zulässig, sofern sie dem Charakter und der Eigenart des Kerngebietes nicht widersprechen.

Bei Spielhallen im Speziellen hat sich für die Einstufung ob eine Spielhalle kerngebietstypisch ist oder nicht, in der oberrichterlichen Rechtsprechung ein Schwellenwert von 100m² eingependelt. Spielhallen, welche diesen Wert überschreiten, sind demnach nur in Kerngebieten zulässig. Dieser Wert ersetzt jedoch nicht die auf einer erforderlichen Einschätzung der tatsächlichen örtlichen Situation beruhende städtebauliche Gesamtbeurteilung (vgl. Fickert/Fieseler 2019, S.628).

Generell ist die Störanfälligkeit in einem Kerngebiet deutlich geringer als in einem Mischgebiet, weshalb die zumutbaren Störungen und Belästigungen gemäß § 15 Abs. 1 BauNVO deutlich höher anzusetzen sind, was am generellen Rücksichtnahmegebot auf die Umgebung selbstverständlich nichts ändert (vgl. Fickert/Fieseler, 2019 S.827).

Nach § 15 Abs. 1 BauNVO sind Vergnügungsstätten im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebietes widersprechen. Hierbei ist insbesondere der Aspekt der Anzahl näher zu betrachten, denn eine größere Anzahl ähnlicher Vergnügungsstätten kann vor allem für die Beeinträchtigung des Gebietscharakters Bedeutung gewinnen. Die Ablehnung von allgemein zugelassenen Anlagen unter der Begründung, dass weitere zu einer Störung der Umgebung führen, setzt jedoch besondere Umstände

¹ Vgl. (BVerwG, Urteil vom 25.11.1983 – 4 C64.79 –, BVerwGE 68,207; Urteil vom 21.2.1986 – 4 C 31.83 –, DVBl.1986, 234 = BauR 1986, 417 = BRS 46 Nr. 51 = ZfBR 1986, 147 = NVwZ1986, 643 = GewArch. 1986, 242; Beschluss vom 28.7.1988 – 4 B 119.88 –, BauR 1988, 693 = BRS 48 Nr. 40 = NVwZ 1989, 50 = UPR 1989, 75 = GewArch 1988, 392; Urteil vom 18.5.1990 – 4 C 49.89 –, NVwZ 1991, 264 = UPR 1990, 342 = ZfBR 1990, 245 = BauR 1990, 582 = BRS 50 Nr. 166; Beschluss vom 29.10.1992 – 4 B 103.92 – BRS 54 Nr. 49 = GewArch 1993,84 = UPR 1993, 84 = ZfBR 1993, 95 und Urteil vom 24.2.2000 – 4 C 23.98–, NVwZ 2000, 1054 = BauR 2000, 1306 = BRS 63 Nr. 80 = DVBl. 2000, 1340 = DÖV 2000, 1057 = ZfBR 2000, 423).

voraus. Daher wird vor allem bei ausnahmsweise zulässigen Nutzungen die Steigerung der Anzahl bedeutsam. Insbesondere eine größere Anzahl von Vergnügungsstätten oder Bordellen kann der Eigenart des Baugebietes entgegenstehen, da schnell der Charakter eines Vergnügungsviertels entstehen kann. Eine Auswirkung aus einer solchen Entwicklung kann der Trading-Down-Effekt sein. Es kann bei der Zulassung eines bestimmten Vorhabens diesem jedoch ein solcher Effekt nur dann entgegengehalten werden, wenn dieser tatsächlich bereits eingetreten ist, oder durch das Vorhaben verstärkt werden würde, oder dieses einen solchen Effekt einleiten würde (Fickert/Fieseler, 2019 S.1202-1204).

4 Definition Vergnügungsstätten

Als Vergnügungsstätte im städtebaulichen Sinne sind Gewerbebetriebe besonderer Art zu verstehen. Da der Begriff in der Verordnung im Gegensatz zu anderen in den Nutzungskatalogen aufgeführten Nutzungen nicht genauer definiert ist, werden unter Vergnügungsstätten im Allgemeinen gewerbliche Nutzungsarten verstanden, welche sich in unterschiedlichen Ausprägungen unter Ansprache des Sexual-, Spiel- und/oder Geselligkeitstriebes einer bestimmten gewinnbringenden „Freizeit“- Unterhaltung widmen (vgl. Fickert/Fieseler, 2019 S.616).

Im Bauplanungsrecht gibt es verschiedene Arten von Vergnügungsstätten, zum Beispiel und nicht abschließend:²

Diskotheiken, Spielhallen, Spiel- Kasinos, Spielbanken, Striptease-Lokale, Sex-Kinos, Peep-Shows, Sex-Shops mit Video Kabinen, Erotikläden in denen Kunden sexuelle Kontakte anbahnen und gegenseitig durchführen können, Swinger-Clubs, Life-Sex-Shows, Table-Dance-Veranstaltungen, Multiplex-Kinos und Gaststätten als Partylocation mit aktuellen Videoclips oder täglich wechselndem Unterhaltungsprogramm.

Generell sind die verschiedenen Arten von Vergnügungsstätten in drei Grundtypen zu unterscheiden und einzuordnen:

Grundtyp	Unterarten (nicht abschließend)
Spiel	<ul style="list-style-type: none">• Spielhallen• Spielbanken• Wettbüros
Freizeit/Kultur	<ul style="list-style-type: none">• Diskotheken/ Tanzlokale• Multiplexkinos• Varietés• Festhallen• Sportbars (ohne Vereinskultur)
Erotik	<ul style="list-style-type: none">• Striptease-Lokale• Swinger-Clubs• Sexkinos, Videopeepshows, Sexshops mit Videokabinen

² (vgl. Fickert/Fieseler, 2019 S.618; Stock, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB Kommentar, §4a Rn 69 bis 75 und Ziegler, in: Brügelmann, BauGB, Band 6, § 4a Rn 48 bis 76):

Die Abgrenzung von Vergnügungsstätten zu anderen Betriebsformen ist in manchen Fällen eindeutig, in anderen hingegen schwieriger.

Eindeutige Vergnügungsstätten		Keine Vergnügungsstätten
Spielhallen/Casinos		Kulturelle Einrichtungen wie Theater, Konzerthallen und Museen
Diskotheken/Tanzlokale		Anlagen für sportliche Zwecke
Sexkinos, Videopeepshow, Sexshops mit Videokabinen		Ladengeschäfte(z.B. Sexshops ohne Videokabinen)
Sex-Life-Shows, Swinger-Clubs, Peep-Show		Bordelle und bordellartige Betriebe
Striptease-Lokale /Varietés		Schank- und Speisewirtschaften (sofern nicht durch Unterhaltung geprägt)
Schwierige Abgrenzung		
	Als VGS einzuordnen	Nicht als VGS einzuordnen
Wettvermittlungstellen	Wettbüros: Sportwetten mit kommerzieller Unterhaltung für den Besucher	Wettannahmestellen: Bloßes Ladengeschäft. Z.B. Lotto/Toto
Kinos	Größere Kinos, insbesondere Multiplexe	Programmkinos/ Filmkunstkinos
Gaststätten mit Geldspielgeräten	Gastronomiebetrieb ist dem Spielbetrieb untergeordnet	Einzelbetrieb mit max. zwei Geldspielgeräten
Festhallen (inkl. Hochzeitshäuser)	Häufig/ regelmäßig für Festveranstaltungen für größeres Publikum genutzt	Anlagen für kulturelle oder sportliche Zwecke, gelegentlich private/geschlossene Events
Billard/Bowling/Paintball/Lasertag etc. –Anlagen	Mit gewerblichem und Unterhaltungscharakter	Anlagen mit sportlichem (Vereins-) Angebotscharakter

Der Begriff der Vergnügungsstätten ist dabei unabhängig von den gewerblichen und steuerrechtlichen Regelungen und ein eigenständiger planungsrechtlicher und abschließend geregelter Nutzungsbegriff der BauNVO und steht in untrennbarem Zusammenhang mit der städtebaulichen Ordnung. Aus diesem Grund steht bei der Zulässigkeit nicht die Frage nach der kommerziellen Unterhaltung im Vordergrund, sondern inwieweit sich die Vergnügungsstätten innerhalb der einzelnen Baugebiete auswirken können. Dies ist die Grundlage für die unterschiedliche Zulässigkeit der Vergnügungsstätten in den Baugebieten von generell unzulässig über ausnahmsweise zulässig bis hin zu generell zulässig. Durch die abschließende Regelung der Vergnügungsstätten in den Baugebieten soll zudem erreicht werden, dass durch die Nutzungsarten ausgelöste negative städtebauliche Entwicklungen im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gesteuert oder auch verhindert werden können (vgl. Fickert/Fieseler, 2019 S.617).

5 Diskotheken als Unterart von Vergnügungsstätten

Die für diese Untersuchung relevante Art der Vergnügungsstätten sind die Diskotheken, auch „Clubs“ genannt. Diskotheken sind nach Rechtsprechung (vgl. u.a. BayVGH, B.v.29.10.1987 – Nr.20 85 A.14811-BRS 47 Nr.52) gekennzeichnet durch eine große Musikanlage (Mischpult, Verstärkern, Lautsprecher etc.) im Hauptraum, in der Regel kombiniert mit einer Lichtorgel, beziehungsweise anderen Lichanlagen. Dies ist der wesentliche Unterschied zu sogenannten kleinen „Tanzcafés“, welche daher nicht als Vergnügungsstätten eingestuft werden (vgl. Fickert/Fieseler, 2019 S.622). Aufgrund der von Ihnen ausgehenden Lärmbelastigungen gehören (Tanz-)Diskotheken weder zu den in WA-Gebieten zulässigen Schank- und Speisewirtschaften, noch zu den ausnahmsweise zulässigen Gewerbebetrieben. Der Hauptgrund für diese Bewertung ist, dass Besucher von Diskotheken oft vor, während oder auch nach dem Besuch der Lokalität vor dieser oder in ihrer unmittelbaren Nähe in Gruppen zusammenzustehen und sich

laut unterhalten. Daher können verlängerte Sperrzeiten für Diskotheken auch dann angeordnet werden, wenn in dem Gebiet weitere Gaststätten vorhanden sind.

Die Vergnügungsstätten bedürfen schlussendlich aufgrund ihres städtebaulich in spezifischer Weise eingegrenzten Begriffstyps eine deutliche Abgrenzung zu anderen Anlagen sowie betrieblichen Nutzungen, welche durch zunächst scheinbar ähnliche Darbietungen gekennzeichnet sind, wie zum Beispiel die bereits genannten Tanz-Cafés. (vgl. Fickert/Fieseler, 2019 S.622f).

Da Diskotheken in der Regel einen größeren Einzugsbereich besitzen, sind sie im Regelfall den kerngebietstypischen Vergnügungsstätten zuzuordnen. Daher sind die Merkmale für die Zuordnung die Raumgröße sowie die Größe der Tanzfläche. Die kerngebietstypischen Merkmale der Zweckbestimmung und des Umfangs gehen bei den Diskotheken ineinander über und bedingen sich wechselseitig. Die Rechtsprechung geht davon aus, dass je größer die Räumlichkeit und Tanzfläche, die dementsprechend größere Besucherzahl sich auch störender auf die Umgebung auswirkt (vgl. Fickert/Fieseler 2019, S.626).

6 Störpotentiale

Im Zusammenhang mit Vergnügungsstätten gibt es Störpotenziale, die immer wieder mit deren Ansiedelung auftreten können und städtebauliche Herausforderungen mit sich bringen.

Dazu zählen häufig:

- Trading- Down-Effekte in zentralen Versorgungsbereichen
- Verdrängung (z.B. von Einzelhandel in Innenstädten)
- Verzerrung des Boden- und Mietpreisgefüges
- Flächenverbrauch von zweckbestimmten Flächen
- Lärmbelästigung durch An- und Abfahrverkehr und lange Öffnungszeiten
- Störung des Ortsbildes durch auffällige Werbung und ortsuntypische Gestaltung
- Imageverlust eines Gebietes
- Mangelhafte Integration ins Stadtbild
- Weitere einzelfallabhängige Störungen und Konflikte

Die aufgeführten Störpotenziale sind insbesondere bei der Unterart der Spielhallen geläufig, da diese regelmäßig ein hohes und vielschichtiges Störpotenzial aufweisen. Aus Jugendschutzgründen, sowie zur Verhinderung einer Ballung solcher Einrichtungen, sind nach Landesglücksspielgesetz Rheinland-Pfalz Mindestabstände von 500 m von Spielhallen untereinander sowie von Spielhallen zu öffentlichen oder privaten Einrichtungen, die überwiegend von Minderjährigen besucht werden einzuhalten. Bei Wettvermittlungstellen beträgt dieser Abstand 250 m.

Es ergeben sich jedoch ebenfalls städtebauliche Störpotenziale aus Vergnügungsstätten der Grundtypen Erotik sowie Freizeit. Wie bereits beschrieben sind zum letztgenannten Grundtyp die Diskotheken hinzuzuzählen, welche ebenfalls häufig ein hohes Störpotenzial aufweisen. Dies ist auf die Lärmemissionen durch die Besucher und die Musik, sowie das in der Regel hohe Verkehrsaufkommen zurückzuführen. Trading-Down-Effekte sind hingegen von Vergnügungsstätten die dem Freizeitsektor zugeordnet werden eher weniger zu erwarten.

7 Anforderungen an Standorte

Die verschiedenen Unterarten von Vergnügungsstätten besitzen auch unterschiedliche Anforderungen an ihre Standorte. Diskotheken benötigen in der Regel große Stellplatzflächen mit einer guten verkehrlichen Erreichbarkeit sowie eine Anbindung an das ÖPNV-Netz. Sehr häufig beziehen Diskotheken leerstehende Gewerbeimmobilien, teilweise auch als Zwischennutzung.

Einschränkungen aufgrund bestehender Emissionsbelastungen sind ebenfalls Anforderungen an einen passenden Standort.

8 Steuerung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten

8.1 Per Bebauungsplan

Durch § 1 Abs. 5 BauNVO lassen sich im Bebauungsplan die Nutzungen in den Gebieten genauer regeln. So kann festgesetzt werden, dass bestimmte Arten von Nutzungen welche nach den Bestimmungen als allgemein zulässig gelten, als ausnahmsweise oder nicht zulässig festgesetzt werden können.

Noch tiefergehende Regelungsmöglichkeiten bietet § 1 Abs. 9 BauNVO, welcher den Kommunen die Möglichkeit gibt, innerhalb einzelner Nutzungsarten oder Ausnahmen noch weiter zu differenzieren und nur bestimmte Arten von Anlagen, also Unterarten von einzelnen Nutzungen zu erfassen. Hierbei ist die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes zu wahren. Zudem sind für solche Regelungen städtebauliche Gründe anzugeben, welche eine spezielle Qualität haben müssen (Urteil vom 22.5.1987 – 4 N 4.86 –, BVerwGE 77, 308/312 = BauR1987, 520 = BRS 47 Nr. 54 = DVBl 1987, 1001 = NVwZ 1987, 1072).

Nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes genügt es, die speziellen Gründe, welche sich aus der örtlichen Situation und der spezifischen Aufgabenstellung ergeben, plausibel darzulegen (BVerwGE 77, 308/312f.). Diese Gründe müssen die tiefergehenden Festsetzungen allerdings ausreichend begründen. Dies ist der Fall, wenn ein schlüssiges Konzept erkennbar ist und zwar in dem Sinne, dass die Anlagearten welche ausgeschlossen werden, städtebaulich beachtliche Merkmale aufweisen, welche sie von den Arten welche zugelassen sind, abgrenzen (Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB Kommentar, § 1 Rn 102).

8.2 In Bereichen nach §34 BauGB

In unbeplanten Innenbereichen nach § 34 bietet das Baugesetzbuch mit § 9 Abs. 2a + b BauGB Steuerungsmöglichkeiten für einzelne Nutzungen mithilfe eines einfachen Bebauungsplans. Absatz 2a dient der Entwicklung und Erhaltung von zentralen Versorgungsbereichen und ermöglicht es, in innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile nach § 34 Festsetzungen dazu zu treffen, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 zulässigen baulichen Nutzungen zulässig sind oder bestimmte Arten dieser Nutzungen nicht oder nur ausnahmsweise zulässig sind (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr 2019, S.310).

Zur Steuerung von Vergnügungsstätten ist Absatz 2b relevanter, da dieser sich explizit auf die Steuerung selbiger bezieht und im Gegensatz zu 2a nicht nur zu Erhaltung und Entwicklung von zentralen Versorgungsbereichen dient.

(2b) 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 die Anwendung von 2b müssen die genannten städtebaulichen Gründe vorliegen. Dabei genügt bereits das Vorliegen eines Grundes, damit die Gemeinde planerisch tätig werden kann, auch wenn sich die Gründe vielfach überlagern und wechselseitig ergänzen. Die genannten Auswirkungen, welche in Absatz 2b unter den Nummern 1 und 2 genannt werden müssen hierfür nicht bereits vorliegen. Die Gemeinde soll mit einer aktiven Planung gerade deren Eintreten verhindern können, wenn dafür Handlungsbedarf besteht. In Nummer 2 wird explizit die Beeinträchtigung der städtebaulichen Funktion des Gebietes als Grund für die Aufstellung eines Bebauungsplanes nach § 9 Abs. 2b BauGB genannt. Die städtebauliche Funktion ergibt sich aus den stattfindenden Nutzungen. Im Gegensatz zu Nr.1 steht hier nicht die zu schützende Einzelfunktion innerhalb des Gebietes im Vordergrund. Als Beispiel seien hier Einkaufsstraßen genannt, deren städtebauliche Funktion durch die Zulassung von (weiteren) Vergnügungsstätten in einen Trading- Down-Prozess geraten.

Mit Abs. 2b können auch solche Nutzungen für zulässig oder ausnahmsweise zulässig erklärt werden, welche in dem betreffenden Innenbereich nach § 34 Abs. 1 und 2 nicht zulässig wären. Dies ist ein weiterer entscheidender Unterschied zu Absatz 2a. Die Festsetzung eines Baugebietes nach BauNVO ist jedoch nicht möglich, sodass die Vergnügungsstätten bzw. deren Unterarten nur baugebietsunabhängig gesteuert werden können. Gegenüber § 34 Abs. 3 BauGB hat Abs. 2b ebenso wie Abs. 2a eine Ergänzungsfunktion.

Die Ziele aus den Nummern 1 und 2 können sowohl durch eine Positiv- als auch eine Negativfestsetzung von Vergnügungsstätten und deren Unterarten erreicht werden. Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 2a dürfen nur getroffen werden, wenn eine Regelung von Vergnügungsstätten erforderlich ist, um eine oder mehrere der in Abs. 2b Nr. 1 und 2 angeführten Zielsetzungen zu erreichen. Daher kommt es entscheidend auf die Prüfung der konkreten örtlichen Situation an. Unzulässig ist eine pauschale Überplanung der gesamten Innenbereichsfläche. Daher setzt eine sachgemäße Anwendung von Abs. 2b häufig ein schlüssiges städtebauliches Konzept (Vergnügungsstättenkonzept) voraus, insbesondere in Fällen von Abs. 2b Nr. 2 (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr 2019, S.318-323).

9 Urbanes Gebiet als Alternative zu Kerngebieten?

Die mit der BauNVO-Novelle 2017 neu eingeführten urbanen Gebiete (§ 6a BauNVO) entstanden insbesondere unter dem Gesichtspunkt des dringend benötigten Wohnraums. Das hierfür auch vom Gesetzgeber vorgegebene Ziel der Stadt der kurzen Wege mit einer hohen Nutzungsmischung konnte allein über das Städtebaurecht nicht umgesetzt werden. Der Grund dafür war, dass die bisher raumwirksamen gesetzlichen Regelungen, also eben auch die BauNVO, noch an den Planungsleitbildern der 1960er-Jahre orientierten. Und damit an der Nutzungstrennung der einzelnen Funktionen. Dieser Trennungsgrundsatz innerhalb der BauNVO ist insbesondere durch das Immissionsschutzgesetz zementiert, da die Festsetzungen zum Lärmschutz von der Funktionstrennung der Kategorien im Immissionsschutz ausgehen. Entsprechend der Zielsetzung bei der „Erschaffung“ des urbanen Gebietes, lautet die Definition des Gebietscharakters in Absatz 1 wie folgt:

Urbane Gebiete dienen dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein.

Mit dieser Festsetzung soll sich von der starren Nutzungsaufteilung der „normalen“ Mischgebiete gelöst werden, um so auch in gemischten Gebieten stellenweise eine stärkere Prägung durch Wohnungen zu ermöglichen, da so in dichten innerstädtischen Lage dem Druck auf dem Wohnungsmarkt besser beizukommen ist (vgl. Fickert/Fieseler, 2019 S.790f).

Durch das urbane Gebiet wird erstmals das Leitbild der Leipzig Charta in die BauNVO überführt. Um diese Nutzungsmischung zu ermöglichen, wurden die Immissionsrichtwerte für die Tagwerte moderat gegenüber den Mischgebieten erhöht. Maßgeblich für die Anwendbarkeit des § 6a BauNVO ist die Wahrung seiner Zweckbestimmung, nicht die Größe der Gemeinde, weshalb auch kleinere Gebiete in kleineren Gemeinden für die Ausweisung eines urbanen Gebietes in Frage kommen können. Auch am Stadtrand ist ein urbanes Gebiet möglich, da sich keine Ausschlusswirkung aus dem Text in der BauNVO ergibt (vgl. Fickert/Fieseler, 2019 S.792).

Bezüglich der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten orientiert sich das urbane Gebiet ebenfalls an den Mischgebieten nach § 6 BauNVO, da hier ebenfalls nur nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten zulässig sind, diese allerdings nur ausnahmsweise (§ 6a Abs. 3 BauNVO). Daher sind Diskotheken in urbanen Gebieten nicht möglich.

10 Vergnügungsstättenkonzept als Grundlage

Zur Steuerung von Vergnügungsstätten innerhalb von Kommunen werden sogenannte „Vergnügungsstättenkonzepte“ erarbeitet. Bei einem solchen Konzept handelt es sich um eine „informelle Planung“ i.S.v. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB. Als weiteres Beispiel kann hier das Einzelhandelskonzept genannt werden. Ein solches Konzept dient daher als Grundlage für die bauleitplanerische Abwägung im Allgemeinen und nicht nur bei Bebauungsplänen nach Abs. 2b. Inhaltlich sollte ein Vergnügungsstättenkonzept, insbesondere, wenn es der baugebietsübergreifenden planerischen Steuerung dienen soll, folgende Aussagen enthalten über (vgl. Batis/Krautzberger/Löhr 2019, S.323):

- den Bestand an Vergnügungsstätten (differenziert nach Unterarten und mit Bestandsbewertung)
- die jeweils zulässigen Vergnügungsstätten
- bekannte oder (realistische) Erweiterungsabsichten
- ggf. zu beachtende Entschädigungspflichten
- Aussagen zum Ausschluss, zur Zulässigkeit oder zur ausnahmsweisen Zulässigkeit nach Maßgabe der städtebaulichen Zielvorstellungen
- Aussagen zur räumlichen Verteilung der einzelnen Vergnügungsstätten und ihrer Unterarten im Gemeindegebiet

11 Bestehende Vergnügungsstätten/ aktuelle Zulässigkeit von Vergnügungsstätten

In der Stadt Landau existieren derzeit 12 zugelassene Vergnügungsstätten, wovon sich etwa die Hälfte innerhalb des Untersuchungsgebietes und vier weitere in den Gewerbegebieten D9 und D14 befinden. Letzteres entspricht der Zielsetzung der Stadt, kerngebietstypische Vergnügungsstätten in diesen Bereich zu verlagern, da hier Konflikte mit Anwohnern ausgeschlossen werden können. Hierfür wurde im Bebauungsplan „D9“ ein entsprechendes Sondergebiet festgesetzt, welches explizit Vergnügungsstätten als eine der Nutzungsarten festsetzt und lediglich solche, welche dem Erotiksektor zugeordnet werden, ausschließt und Spielhallen auf eine Gesamtfläche von 400m² beschränkt.

Weiterhin sind kerngebietstypische Vergnügungsstätten lediglich im Bereich des Bahnhofsvorplatzes möglich. Der hierfür rechtskräftige Bebauungsplan „B2“ setzt an dieser Stelle ein Kerngebiet fest, erlaubt Vergnügungsstätten allerdings nur im nordöstlichen Bereich zwischen Ostbahn- und Landwehrstraße. Im Bebauungsplan „B7, Ostringcenter“ ist ebenfalls ein Kerngebiet festgesetzt, hier sind Vergnügungsstätten jedoch ausgeschlossen. Ein Erotikfachmarkt mit Videokabinen sowie eine Spielhalle im Ostringpavillon genießen lediglich Bestandsschutz.

12 Untersuchte Bereiche

Zur Untersuchung, ob in Landau in der Pfalz eine bestehende Fläche als Kerngebiet ausgewiesen werden kann, wird für die Innenstadt ein Untersuchungsgebiet festgelegt, innerhalb dessen nach Quartieren oder Straßenzügen gesucht wird, welche für die Ausweisung als Kerngebiet in Frage kommen. Ausgewählt wurde dieser Bereich, da Kerngebiete aufgrund ihres Nutzungsmixes vornehmlich im Innenstadtbereich auszuweisen sind. Das Untersuchungsgebiet umfasst den Bereich innerhalb des Rings bis hin zum Hauptbahnhof im Osten.

Hierfür werden die vorhandenen Nutzungen im Gebiet analysiert und festgelegt, ob und welche Quartiere für die Ausweisung als Kerngebiet geeignet sind oder nicht. Es werden daher im Rahmen der Untersuchung nicht nur mögliche Kerngebietsbereiche herausgefiltert, sondern auch Bereiche, in welchen Vergnügungstätten nicht zulassungsfähig sind.

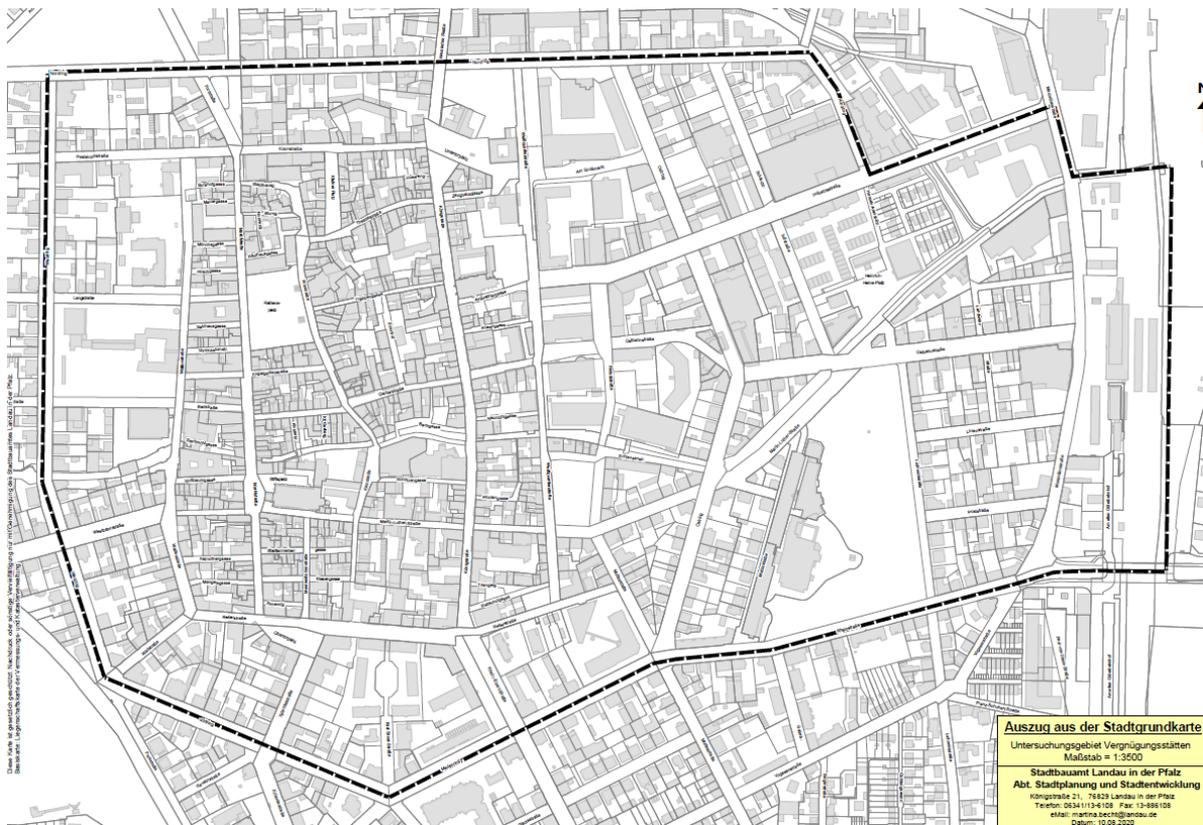


Abbildung 1 Untersuchungsgebiet Kerngebiete

Die Untersuchung des kompletten Gebietes ist noch nicht abgeschlossen, eine Beschreibung und erste grobe Einschätzung mancher Teilgebiete dennoch schon möglich:

Der Bereich der Altstadt ist außer vom Einzelhandel und der Gastronomie insbesondere durch die Wohnnutzung geprägt, weshalb die Altstadt einem Mischgebiet nach § 6 BauNVO entspricht. Die restlichen Bereiche innerhalb des Rings bis zum Bahnhof sind deutlich diverser. Entlang des Nord-, West- und Südrings sind die Wohnnutzung sowie die Nutzung durch Arztpraxen, Kanzleien und sonstiger Dienstleister vorrangig, aber auch Schulen und Kindertagesstätten sind dort ansässig. Am und im Umfeld des Marienrings haben hingegen mehrere Verwaltungseinrichtungen ihren Sitz. Zwischen Königsstraße und Ostbahnstraße sind teilweise sehr unterschiedliche Nutzungsmischungen in den einzelnen Blöcken vorhanden. Insbesondere der Block innerhalb der Weißquartierstraße/Industriestraße/ Ostringstraße und der Straße „Am Großmarkt“ kommt in seiner Charakteristik dem eines Kerngebietes sehr nahe. In diesem Bereich gibt es zudem einen vergleichsweise geringen Anteil an Wohnnutzungen und zahlreiche

Entwicklungsflächen, die in den nächsten 20 Jahren einer städtebaulichen Neuordnung bedürfen. Die beiden Blöcke südlich der Industriestraße mit dem nördlichen Teil der Reduitstraße verfestigen diesen Eindruck. Hier befindet sich die Hauptstelle der Post sowie weitere Einzelhandels- und Dienstleistungsunternehmen, eine der wenigen Vergnügungsstätten sowie Gaststätten und Wohnungen. Östlich daran schließt das Ostringcenter an, welches bereits als Kerngebiet festgesetzt ist.

Im Umfeld des Bahnhofes sind vereinzelt Gaststättenbetriebe vorzufinden, auch Vergnügungsstätten in Form von Spielhallen sind vorhanden. In diesem Bereich befindet sich das in Kapitel 10 beschriebene einzige Kerngebiet Landaus, in welchem Vergnügungsstätten generell zulässig sind. Weiterhin befinden sich im selben Gebäude Bars und in den oberen Etagen Wohnungen. Ansonsten sind Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe im Umfeld des Bahnhofs und entlang der Ostbahnstraße vorzufinden, in den oberen Etagen der Gebäude befinden sich hauptsächlich Wohnungen.

Entlang der Industriestraße östlich des Ostrings befinden sich in erster Linie Wohnungen, insbesondere auf dem ehemaligen Schlachthofgelände, sowie großflächigere Gewerbebetriebe. Daher entspricht dieser komplette Bereich nicht dem Charakter eines Kerngebietes, mit Ausnahme des bereits erwähnten Ostringcenters.

Im weiteren Verlauf der Untersuchung werden die Quartiere genauer charakterisiert, sodass am Ende der Untersuchung eine genaue Bewertung und Aussage darüber getroffen werden kann, in welchen Bereichen die Ausweisung eines Kerngebietes möglich und sinnvoll ist und in welchen Vergnügungsstätten hohe Konflikte verursachen würden.

13 Fazit

Die Stadt Landau in der Pfalz bietet derzeit nur sehr begrenzt Möglichkeiten, um kerngebiets-typische Vergnügungsstätten zuzulassen. Einzig im Gewerbegebiet „D9“ sind solche zulässig, mit Ausnahme der im Bebauungsplan ausgeschlossenen Unterarten. Im Innenstadtbereich finden sich nach den bisherigen Untersuchungen nur wenige Gebiete, welche als zukünftiges Kerngebiet in Frage kommen könnten. Im Rahmen der weiteren Untersuchung wären Quartiere und Straßenzüge herauszufiltern, welche aufgrund ihrer Nutzungsstruktur für die Ausweisung als Kerngebiete und somit als Standorte für die gewünschten Vergnügungsstätten geeignet sind. Gleichzeitig würden sich besonders schützenswerte Bereiche herauskristallisieren, in welchen keine Vergnügungsstätten anzusiedeln sind.

Da in erster Linie Vergnügungsstätten aus dem Freizeitbereich in Landau angesiedelt werden sollen, ist eine Steuerung der Unterarten von Vergnügungsstätten im Gesamten notwendig, da die konfliktrichtigeren Vergnügungsstätten nur mit einem schlüssigen städtebaulichen Konzept als Grundlage an entsprechenden Stellen ausgeschlossen werden können. Dies wäre im Rahmen eines Vergnügungsstättenkonzeptes zu erarbeiten.

Auf Grundlage eines solchen Konzeptes könnte im Anschluss mit Hilfe der Bauleitplanung die Ansiedlung von Diskotheken gesteuert werden, in dem in passenden Bereichen Kerngebiete mit Festsetzungen entsprechend des Konzeptes ausgewiesen werden.

Aufgrund der aktuellen Situation rund um die Corona-Pandemie ist eine Neuansiedlung der gewünschten Betriebe schwierig und wenig erfolgsversprechend. Daher sind als oberste Priorität die verbliebenen Betriebe zu erhalten. Sollte sich zu einem späteren Zeitpunkt abzeichnen, dass solche Betriebe als Neugründungen wieder interessant werden, kann die Untersuchung fortgeführt werden.