

Vergnügungs- stättenkonzept der Stadt Osnabrück

Beschluss des Rates der Stadt Osnabrück vom 07.07.2020



Impressum:

Auftraggeberin:

Stadt Osnabrück
Fachbereich Städtebau
Dominikanerkloster
Hasemauer 1
49074 Osnabrück

Ansprechpartner:

Dipl. Geogr. Annette Klein Ostendarp-Czirák
Tim Groenewold, M.A.

Fotos Titelseite:

CIMA Beratung + Management GmbH

Gestaltung Titelseite:

Kathrin Reschke, Fachbereich Städtebau

Bearbeitung:

cima.

CIMA Beratung + Management GmbH
Berliner Allee 12
30175 Hannover



Vergnügungsstättenkonzept der Stadt Osnabrück

Endbericht

Projektleitung: Dipl. Geograph Martin Kremming
Bearbeitung: M. Sc. Humangeographie Benjamin Kemper
M. Sc. Humangeographie Helge Harnack

Hannover, Juni 2020

München Stuttgart Forchheim
Köln Leipzig Berlin Hannover Lübeck
Ried (A)

CIMA Beratung + Management GmbH
Berliner Allee 12 30175 Hannover
T 0511 22 00 79 50
F 0511 22 00 79 99
cima.hannover@cima.de
www.cima.de

Stadtentwicklung
Marketing
Regionalwirtschaft
Einzelhandel
Wirtschaftsförderung
Citymanagement
Immobilien
Organisationsberatung
Kultur
Tourismus

Nutzungs- und Urheberrechte

Die vorliegende Ausarbeitung ist durch das Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) und andere Gesetze geschützt. Die Urheberrechte verbleiben bei der CIMA Beratung + Management GmbH (cima).

Der Auftraggeber kann die Ausarbeitung innerhalb und außerhalb seiner Organisation verwenden und verbreiten, wobei stets auf die angemessene Nennung der CIMA Beratung + Management GmbH als Urheber zu achten ist. Jegliche - vor allem gewerbliche - Nutzung darüber hinaus ist nicht gestattet, sofern nicht eine gesonderte Vereinbarung getroffen wird.

Das Gutachten geht in das Eigentum der Stadt Osnabrück – Auftraggeber – über, verbunden mit allen Rechten der Weiterverwendung des Gutachtens. Veranstalter von Vorträgen und Seminaren erwerben keinerlei Rechte am geistigen Eigentum der cima und ihrer Mitarbeiter. Inhalte von Präsentationen dürfen deshalb ohne schriftliche Genehmigung nicht in Dokumentationen jeglicher Form wiedergegeben werden.

Haftungsausschluss gutachterlicher Aussagen

Für die Angaben in diesem Gutachten haftet die cima gegenüber dem Auftraggeber im Rahmen der vereinbarten Bedingungen. Dritten gegenüber wird die Haftung für die Vollständigkeit und Richtigkeit der im Gutachten enthaltenen Informationen (u.a. Datenerhebung und Auswertung) ausgeschlossen.

Sprachgebrauch

Aus Gründen der Lesbarkeit wird bei Personenbezügen die männliche Form gewählt. Die Angaben beziehen sich jedoch immer auf Angehörige aller Geschlechter, sofern nicht ausdrücklich auf ein Geschlecht Bezug genommen wird.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5		
1	Auftrag und Aufgabenstellung	18		
2	Vorbemerkung	19		
3	Allgemeine Grundlagen.....	20		
3.1	Begriffsdefinition „Vergnügungsstätte“	20		
3.2	Branchentrends	27		
3.2.1	Trends spielorientierter Vergnügungsstätten.....	28		
3.2.2	Trends freizeitorientierter Vergnügungsstätten	29		
4	Grundlagen der Regulierung	31		
4.1	Auswirkungen von Vergnügungsstätten	31		
4.2	Rechtsgrundlagen	35		
4.3	Baurechtliche Regulierungsmöglichkeiten	37		
4.4	Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach BauNVO (2017).....	40		
4.4.1	Differenzierung kerngebietstypischer und nicht kerngebietstypischer Vergnügungsstätten.....	40		
4.4.2	Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den Baugebieten der BauNVO (2017)	40		
4.4.3	Zulässigkeit von Vergnügungsstätten im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)	44		
5	Bestands- und Standortanalyse.....	45		
5.1	Bestandserfassung	45		
5.2	Standortanalyse nach Lagekategorien	48		
5.3	Standortanalyse nach Stadtteilen	54		
5.4	Fazit	56		
6	Steuerung der Vergnügungsstätten	57		
6.1	Steuerungsmöglichkeiten der Stadt Osnabrück	57		
6.1.1	Flächennutzungsplanung.....	57		
6.1.2	Planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten	58		
6.1.3	Sonderregelungen für die Genehmigung von Spielhallen.....	58		
6.1.4	Weitere Steuerungsmöglichkeiten.....	59		
6.2	Strategische Grundüberlegungen	61		
6.2.1	Ziele und Leitlinien der Vergnügungsstättenkonzeption.....	64		
6.2.2	Städtebauliche Kriterien zur Steuerung der Vergnügungsstätten im Osnabrücker Stadtgebiet.....	64		
6.3	Steuerungsregelungen für die Gebietskategorien.....	67		
6.3.1	Steuerungsregelungen für die Zentralen Versorgungsbereiche.....	67		
6.3.2	Steuerungsregelungen für die Fachmarktagglomerationen	70		
6.3.3	Steuerungsregelungen für Kerngebiete außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche.....	72		
6.3.4	Steuerungsregelungen für Mischgebiete außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche	73		
6.3.5	Steuerungsregelungen für Urbane Gebiete außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche.....	74		
6.3.6	Steuerungsregelungen für die Gewerbegebiete	75		
6.3.7	Steuerungsregelungen für Sanierungsgebiete	83		
6.3.8	Verbleibende Entwicklungsspielräume für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten	86		
6.4	Schlussfolgerungen für die Bauleitplanung der Stadt Osnabrück	94		

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Betriebsformen von Vergnügungsstätten und ihre rechtliche Einordnung.....	21	Abbildung 23: Räumliche Verteilung der Fachmarkttagglomerationen im Osnabrücker Stadtgebiet gem. 2. Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes der Stadt Osnabrück 2019	71
Abbildung 2: Grundtypen von Vergnügungsstätten	23	Abbildung 24: Allgemeines Prüfschema zur Beurteilung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Kerngebieten außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche.....	72
Abbildung 3: Anteil am Umsatz der Glücksspielanbieter am Glücksspielmarkt in Mio. €.....	27	Abbildung 25: Allgemeines Prüfschema zur Beurteilung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Mischgebieten.....	73
Abbildung 4: Städtebaulich relevante „Trading-Down“-Effekte	31	Abbildung 26: Allgemeines Prüfschema zur Beurteilung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Urbanen Gebieten außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche.....	75
Abbildung 5: Störpotenziale nach Anlagetyp.....	34	Abbildung 27: Übersicht der Gewerbestandorte im Osnabrücker Stadtgebiet	77
Abbildung 6: Möglichkeiten der baurechtlichen Steuerung	39	Abbildung 28: Allgemeines Prüfverfahren zur Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten.....	78
Abbildung 7: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Baugebieten (BauNVO (2017)).....	41	Abbildung 29: Empfehlung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten; Standorte 1-9	79
Abbildung 8: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Baugebieten (BauNVO (1962-2013)).....	43	Abbildung 30: Empfehlung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten; Standorte 10-18.....	80
Abbildung 9: Verteilung nach Grundtypen.....	45	Abbildung 31: Empfehlung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten; Standorte 19-27	81
Abbildung 10: Einwohner pro Spielhallenstandort.....	46	Abbildung 32: Empfehlung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten; Standorte 28-36.....	82
Abbildung 11: Gesamtstruktur der Vergnügungsstätten im Osnabrücker Stadtgebiet.....	47	Abbildung 33: Vergnügungsstättenbestand im Sanierungsgebiet Schinkel.....	85
Abbildung 12: Vergnügungsstätten nach Lagekategorien.....	48	Abbildung 34: Empfehlung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Standortbereichen	88
Abbildung 13: Gesamtstruktur der spielorientierten Vergnügungsstätten.....	51	Abbildung 35: Empfehlungen zu Ansiedlungsmöglichkeiten für spielorientierte Vergnügungsstätten in den betrachteten Gebietskategorien	91
Abbildung 14: Gesamtstruktur der freizeit- und kulturorientierten Vergnügungsstätten.....	52	Abbildung 36: Empfehlungen zu Ansiedlungsmöglichkeiten für freizeit- und kulturorientierte Vergnügungsstätten in den betrachteten Gebietskategorien.....	92
Abbildung 15: Gesamtstruktur der erotikorientierten Vergnügungsstätten.....	53	Abbildung 37: Empfehlungen zu Ansiedlungsmöglichkeiten für erotikorientierte Vergnügungsstätten in den betrachteten Gebietskategorien	93
Abbildung 16: Anzahl von Vergnügungsstätten nach Stadtteilen	54		
Abbildung 17: Vergnügungsstätten pro 1.000 Einwohner in Osnabrück.....	54		
Abbildung 18: Vergnügungsstättenbestand im Stadtteil Innenstadt	55		
Abbildung 19: Flächennutzungsplan Stadt Osnabrück	57		
Abbildung 20: Strategische Ansätze zur Steuerung von Vergnügungsstätten.....	61		
Abbildung 21: Beispiele für Vergnügungsstätten in Osnabrück	63		
Abbildung 22: Zentrale Versorgungsbereiche gem. 2. Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes der Stadt Osnabrück 2019	69		

0 Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der stetigen Zunahme an Baugesuchen für die Errichtung, Ansiedlung und Erweiterung von Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros, besteht wie in vielen anderen Kommunen in Deutschland auch für die Stadt Osnabrück verstärkter Handlungsbedarf, um den mit dem vermehrten Vorhandensein von Vergnügungsstätten einhergehenden negativen städtebaulichen Auswirkungen entgegenzuwirken bzw. diese zu minimieren. Bei der Entwicklung von vitalen, multifunktionalen Zentren der Stadt Osnabrück spielt die Steuerung der Ansiedlung von Vergnügungsstätten eine entscheidende Rolle.

Die Ansiedlung weiterer Vergnügungsstätten kann zu einem schleichen Abwärtstrend von Stadtquartieren und Straßenzügen führen. Häufig treten Nutzungskonflikte insbesondere mit sozialen und kirchlichen Einrichtungen, Wohnraumnutzungen oder Gewerbebetrieben auf. Das vorliegende Vergnügungsstättenkonzept liefert eine städtebauliche Analyse des Stadtgebietes und darauf aufbauend städtebaulich begründete konzeptionelle Empfehlungen zur Steuerung der Vergnügungsstätten.

Zielsetzung des vorliegenden Vergnügungsstättenkonzeptes ist es, Vergnügungsstätten an planerisch nicht erwünschten Standortlagen auszuschließen, ihnen jedoch an Standortbereichen, die aus städtebaulicher Sicht als weniger sensibel eingestuft werden, angemessene Entwicklungsmöglichkeiten offen zu halten. Insbesondere die freizeit- und kulturorientierten Vergnügungsstätten können zudem in bestimmten Zentren belebende Elemente darstellen.

Zur Strategieentwicklung wurden zum einen die hierarchischen Zentrenkategorien der 2. Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes für Osnabrück aus dem Jahr 2019, zum anderen die Osnabrücker

Gewerbestandorte genauer betrachtet, da hier ein verstärkter Regelungsbedarf gesehen wird.

Kernergebnisse Vergnügungsstättenkonzept

Das vorliegende Konzept

- bietet zunächst einen methodischen Einstieg in die relevanten Begrifflichkeiten und liefert einen Überblick über die planungsrechtlichen Instrumente zur Steuerung von Vergnügungsstätten,
- baut auf einer Bestandserfassung der vorhandenen Vergnügungsstätten im gesamten Stadtgebiet und einer Auswertung relevanter Planunterlagen auf,
- entwickelt auf den Analyseergebnissen aufbauend einen strategischen Ansatz und ein Zielkonzept zur zukünftigen Steuerung der Vergnügungsstätten und
- umfasst für die praktische Arbeit der Bauleitplanung und der Bauordnung einen auf die unterschiedlichen Standortbereiche im Stadtgebiet angepassten Katalog von Steuerungsregeln.

Zur Definition von Vergnügungsstätten

- Eine bauplanungsrechtlich allgemein gültige und abschließende Definition für Vergnügungsstätten gibt es derzeit nicht.
- Aus Sicht der CIMA werden Vergnügungsstätten nach der Definition von Fickert/ Fieseler¹ am umfassendsten und weitreichendsten beschrieben: „Unter Vergnügungsstätten [...] sind gewerbliche Nutzungsarten zu verstehen, die sich in unterschiedlicher Ausprägung (wie Amüsierbetriebe, Diskotheken, Spielhallen) unter Ansprache (oder Ausnutzung) des Sexual-, Spiel- und/ oder Geselligkeitstribs einer bestimmten gewinnbringenden ‚Freizeit‘- Unterhaltung widmen.“

¹ Fickert / Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung: Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes, § 4a Rn 22, 12. Auflage

Bestands- und Standortanalyse

- Insgesamt wurden im Rahmen der Bestandserfassung vor Ort 101 Vergnügungsstätten im Stadtgebiet von Osnabrück identifiziert. Diese werden aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausprägung und ihres Störpotenzials in drei Grundtypen unterteilt:
 - spielorientierte Vergnügungsstätten (z. B. Spielhallen, Wettbüros)
 - freizeit-/ kulturorientierte Vergnügungsstätten (z. B. Diskotheken, Multiplexkinos, Festhallen)
 - und erotikorientierte Vergnügungsstätten (z. B. Striptease-Lokale, Swinger-Clubs)²
- Wie in vielen anderen deutschen Städten auch, entfällt ein Großteil der erfassten Anbieter auf spielorientierte Vergnügungsstätten (56 Anbieter). Zu den freizeit-/ kulturorientierten Vergnügungsstätten wurden 39 Anbieter gezählt. Ein vergleichbar geringer Anteil entfällt mit 6 Anbietern auf erotikorientierte Vergnügungsstätten.
- Im regionalen und landesweiten Vergleich besitzt die Stadt Osnabrück eine überdurchschnittlich hohe Ausstattungsichte von Einwohnern pro Spielhallenstandort (3.910 Einwohner pro Spielhallenstandort). Insgesamt ist die Anzahl der Spielhallenkonzessionen in der Stadt Osnabrück zwischen 2006 und 2018 um 30,95 % angestiegen³. In Osnabrück gibt es pro Einwohner deutlich mehr Spielhallen im Vergleich zu den Kennzahlen des Landes Niedersachsen und dem Bundesdurchschnitt. Im Vergleich zur Landeshauptstadt Hannover liegt Osnabrück auf einem ähnlichen Niveau, wobei die Stadt Hannover eine deutlich höhere Bevölkerungszahl aufweist.
- Bei der Analyse der Gesamtstruktur der Vergnügungsstätten in Osnabrück wurde deutlich, dass sich die meisten bestehenden Vergnügungsstätten im inneren Stadtgebiet und entlang der Hauptverkehrsachsen Osnabrücks (u.a. Pagenstecherstraße) befinden. Ein

hauptsächlich Bereich städtischer Konzentration von Vergnügungsstätten, wie er in anderen Großstädten vorhanden ist (bspw. Reeperbahn Hamburg, Steintorviertel Hannover) kann nicht festgestellt werden. In den vier Stadtteilen Innenstadt, Schinkel, Fledder und Hafen sind mehr als zwei Drittel der Vergnügungsstätten Osnabrücks verortet.

- Im Hauptzentrum Innenstadt wurden 15 Vergnügungsstätten vorgefunden. Diese befinden sich u.a. an der Möserstraße und im nördlichen Teilbereich der Johannisstraße, zwischen Neumarkt und der Kirche St. Johann. An der Johannisstraße und an der Möserstraße ist zudem jeweils eine erotikorientierte Vergnügungsstätte vorhanden. Im nördlichen Teil des Hauptzentrums Innenstadt wurden freizeit- und kulturorientierte Vergnügungsstätten (u.a. an der Hasestraße) und zwei Spielhallenstandorte vorgefunden. Im Teilabschnitt südlich des Neumarktes bis zur Johanniskirche sollte eine weitere Ansiedlung freizeit-/ kulturorientierter Vergnügungsstätten in Zukunft mit Bedacht abgewogen werden, um negative Folgewirkungen zu vermeiden. Bereits heute sind erste Anzeichen von „Trading-Down“-Effekten im Stadtbild erkennbar. Eine Aufwertung der Einzelhandelslage Johannisstraße südlich des Neumarktes wurde bereits in der 2. Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes der Stadt Osnabrück aus dem Jahr 2019 empfohlen, um einem weiteren Frequenz- und schließlich einem Funktionsverlust in einem Teilbereich des Hauptzentrums Innenstadt entgegenzuwirken.
- In den vier Stadtteilzentren (Johannisstraße, Lotter Straße, Martinistraße, Bramstraße) wurden insgesamt 20 Vergnügungsstätten in den Grundtypen Spiel und Freizeit/Kultur erfasst. Im Stadtteilzentrum Johannisstraße sind dabei mehr als die Hälfte dieser Betriebe verortet.

² Bordelle zählen nicht zu Vergnügungsstätten, sondern zu Gewerbebetrieben eigener Art

³ Arbeitskreis Spielsucht: Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland 2018; Stand: 1.1.2018

- Die 15 Nahversorgungszentren nehmen eine Versorgungsaufgabe für die umliegenden Wohngebiete wahr und sind somit grundsätzlich der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben zur Stärkung der Nahversorgung und ergänzenden Dienstleistungsbetrieben vorbehalten. In den Nahversorgungszentren, die überwiegend auf das jeweilige Wohnumfeld ausgerichtet sind, sind insgesamt 14 Vergnügungsstätten vorzufinden. Diese teilen sich auf 12 spielorientierte und jeweils eine Vergnügungsstätte des Grundtyps Freizeit/Kultur und Erotik auf.
- Im Stadtteil Schinkel ist heute ein Schwerpunkt der Ansiedlung von Vergnügungsstätten festzustellen (u.a. Spielhallenstandorte, Wettbüros). Im Nahversorgungszentrum Rosenberg und dem Nahversorgungszentrum Schützenstraße sind heute kleinere Spielhallenbetriebe ansässig. Insbesondere in den Lagebereichen Bremer Straße, Schützenstraße und an der Buerschen Straße im Süden des Stadtteils Schinkel wurden Vergnügungsstätten vorgefunden. Erste Negativentwicklung des Standortumfeldes sind bereits heute sichtbar und weisen auf verstärkten Steuerungsbedarf hin.
- Das Umfeld des Osnabrücker Hauptbahnhofes ist heute geprägt durch die angesiedelten Vergnügungsstätten im Bereich Spiel (Wettbüros, Spielbank). Auch im Grundtyp Freizeit/Kultur sind zwei Vergnügungsstätten vorzufinden (Multiplex-Kino, Bowling-Center).
- Insbesondere die weitläufigen Lagebereiche an der Pagenstecherstraße und der Hansastraße im Nordwesten der Stadt sowie der Hannoverschen Straße im Südosten stehen beispielhaft für die gewachsene Stadtstruktur an den Hauptverkehrsachsen Osnabrücks. Die Fachmarkttagglomerationen sind gemäß Märkte- und Zentrenkonzept als Standorte zur Sicherung von Flächen des nicht-zentrenrelevanten Einzelhandels vorgesehen (u.a. Pagenstecherstraße, Hannoversche Straße). Fachmarkttagglomerationen sind heute bereits teilweise Standorte von Vergnügungsstätten, u.a. von Spielhallenbetrieben. Dies ist vor allem auf die Affinität der Spielhallenbetreiber für autoaffine bzw. frequenzstarke Standorte zurückzuführen.

- Die meisten freizeit- und kulturorientierten Vergnügungsstätten (u.a. Nachtlokale, Clubs, Kinos) befinden sich im Stadtteil Innenstadt. Vereinzelt sind auch Vergnügungsstätten dieser Art im Stadtteilzentrum Martinstraße vorzufinden. Aber auch gewerblich geprägte Bereiche werden zunehmend von freizeitaffinen Einrichtungen durchsetzt (bspw. Laser-Tag-Arena Rawiestraße, Spielarena Netter Heide).

Strategische Grundüberlegungen

- Die verfolgte „Strategie der maßvollen Steuerung“ bietet die Chance, städtebaulich besonders sensible Bereiche zu schützen. Diese beleuchtet verschiedene Arten von Vergnügungsstätten und unterschiedliche Gebietskategorien im Stadtgebiet detailliert und liefert damit eine ganzheitliche Entwicklungsstrategie. So werden ausreichend Entwicklungsspielräume für alle rechtlich zulässigen Nutzungen im Stadtgebiet offen gehalten.
- Die Bestandsanalyse in Osnabrück sowie die Betrachtung des städtebaulichen Störpotenzials und die im Erstellungsprozess genannten Genehmigungsanfragen der verschiedenen Formen von Vergnügungsstätten haben deutlich gemacht, dass eine nach den verschiedenen Typen von Vergnügungsstätten differenzierte Regelung angeraten ist.
- Legt man die Genehmigungsanfragen zugrunde, besteht der größte Handlungsbedarf bei Spielhallen und Wettbüros. Die Stadt Osnabrück weist bei diesen Formen von Vergnügungsstätten bereits eine im niedersächsischen Landesvergleich hohe Dichte auf. Aufgrund der Verteilung der Vergnügungsstätten nach Nutzungstypen und des vergleichsweise geringen städtebaulichen Störpotenzials, der von freizeit- und kulturorientierten Vergnügungsstätten ausgeht, besteht ein erhöhter Bedarf vor allem in der Steuerung von Spielhallen und Wettbüros (spielorientierte Vergnügungsstätten) für die Stadt Osnabrück.
- Da es aus städtebaulicher Sicht bei einer räumlichen Konzentration dieser Anbieter regelhaft zu Funktionsverlusten und „Trading-Down“-Prozessen auch in Zentren kommt, die die Nahversorgung der

umliegenden Wohngebiete sicherstellen oder von Wohnnutzung geprägten Mischgebieten bzw. Gewerbegebieten, die bestimmten gewerblichen Nutzungen vorbehalten sind, soll auch in diesen Gebieten eine zurückhaltende Genehmigungspraxis betrieben werden, die mögliche Auswirkungen im Einzelfall sorgfältig überprüft. Spielorientierte Vergnügungsstätten sollen zukünftig nur noch an städtebaulich „robusten“ Standorten, an denen keine der angeführten negativen städtebaulichen Folgen zu erwarten sind, genehmigt werden.

Ziele des Vergnügungsstättenkonzeptes

Das vorliegende Vergnügungsstättenkonzept baut auf Leitlinien und Zielvorstellungen zur städtebaulichen Entwicklung der Stadt Osnabrück auf. Übergeordnetes Ziel des Vergnügungsstättenkonzeptes ist es, schädliche Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung der Stadt Osnabrück durch die Erweiterung bestehender bzw. die Ansiedlung neuer Vergnügungsstätten auszuschließen.

- Als Teilziele sind formuliert:
 - Sicherung der Zentralen Versorgungsbereiche als Standorte von Einzelhandel, Dienstleistungen und Gastronomie
 - Sicherung der Zentralen Versorgungsbereiche und ihrer Randbereiche als Wohnstandort
 - Sicherung der Fachmarktagglomerationen als Standorte für großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel
 - Sicherung der Gewerbegebiete als Standorte für Gewerbe und Handwerk
 - Vermeidung von „Trading-Down“-Prozessen und damit eines Funktionsverlustes der Zentralen Versorgungsbereiche und der Osnabrücker Gewerbegebiete
 - Entsprechend den rechtlichen Rahmenbedingungen Entwicklungsspielraum für Vergnügungsstätten an Standorten, an denen keine schädlichen städtebaulichen Auswirkungen zu erwarten sind, in einem an den jeweiligen Standort angepassten Maße.

Steuerungsregelungen

- In allen Zentren, die gem. 2. Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes der Stadt Osnabrück 2019 festgelegt sind, soll insbesondere der Einzelhandel gesichert und gestärkt werden, sodass eine breite Mischung aus Handel, Dienstleistungen und Gastronomie gewährleistet wird. Die ausgewiesenen Zentren bilden oftmals den siedlungsräumlichen, städtebaulichen und kulturellen Mittelpunkt der Stadt bzw. des Stadtteils.
- Da spielorientierte Vergnügungsstätten (Spielhallen, Wettbüros) und erotikorientierte Vergnügungsstätten nicht dieser formulierten Zielbestimmung entsprechen, zudem keine Versorgungsfunktion übernehmen und nur von einem kleinen Bevölkerungskreis in Anspruch genommen werden, sollen diese Einrichtungen in den ausgewiesenen Zentralen Versorgungsbereichen grundsätzlich ausgeschlossen werden. Bei einer Ansiedlung von Betrieben dieser Kategorien in den Zentralen Versorgungsbereichen können sich zudem negative städtebauliche Auswirkungen wie Verdrängungsprozesse, Verlust der angestrebten Angebotsvielfalt und des vorhandenen Branchenmixes oder „Trading-Down“-Effekte einstellen. Durch unzureichende gestalterische Integrationsfähigkeit von Vergnügungsstätten dieser Arten wird zusätzlich das Ortsbild nachhaltig gestört.
- Freizeit-/ kulturorientierte Vergnügungsstätten fügen sich in der Regel dagegen deutlich stärker in die bestehenden Strukturen ein und können einen Beitrag zu Urbanität und Vitalität der Zentren leisten. In den bedeutenderen Zentren mit höherer Anziehungskraft (Hauptzentrum und Stadtteilzentren) können sie im Zusammenspiel der übrigen Zentrumsfunktionen wie Einzelhandel oder Gastronomie die Attraktivität der Zentren erhöhen. Die Nahversorgungszentren sollen dagegen eher der wohnortnahen Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs dienen.
- Besonderen Schutz genießen daher die Zentralen Versorgungsbereiche der Stadt Osnabrück, die gem. 2. Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes der Stadt Osnabrück 2019 festgelegt sind.

- Bei der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten innerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche ist eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Grundtypen (Spiel, Freizeit/ Kultur, Erotik) geboten, da die einzelnen Typen unterschiedliche Wirkungen auf ihr Umfeld ausüben und somit unterschiedliche städtebauliche Auswirkungen haben können.
- Vergnügungsstätten aus den Bereichen Spiel und Erotik sind nach dem vorliegenden Vergnügungsstättenkonzept in Zentralen Versorgungsbereichen grundsätzlich planungsrechtlich auszuschließen. Dagegen sind freizeit- und kulturorientierte Vergnügungsstätten (z. B. Multiplexkinos, Varietés, Tanzlokale und Diskotheken) mit ihrem Beitrag zur Belebung der Zentren insbesondere in den Abendstunden grundsätzlich zu befürworten, sofern sie sich hinsichtlich der Lärmemissionen etc. verträglich in ihr unmittelbares Umfeld einfügen:
 - Freizeit- und kulturorientierte Vergnügungsstätten sind daher im Hauptzentrum Innenstadt planerisch vorstellbar.
 - In den Stadtteilzentren sind freizeit-/kulturorientierte Vergnügungsstätten ausnahmsweise planerisch vorstellbar. Hier sollen sie nicht zu sehr in den Vordergrund rücken, sodass Agglomerations-effekte entstehen und sie Teilbereiche überprägen könnten.
 - In den Nahversorgungszentren sind freizeit-/ kulturorientierte Vergnügungsstätten planerisch nicht erwünscht. Die Nahversorgungsfunktion dieser Bereiche ist zu sichern.
- Die Stadt Osnabrück verfügt aktuell nicht über ein Gewerbeflächenentwicklungskonzept, auf dessen Basis eine differenzierte Bestandsaufnahme der Gewerbeflächen im Stadtgebiet abgeleitet werden könnte. Die unterschiedliche Struktur und Ausrichtung der verschiedenen Gewerbestandorte im Stadtgebiet ist aber ein wesentlicher Untersuchungsgegenstand dieses Konzeptes. Daher wurde von der CIMA eine Ableitung von Gewerbestandorten vorgenommen, die als gewerbliche Bauflächen im Flächennutzungsplan festgelegt sind. In Abstimmung mit der Stadtverwaltung Osnabrück wurde eine gebietsspezifische Analyse und die Formulierung von Empfehlungen zu planerischen

Zielvorstellungen dieser Gewerbestandorte vorgenommen. Ziel der Stadtentwicklung und der Wirtschaftsförderung von Osnabrück ist es, die vorhandenen Gebiete in ihrer Struktur zu sichern bzw. gegenläufigen Tendenzen entgegenzuwirken. Ebenso gilt es, Entwicklungsstrategien für die verschiedenen Gewerbegebiete zu konkretisieren und konsequent zu verfolgen.

- Zur Sicherstellung der verfolgten Ziele der Gewerbeflächenentwicklung der Stadt Osnabrück ist die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten mit besonderen Entwicklungszielen bzw. einer speziellen Gebietscharakteristik gezielt zu steuern. Ein vollständiger Ausschluss von Vergnügungsstätten in allen Osnabrücker Gewerbegebieten ist rechtlich nicht zu begründen; in ggf. anstehenden Rechtsverfahren zu einzelnen Bebauungsplänen könnte eine derartige Regelung als „reine Verhinderungsplanung“ eingestuft werden und daher die entsprechenden Bebauungspläne von den Gerichten in ihrer Begründung als fehlerhaft bewertet werden.
- Darüber hinaus hat die Stadt Osnabrück in der Vergangenheit umfangreiche Anstrengungen zur Aufwertung von Stadtgebieten unternommen. Unter Einsatz von Städtebauförderungsmitteln wurden in zahlreichen Stadtgebieten Maßnahmen der Stadtentwicklung durchgeführt. Die Neuansiedlung von Vergnügungsstätten sowie das städtebauliche Störpotenzial der jeweiligen Vergnügungsstättentypen steht in vielen Fällen den Zielen der Stadtentwicklung in diesen benannten Stadtgebieten entgegen; eine gezielte vertiefende Einzelfallprüfung in den angeführten Bereichen ist daher erforderlich. Hier kann das vom Gesetzgeber geforderte öffentliche Bedürfnis oder die besonderen örtlichen Verhältnisse aus den Festsetzungen des Sanierungsgebietes begründet werden.
- Eine Erhöhung der Mindestabstände von Spielhallen oder Wettvermittlungsstellen ist daher gezielt dort zu erwägen, wo städtebauliche Gründe vorliegen, um funktionale und städtebauliche Missstände und Mängel zu vermindern. Daher wird im vorliegenden Vergnügungsstättenkonzept die Prüfung zur Erhöhung des Mindestabstandes mittels

Verordnung nach § 10 Abs. 2 Satz 3 NGLüSpG zur Vergrößerung der Mindestabstände von Spielhallen im Sanierungsgebiet Schinkel auf bis zu 500 Meter dringend empfohlen. Bei der Festsetzung des Geltungsbereiches einer Verordnung zur Veränderung der gesetzlichen Mindestabstände ist die in Abgrenzung des Sanierungsgebietes nicht als bereits festgelegte Grenze zu verstehen. Im Rahmen der Prüfung stellen der Vergnügungsstättenbesatz sowie der städtebauliche Handlungsbedarf die maßgeblichen Gründe zur Festsetzung dar.

- Die Ansiedlung von Vergnügungsstätten im Umfeld von sensiblen Nutzungen (z. B. öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege) und im Umfeld städtebaulich bedeutsamer Gebäude bzw. Plätze beinhaltet in der Regel ein erhebliches Störpotenzial, sodass in diesen Fällen bei entsprechenden Baugesuchen eine vertiefende Einzelfallprüfung erforderlich ist.
- Durch die verschiedenen Restriktionen ist die Neuansiedlung von Vergnügungsstätten in Teilen des Osnabrücker Stadtgebietes planerisch nicht erwünscht. Dies ist städtebaulich begründet und folgt den in verschiedenen Konzepten enthaltenen Zielen der Stadtentwicklung in Osnabrück. Auch außerhalb der betrachteten Gebietskategorien (Zentrale Versorgungsbereiche, Fachmarktagglomerationen und Gewerbestandorte) kann die Ansiedlung von Vergnügungsstätten grundsätzlich möglich sein. So ergeben sich durch die im vorliegenden Konzept enthaltenen Regelungen Standortalternativen zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten etwa in Mischgebieten, Kerngebieten und Urbanen Gebieten außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche. Die planerischen Zielvorstellungen ersetzen nicht die konkrete Einzelfallprüfung, in der u.a. Störpotenziale zu ermitteln und strukturschädigende Auswirkungen auszuschließen sind.

- Das Vergnügungsstättenkonzept ist als städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB bei zukünftigen Bauleitplanverfahren in Osnabrück - vergleichbar mit einem kommunalen Einzelhandelskonzept - zu berücksichtigen. Es kann insbesondere die sachliche Begründung für Festsetzungen zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten liefern.

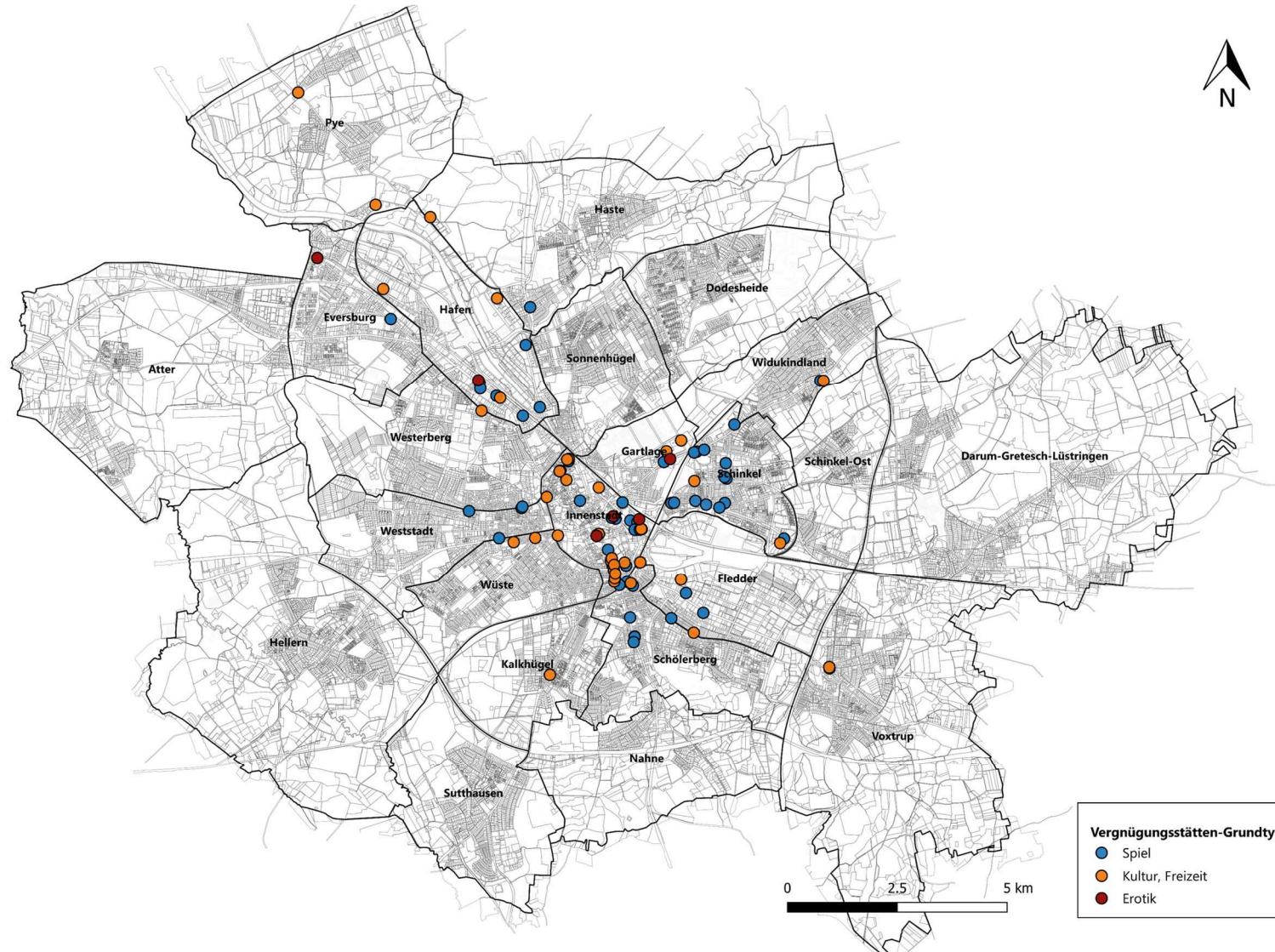
Anhang 1: Betriebsformen von Vergnügungsstätten und ihre rechtliche Einordnung

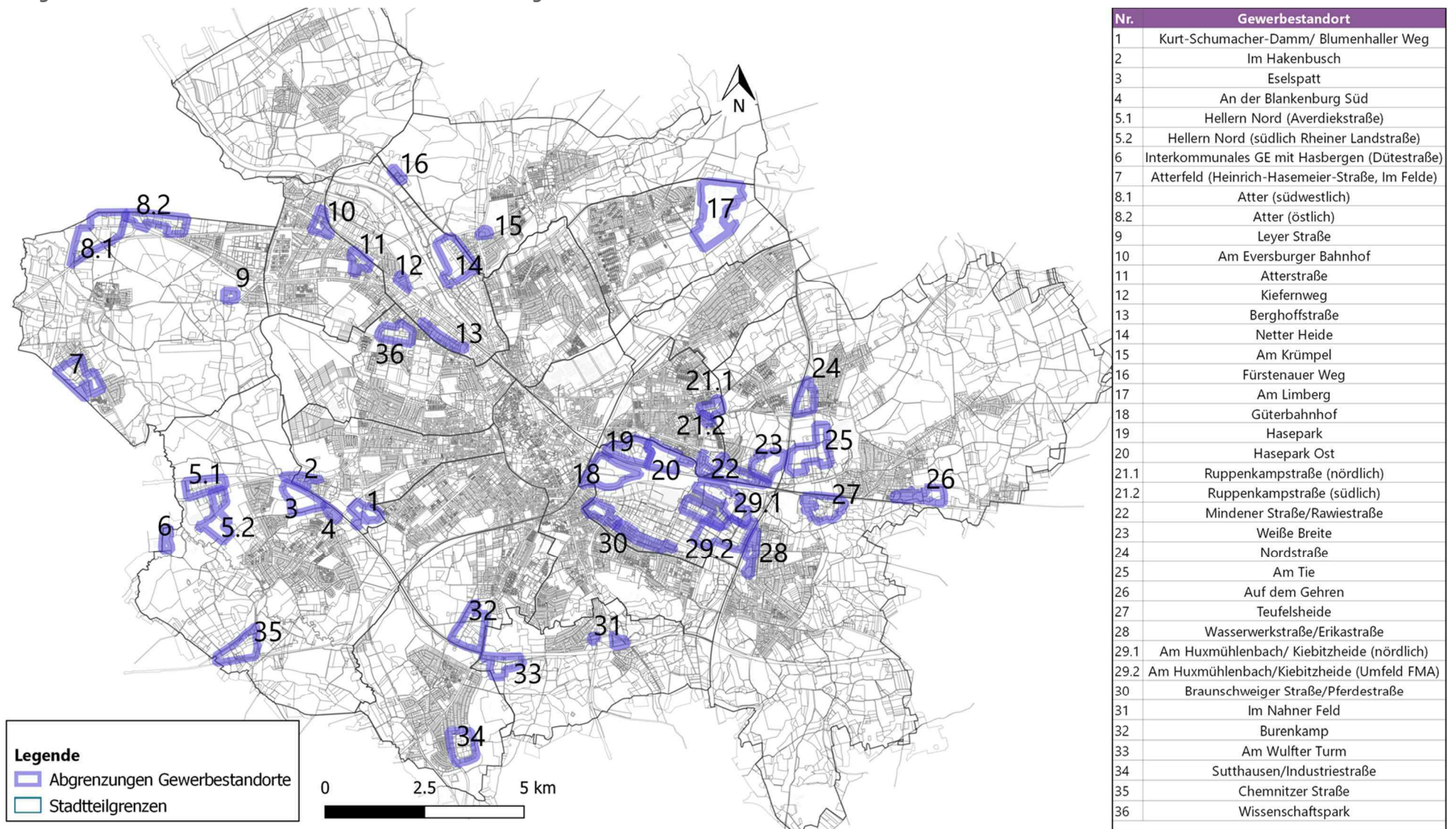
Eindeutige Vergnügungsstätten		Keine Vergnügungsstätten
Spielhallen/ Casinos		Kulturelle Einrichtungen wie Theater, Konzerthallen und Museen
Diskotheiken/ Tanzlokale		Anlagen für sportliche Zwecke (Sportanlagen, Fitnessstudios etc.)
Striptease-Lokale/ Varietés		Schank- und Speisewirtschaften (sofern nicht durch Unterhaltungsprogramm geprägt)
Sexkinos, Videopeepshows, Sexshops mit Videokabinen		Ladengeschäfte (z. B. auch Sexshops ohne Videokabinen)
Sex-Life-Shows und Peep-Shows, Swinger-Clubs		Bordelle und bordellartige Betriebe
Schwierige Abgrenzungsfälle		
	Als Vergnügungsstätte einzuordnen	Nicht als Vergnügungsstätte einzuordnen
Wettvermittlungsstellen	Wettbüros: Sportwetten mit kommerzieller Unterhaltung für den Besucher	Wettannahmestellen: Bloßes Ladengeschäft z. B. Lotto/ Toto
Internetcafés	Mit Spielangeboten (on- und offline)	Reine Kommunikationsdienstleister
Kinos	Größere Kinos, insbesondere Multiplexe	Programmkino/ Filmkunstkinos
Gaststätten mit Geldspielgeräten	Gastronomiebetrieb ist dem Spielbetrieb untergeordnet (z. B. zusätzl. Internetplätze, Flipper o.ä.)	Einzelbetrieb mit max. zwei Geldspielgeräten ⁴
Festhallen (inkl. Hochzeithäuser)	Häufig/ regelmäßig für Festveranstaltungen für größeres Publikum genutzt	Anlagen für kulturelle oder sportliche Zwecke, gelegentlich für private/ geschlossene Events
Billard- und Bowling-Center, Paintballanlagen, Laser-Tag o.ä., Escape-Rooms	Billard- und Bowling-Center, Paintballanlagen o.ä. mit gewerblichem und Unterhaltungscharakter, auch Escape-Rooms und Laser-Tag, o.ä.	Billard-, Bowling-Center, Paintballanlagen o.ä. mit sportlichem (Vereins-) Angebotscharakter
E-Sport	Anlagen mit gewerblichem und Unterhaltungscharakter, Häufig/ regelmäßig für Veranstaltungen für größeres Publikum genutzt	Anlagen mit sportlichem (Vereins-) Angebotscharakter, gelegentlich für private/ geschlossene Events genutzt

Quelle: cima 2020

⁴ Zum Zeitpunkt der Bestandserhebung im Juni 2018 durften in Schank- und Speisewirtschaften (u. ä.) noch max. drei Geldspielgeräte aufgestellt werden. Seit dem 10.11.2019 sind nur noch zwei Geldspielgeräte pro Betrieb zulässig.

Anhang 2: Gesamtstruktur der Vernügnungsstätten im Osnabrücker Stadtgebiet



Anhang 3: Übersicht der Gewerbestandorte im Osnabrücker Stadtgebiet


Quelle: cima 2020

Anhang 4: Empfehlung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Standortbereichen

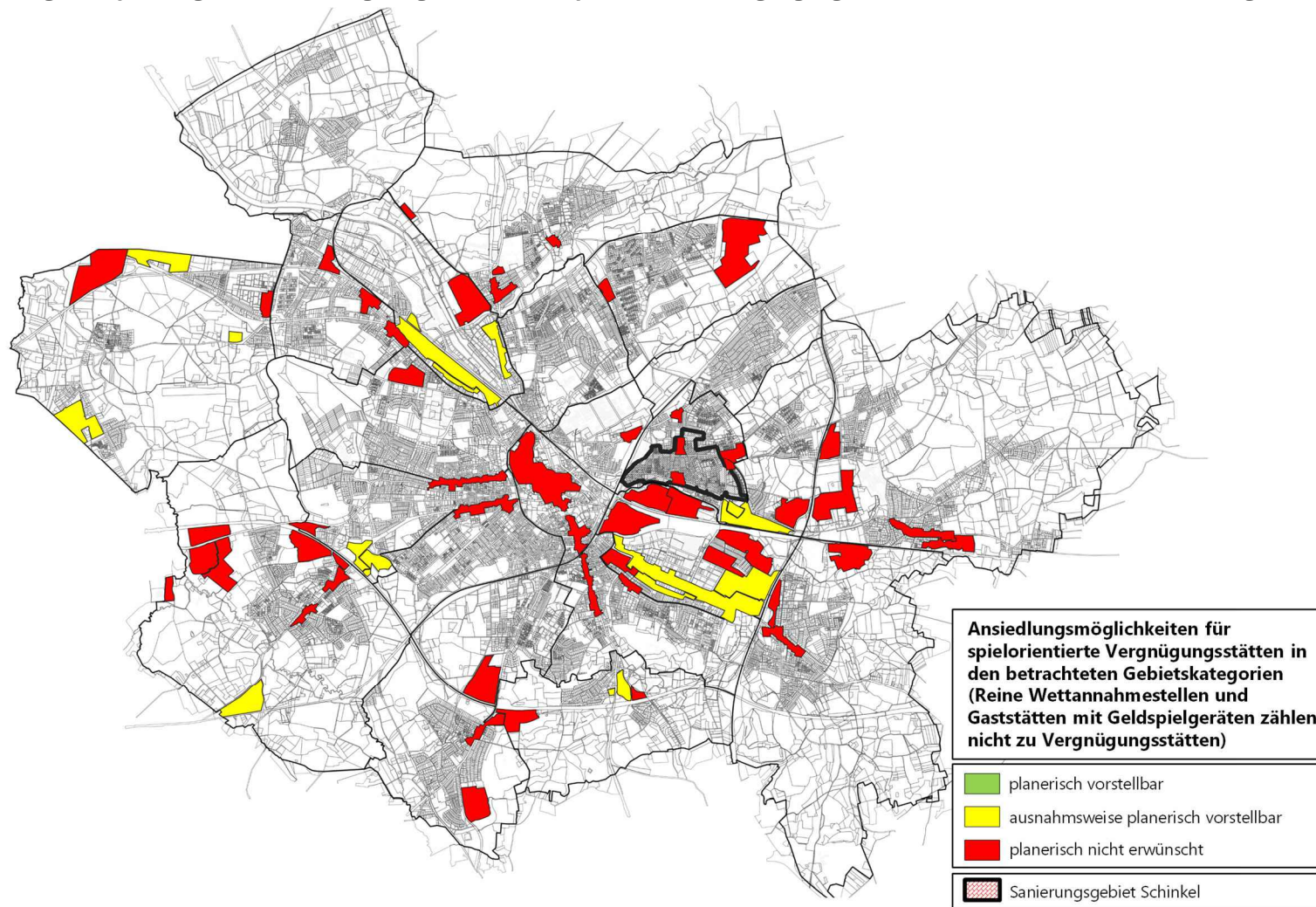
Standortkategorie	VGS Spiel**	VGS Freizeit/ Kultur	VGS Erotik
Hauptzentrum Innenstadt	planerisch nicht erwünscht	planerisch vorstellbar *	planerisch nicht erwünscht
Stadtteilzentren	planerisch nicht erwünscht	ausnahmsweise planerisch vorstellbar *	planerisch nicht erwünscht
Nahversorgungszentren	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
Fachmarktagglomerationen	ausnahmsweise planerisch vorstellbar *	ausnahmsweise planerisch vorstellbar *	planerisch nicht erwünscht
Kerngebiete (MK) außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche	MK mit Wohnprägung: planerisch nicht erwünscht MK mit gewerblicher Prägung: ausnahmsweise planerisch vorstellbar		
Mischgebiete (MI) außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche	MI mit Wohnprägung: planerisch nicht erwünscht MI mit gewerblicher Prägung: ausnahmsweise planerisch vorstellbar		
Sanierungsgebiete	Einzelfallprüfung erforderlich, bei Ziel der Behebung städtebaulicher Missstände bzw. Entgegenwirken städtebaulicher Funktionsverluste planerisch nicht erwünscht		

*: Zulässigkeit von kerngebietstypischen bzw. nicht-kerngebietstypischen VGS ergibt sich aus dem jeweiligen Baugebietstyp nach BauNVO

** Anm.: Bei Spielhallen und Wettvermittlungsstellen zusätzlich Überprüfung der gesetzlichen Vorgaben zu Mindestabständen

Quelle: cima 2020

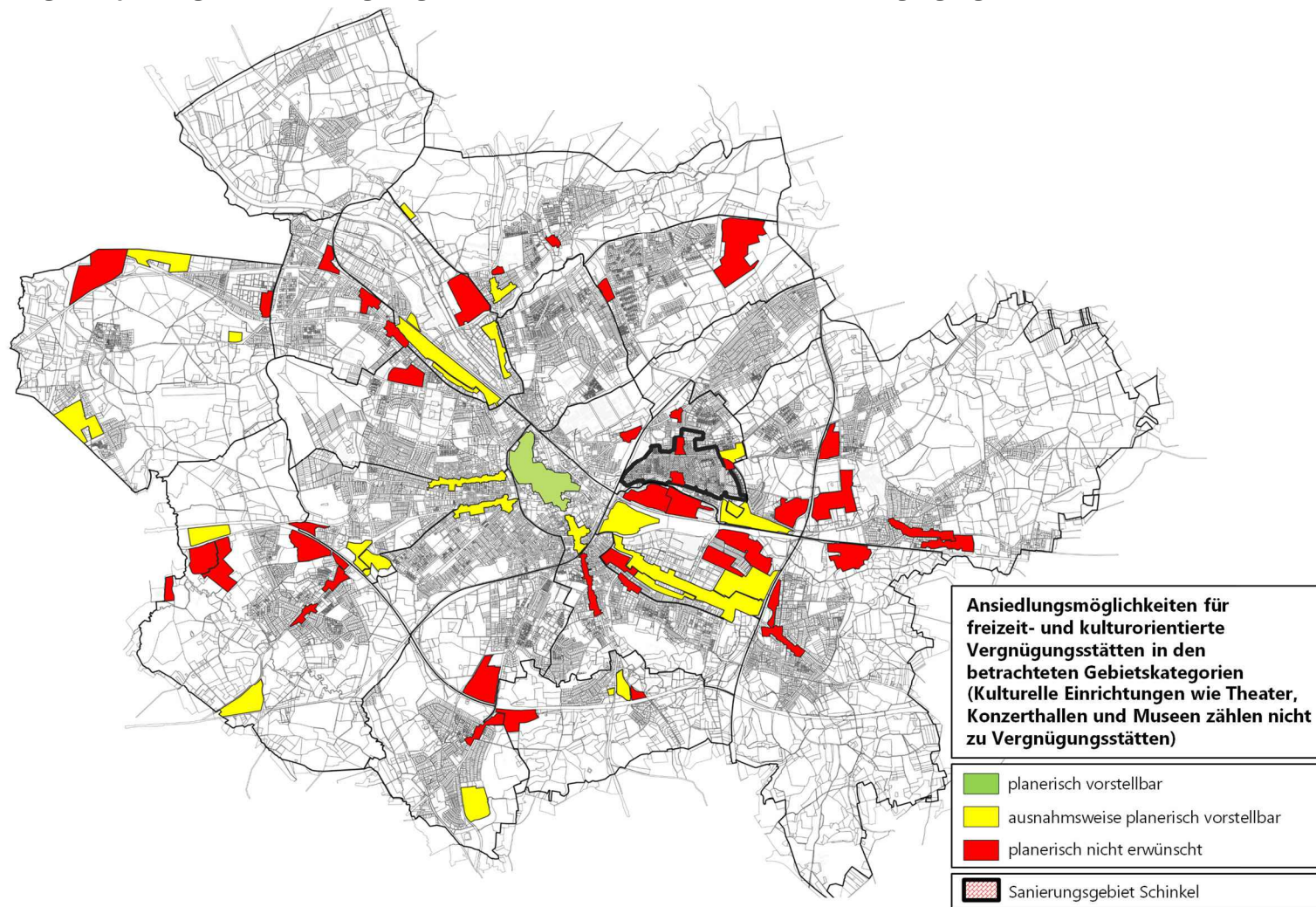
Anhang 5: Empfehlungen zu Ansiedlungsmöglichkeiten für spielorientierte Vergnügungsstätten in den betrachteten Gebietskategorien



Quelle: cima 2020

Anmerkungen: Auch außerhalb der betrachteten Gebietskategorien kann die Ansiedlung von Vergnügungsstätten grundsätzlich möglich sein. Die Zulässigkeit regelt sich nach den bestehenden bauleitplanerischen Festsetzungen. Die planerischen Zielvorstellungen ersetzen nicht die konkrete Einzelfallprüfung, in der u.a. Störpotenziale zu ermitteln und strukturschädigende Auswirkungen auszuschließen sind.

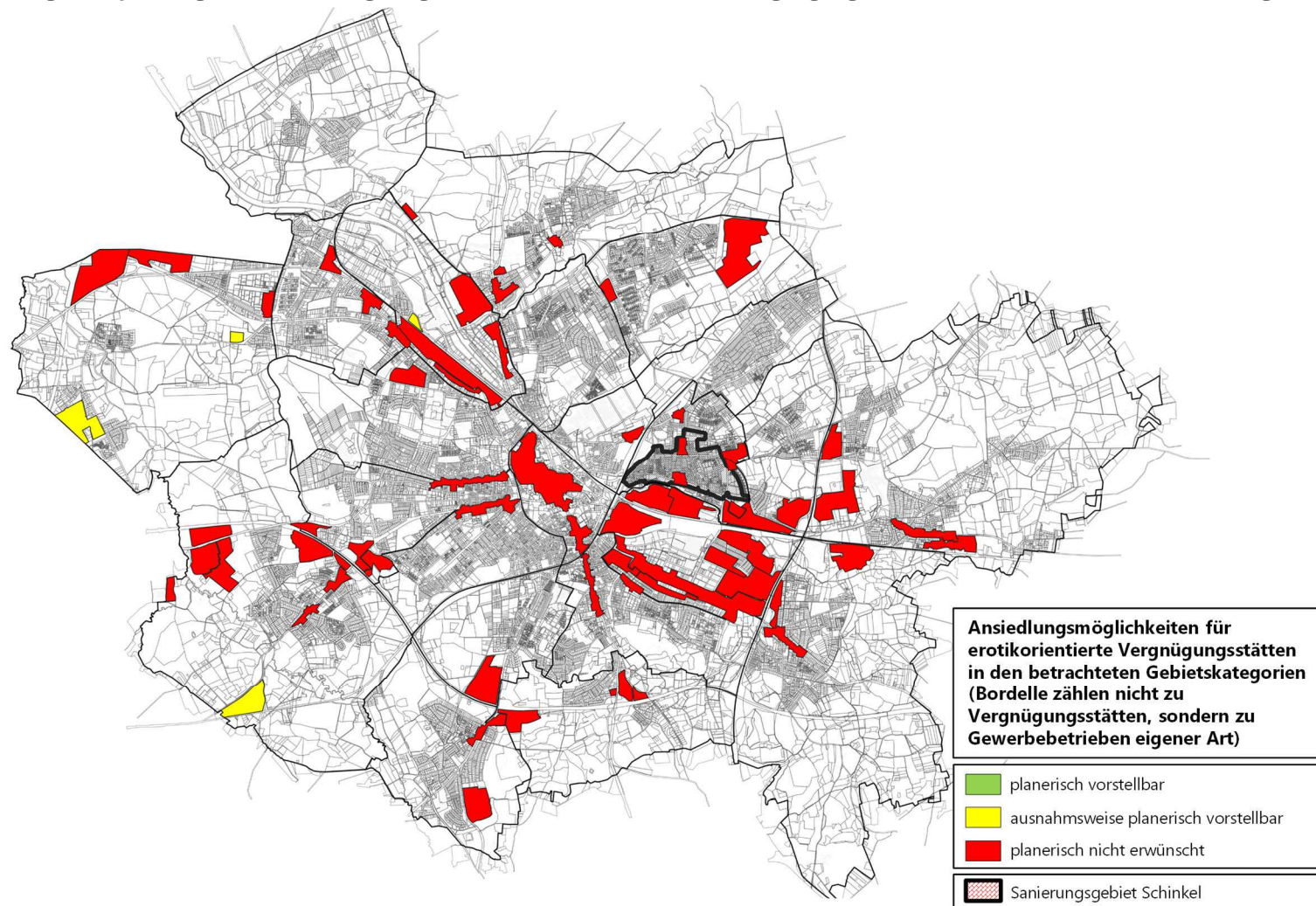
Anhang 6: Empfehlungen zu Ansiedlungsmöglichkeiten für freizeit- und kulturorientierte Vergnügungsstätten in den betrachteten Gebietskategorien



Quelle: cima 2020

Anmerkungen: Auch außerhalb der betrachteten Gebietskategorien kann die Ansiedlung von Vergnügungsstätten grundsätzlich möglich sein. Die Zulässigkeit regelt sich nach den bestehenden bauleitplanerischen Festsetzungen. Die planerischen Zielvorstellungen ersetzen nicht die konkrete Einzelfallprüfung, in der u.a. Störpotenziale zu ermitteln und strukturschädigende Auswirkungen auszuschließen sind.

Anhang 7: Empfehlungen zu Ansiedlungsmöglichkeiten für erotikorientierte Vergnügungsstätten in den betrachteten Gebietskategorien



Quelle: cima 2020

Anmerkungen: Auch außerhalb der betrachteten Gebietskategorien kann die Ansiedlung von Vergnügungsstätten grundsätzlich möglich sein. Die Zulässigkeit regelt sich nach den bestehenden bauleitplanerischen Festsetzungen. Die planerischen Zielvorstellungen ersetzen nicht die konkrete Einzelfallprüfung, in der u.a. Störpotenziale zu ermitteln und strukturschädigende Auswirkungen auszuschließen sind.

1 Auftrag und Aufgabenstellung

Auftrag und Zielsetzung

Erarbeitung eines Entwicklungs- und Handlungskonzeptes für die planungsrechtliche Steuerung von Vergnügungsstätten in der Stadt Osnabrück.

Das Vergnügungsstättenkonzept der Stadt Osnabrück liefert räumlich-konzeptionelle Aussagen zur Zulässigkeit unterschiedlicher Typen von Vergnügungsstätten im Osnabrücker Stadtgebiet und stellt eine wesentliche Abwägungsgrundlage zur Steuerung von Vergnügungsstätten dar.

Auftraggeber

Stadt Osnabrück
Fachbereich Städtebau

Zeitraum

Mai 2018 bis Mai 2020

Aufgabenstellung und Untersuchungsdesign

- Bestandsanalyse und Lokalisierung der Vergnügungsstätten im gesamten Stadtgebiet
- Planungsrechtliche Einordnung und Bewertung der städtebaulichen Relevanz und Auswirkungen der Bestandsstandorte
- Erarbeitung grundlegender Zielsetzungen und Leitlinien zur Ansiedlung von Vergnügungsstätten in der Stadt Osnabrück
- Darstellung der Steuerungsmöglichkeiten und des Handlungsspielraums der Stadt bei bestehenden und beantragten Vergnügungsstätten
- Erarbeitung von gebietsbezogenen Handlungsempfehlungen zur planungsrechtlichen Umsetzung und Steuerung

2 Vorbemerkung

Vor dem Hintergrund der stetigen Zunahme an Baugesuchen für die Errichtung, Ansiedlung und Erweiterung von Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros, besteht wie in vielen anderen Kommunen in Deutschland auch für die Stadt Osnabrück verstärkter Handlungsbedarf, den mit dem vermehrten Vorhandensein von Vergnügungsstätten einhergehenden negativen städtebaulichen Auswirkungen entgegenzuwirken bzw. diese zu minimieren.

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

Die Zielsetzung des Vergnügungsstättenkonzeptes ist es, Vergnügungsstätten an nicht gewünschten Standortlagen auszuschließen, ihnen jedoch an Standortbereichen, die aus städtebaulicher Sicht als weniger sensibel eingestuft werden, angemessene Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Insbesondere die freizeit- und kulturorientierten Vergnügungsstätten können zudem in den Zentralen Versorgungsbereichen der Stadt Osnabrück belebende Elemente darstellen. Die Einzelbetrachtung zur Begründung bauleitplanerischer Festsetzungen soll künftig entsprechend mit Verweis

auf die Gesamtkonzeption erfolgen. Durch eine ganzheitliche Analyse aller derzeitigen, geplanten und zulässigen Standorte für Vergnügungsstätten können somit auch künftige Ansiedlungs- und Umnutzungsanfragen sinnvoll gesteuert werden.

In der Analysephase wurde für das vorliegende Konzept zunächst eine vollständige Bestandserhebung und Kartierung der Vergnügungsstätten aller Nutzungstypen (Spiel, Gastronomie mit Geldspielautomaten, Freizeit/ Kultur, Erotik) im gesamten Osnabrücker Stadtgebiet vorgenommen und diese mit den von der Stadt Osnabrück zur Verfügung gestellten Genehmigungs- und Konzessionslisten abgeglichen. Die Stadt Osnabrück hat der cima Standortanfragen von Vergnügungsstätten der letzten Jahre sowie sämtliche Bebauungspläne für eine bauleitplanerische Grundlagenanalyse zur Verfügung gestellt. Dazu zählte auch die Sichtung und Auswertung weiterer städtebaulicher Entwicklungskonzepte (z. B. Märkte- und Zentrenkonzept der Stadt Osnabrück).

Basierend auf der Analyse von Bestandsstandorten und Standortanfragen wurden von der cima daraufhin jene Standortareale definiert, in denen Vergnügungsstätten grundsätzlich auszuschließen bzw. (ausnahmsweise) zugelassen werden können.

3 Allgemeine Grundlagen

3.1 Begriffsdefinition „Vergnügungsstätte“

Eine bauplanungsrechtlich allgemein gültige und abschließende Definition für Vergnügungsstätten gibt es derzeit nicht. Zwar taucht der Begriff Vergnügungsstätte schon in den Baunutzungsverordnungen aus den Jahren 1962, 1968 und 1977 auf, allerdings werden hier lediglich die (kerngebiets-typischen) Vergnügungsstätten in den Kerngebieten (MK) benannt. Sonstige, nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten werden unter Gewerbebetriebe besonderer Art subsummiert. Eine weitere Differenzierung erfolgte erst in der Baunutzungsverordnung 1990 (BauNVO (1990)), indem die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten für verschiedene Baugebiete nach § 1 Abs. 2 BauNVO (1990) definiert wird. Eine Differenzierung nach Typen und Nutzungsformen wurde jedoch nicht vorgenommen.

Aus Sicht der CIMA werden Vergnügungsstätten nach der Definition von Fickert/ Fieseler⁵ am umfassendsten und weitreichendsten beschrieben: „Unter Vergnügungsstätten [...] sind gewerbliche Nutzungsarten zu verstehen, die sich in unterschiedlicher Ausprägung (wie Amüsierbetriebe, Diskotheken, Spielhallen) unter Ansprache (oder Ausnutzung) des Sexual-, Spiel- und/ oder Geselligkeitstriebes einer bestimmten gewinnbringenden ‚Freizeit‘- Unterhaltung widmen.“

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

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

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

Hingegen sind Einrichtungen für kulturelle und sportliche Zwecke (Vereine, Fitnesscenter, Kleinkunsthöfen etc.) sowie Schank- und Speisewirtschaften mit Geldspielgeräten von Vergnügungsstätten klar abzugrenzen. Gleiches gilt für Bordelle und bordellähnliche Betriebe, sofern nicht das gemeinschaftliche Erlebnis im Vordergrund steht.⁶

⁵ Fickert / Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung: Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes, § 4a Rn 22, 12. Auflage

⁶ Laut einem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) aus dem Jahr 1983 zählen Bordelle zu Gewerbebetrieben eigener Art; Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.11.1983, BRS 40,

Nr. 52; das BVerwG hat mit seinem Beschluss von 02.11.2015 – 4 B 32.15 – ZfBR 2016, 150 bestätigt, dass Bordelle und bordellähnliche Betriebe eine Unterart der „Gewerbebetriebe aller Art“ im Sinne von § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO sind.

Abbildung 1: Betriebsformen von Vergnügungsstätten und ihre rechtliche Einordnung

Eindeutige Vergnügungsstätten		Keine Vergnügungsstätten
Spielhallen/ Casinos		Kulturelle Einrichtungen wie Theater, Konzerthallen und Museen
Diskotheiken/ Tanzlokale		Anlagen für sportliche Zwecke (Sportanlagen, Fitnessstudios etc.)
Striptease-Lokale/ Varietés		Schank- und Speisewirtschaften (sofern nicht durch Unterhaltungsprogramm geprägt)
Sexkinos, Videopeepshows, Sexshops mit Videokabinen		Ladengeschäfte (z. B. auch Sexshops ohne Videokabinen)
Sex-Life-Shows und Peep-Shows, Swinger-Clubs		Bordelle und bordellartige Betriebe
Schwierige Abgrenzungsfälle		
	Als Vergnügungsstätte einzuordnen	Nicht als Vergnügungsstätte einzuordnen
Wettvermittlungsstellen	Wettbüros: Sportwetten mit kommerzieller Unterhaltung für den Besucher	Wettannahmestellen: Bloßes Ladengeschäft z. B. Lotto/ Toto
Internetcafés	Mit Spielangeboten (on- und offline)	Reine Kommunikationsdienstleister
Kinos	Größere Kinos, insbesondere Multiplexe	Programmkino/ Filmkunstkinos
Gaststätten mit Geldspielgeräten	Gastronomiebetrieb ist dem Spielbetrieb untergeordnet (z. B. zusätzl. Internetplätze, Flipper o.ä.)	Einzelbetrieb mit max. zwei Geldspielgeräten ⁷
Festhallen (inkl. Hochzeithäuser)	Häufig/ regelmäßig für Festveranstaltungen für größeres Publikum genutzt	Anlagen für kulturelle oder sportliche Zwecke, gelegentlich für private/ geschlossene Events
Billard- und Bowling-Center, Paintballanlagen, Laser-Tag o.ä., Escape-Rooms	Billard- und Bowling-Center, Paintballanlagen o.ä. mit gewerblichem und Unterhaltungscharakter, auch Escape-Rooms und Laser-Tag, o.ä.	Billard-, Bowling-Center, Paintballanlagen o.ä. mit sportlichem (Vereins-) Angebotscharakter
E-Sport	Anlagen mit gewerblichem und Unterhaltungscharakter, Häufig/ regelmäßig für Veranstaltungen für größeres Publikum genutzt	Anlagen mit sportlichem (Vereins-) Angebotscharakter, gelegentlich für private/ geschlossene Events genutzt

Quelle: cima 2020

⁷ Zum Zeitpunkt der Bestandserhebung im Juni 2018 durften in Schank- und Speisewirtschaften (u. ä.) noch max. drei Geldspielgeräte aufgestellt werden. Seit dem 10.11.2019 sind nur noch zwei Geldspielgeräte pro Betrieb zulässig.

Um welche Nutzungsart es sich bei Wettbüros und Internetcafés handelt, kann im Einzelfall nur über das eingereichte Betreiberkonzept entschieden werden. Bisher existiert noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung, ab welcher Ausstattung diese als Vergnügungsstätten einzustufen sind. Das Verwaltungsgericht Minden hat in einem Verfahren entschieden, dass das Vorhandensein von Aufenthaltsmöglichkeiten und zusätzlichen Angeboten zum Verbleib der Besucher mitunter ausschlaggebend sind, um Wettbüros von Wett- und Lottoannahmestellen abzugrenzen.⁸ Entscheidendes Kriterium für die Zuordnung von Internetcafés zu Vergnügungsstätten ist u. a. der freie Zugang zu onlinebasierten Multiplayerangeboten.⁹

Da Internetcafés häufig über ein gastronomisches Angebot verfügen, muss des Weiteren geprüft werden, welche Nutzung im Vordergrund steht und damit betriebsprägend ist.¹⁰ Grundsätzlich gilt jedoch, dass wenn ein Gewerbetreibender in seinen Räumlichkeiten Computer aufstellt, die sowohl zu Spielzwecken als auch zu anderen Zwecken genutzt werden können, eine Spielhallenerlaubnis nach § 33i Abs. 1 Satz 1 Gewerbeordnung (GewO) erforderlich ist, wenn der Schwerpunkt des Betriebs in der Nutzung der Computer zu Spielzwecken liegt. Kriterien, an denen dies festgemacht werden kann, sind u. a. die Ausstattung der Räumlichkeiten, die Programmierung der Computer und die Selbstdarstellung des Unternehmens nach außen hin.

Für zukünftige Betreiberanfragen empfiehlt die cima, im Falle von Wettbüros und Internetcafés eine planungsrechtliche Einzelfallentscheidung, die neben einer Vor-Ort-Besichtigung auch eine Überprüfung des Betreiberkonzeptes und die Bewertung des städtebaulichen Umfelds vorsieht.

Eine abschließende Abgrenzung und Auflistung zur Einordnung von Einrichtungen und Anlagen als Vergnügungsstätten wurde vom Verordnungsgeber nicht vorgenommen, da Vergnügungsstätten einem stetigen Wandel

unterworfen sind und Nuancen in der Definition der Betriebsbeschreibung zu Zweifeln im Genehmigungsverfahren führen können. Für das vorliegende Vergnügungsstättenkonzept der Stadt Osnabrück werden daher überwiegend Vergnügungsstättentypen berücksichtigt, die eine möglichst rechtssichere Zuordnung von Einrichtungen und Anlagen zu Vergnügungsstätten ermöglichen.

Mit Blick auf die thematische Ausrichtung von Vergnügungsstätten nach der Definition von Fickert/ Fieseler, empfiehlt die cima eine Unterscheidung von Vergnügungsstätten nach drei Grundtypen (vgl. Abbildung 2):

- **Spiel**
- **Freizeit/ Kultur**
- **Erotik**

Zusätzlich wurden Gastronomiebetriebe mit Geldspielgeräten in der Erhebung aufgenommen. Im konzeptionellen Teil dieses Konzeptes finden sie allerdings keine weitere Beachtung, da Gastronomiebetriebe mit max. zwei Geldspielgeräten¹¹ nicht als Vergnügungsstätten zu fassen sind (vgl. Kap. 4.2 Rechtliche Grundlagen: Spielverordnung).

⁸ Vgl. Verwaltungsgericht (VG) Minden, Beschluss vom 10.02.2006 – 1 L 69/06

⁹ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 09.03.2005 – 6 C 11.04

¹⁰ Vgl. VG München, Urteil vom 14.03.2011 – M 8 K 10.970

¹¹ Zum Zeitpunkt der Bestandserhebung im Juni 2018 durften in Schank- und Speisewirtschaften (u. ä.) noch max. drei Geldspielgeräte aufgestellt werden. Seit dem 10.11.2019 sind nur noch zwei Geldspielgeräte pro Betrieb zulässig.

Abbildung 2: Grundtypen von Vergnügungsstätten

Grundtyp	Unterarten (nicht abschließend)
Spiel	▪ Spielhallen ▪ Spielbanken ▪ Wettbüros
Freizeit/ Kultur	▪ Diskotheken/ Tanzlokale ▪ Multiplexkinos ▪ Varietés ▪ Festhallen ▪ Sportbars (ohne Vereinskultur)
Erotik	▪ Striptease-Lokale ▪ Swinger-Clubs ▪ Sexkinos, Videopeepshows, Sexshops mit Videokabinen

Quelle: cima 2020

Nachfolgend werden die einzelnen Unterarten näher definiert:

Spielhallen

Unter Spielhallen versteht man Betriebe, in denen räumlich gehäuft Unterhaltungsautomaten mit oder ohne Möglichkeit der Gewinnausschüttung stehen. Dabei liegt der Schwerpunkt des Betriebs lediglich auf der Bereitstellung der Geldspielgeräte. Eine Schank- und Speisewirtschaft kann somit ebenfalls eine Spielhalle besitzen, es sollte dort aber Räumlichkeiten geben, die ausschließlich zur Aufstellung der genannten Geräte dienen. Grundsätzlich zählen Schank- und Speisewirtschaften mit bis zu zwei Geldspielgeräten¹² nicht zu den Vergnügungsstätten.

¹² Zum Zeitpunkt der Bestandserhebung im Juni 2018 durften in Schank- und Speisewirtschaften (u. ä.) noch max. drei Geldspielgeräte aufgestellt werden. Seit dem 10.11.2019 sind nur noch zwei Geldspielgeräte pro Betrieb zulässig.

Spielbanken

Ebenfalls den spielorientierten Vergnügungsstätten zuzuordnen sind Spielbanken, die umgangssprachlich häufig auch als Spielcasinos bezeichnet werden. Hierbei handelt es sich um staatlich konzessionierte Einrichtungen, die u. a. den Vorgaben des Spielbankgesetzes entsprechen müssen. Die Vergabe erfolgt über die zuständigen Länderministerien. Die Zahl der konzessionierten Spielbanken sowie das Spielangebot sind begrenzt. Neun staatlich konzessionierte Spielbankunternehmen an 35 Standorten stehen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft. Hinzu kommen neun konzessionierte Spielbanken in privater Regie, die in sieben Bundesländern an 27 Standorten tätig sind.¹³ In der Stadt Osnabrück befindet sich eine von derzeit insgesamt zehn niedersächsischen Spielbanken.

Wettbüros

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

Diverse Verfahren kamen zu dem Urteil, dass eine Vergnügungsstätte dann vorliegt, wenn neben der bloßen Wettannahme und Gewinnausgabe ein Anreiz zum Verweilen gegeben wird.

Während bloße Wettannahmestellen für Sportwetten mit den Annahmestellen für Lotto und Toto gleichgestellt werden, sind Wettbüros als Vergnügungsstätten zu fassen, „wenn sie auch der kommerziellen

¹³ Quelle: www.deutscher-spielbankenverband.de/spielbanken/ (Aufruf vom 20.12.2018)

Unterhaltung dienen“ (vgl. u. a. VGH München, Beschluss v. 23.04.2015 – 15 ZB 13.2377).

Unter den Begriff Wettbüros fallen Räumlichkeiten, „in denen zwischen dem Kunden (Spieler), dem Wettbüro (Vermittler) und dem - meist im europäischen Ausland ansässigen - Wettunternehmen Transaktionen abgeschlossen werden, wobei es sich um Sportwetten bzw. um Wetten auf diverse sonstige Ereignisse handelt. Hinzu kommt im Regelfall, dass die Räumlichkeiten - insbesondere durch die Anbringung von Bildschirmen - Gelegenheit bieten, die Wettangebote bzw. -ergebnisse live mitzuverfolgen. Dies alles unterscheidet das Wettbüro von einer bloßen Lotto-Toto-Aannahmestelle in einem Geschäftslokal.“ (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 14.02.2014 - 2 A 1181/ 13)

Der VGH Baden-Württemberg hat in einem Beschluss vom 01.02.2007 ausgeführt, dass neben der Abgabe von Wetten und der Entgegennahme von Gewinnen auch ein Angebot zur Unterhaltung und zum Spiel in der Zeit bis zur Bekanntgabe aktueller Wetten als Indizien für das Vorliegen eines Wettbüros zu werten sind (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 01.02.2007 - 8 S 2606/ 06).

Auch der Bayerische Verwaltunggerichtshof kommt in einem Beschluss vom 23.04.2015 (15 ZB 13.2377) zu der Auffassung, dass von Wettbüros (=Vergnügungsstätten) auszugehen ist, wenn sie, anders als bei bloßen Wettannahmestellen wie für Lotto und Toto, auch der kommerziellen Unterhaltung dienen. Entscheidend ist der Reiz des Besuchs eines Wettbüros. Hierbei kommt es insbesondere auf die Ausgestaltung der Räumlichkeit an, die dem Kunden ein möglichst angenehmes Verweilen im Wettbüro u. a. zum Austausch mit anderen ermöglicht, um die Zeit bis zum Eintritt des Wettergebnisses in einer von diesen als angenehm empfundenen Weise zu nutzen.

Es kann sich nach Auffassung des Bayerischen VGH (Beschluss vom 21.05.2015 - 15 CS 15.9) auch ohne das Vorhandensein von Sitzgelegenheiten um eine Vergnügungsstätte handeln: „Dass es an Sitzgelegenheiten fehle, hindere nicht die Annahme einer Vergnügungsstätte. Die Ausstattung eines Wettbüros mit Sitzgruppen sei ebenso wie das Bereitstellen von

Getränken ein weiteres Indiz für das Vorliegen einer Vergnügungsstätte, aber keine unabdingbare Voraussetzung hierfür. Nichts anderes gelte hinsichtlich der Größe des Betriebs.“

Ebenso sei nach Auffassung des OVG Nordrhein-Westfalen weniger auf die Anzahl der Tische und Sitzmöglichkeiten und das Vorhandensein eines Getränkeautomaten abzustellen, sondern entscheidend ist, dass die Räumlichkeiten – insbesondere durch die Anbringung von Bildschirmen – Gelegenheit bieten, die Wettangebote bzw. -ergebnisse live mit zu verfolgen und Sportwetten oder ähnliche Wetten abzuschließen. (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10.7.2012 - 2 A 1969/ 11., Beschluss vom 6.2.2014 - 2 A 2261/ 13 und Beschluss vom 14.2.2014 - 2 A 1181/ 13)

Folgende Abgrenzungskriterien zwischen einem Wettbüro (=Vergnügungsstätte) und einer Wettannahmestelle können damit zusammengefasst werden (nicht abschließend):

- Anreiz zum Verweilen im Wettbüro (z. B. auch durch Bereitstellung von Sitzmöglichkeiten, Tischen, Getränkeautomat, etc.)
- Live-Verfolgung von Wettereignissen (z. B. auf Bildschirmen)
- Anreiz zur Live-Wettabgabe
- Gemeinschaftserlebnis

Diskotheken/ Tanzlokale

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

Multiplexkinos

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

Varietés

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

Festhallen/ Hochzeitssäle

Zu den Festhallen zählen sämtliche Veranstaltungs- und Mehrzweckhallen, die für verschiedene Veranstaltungsarten an Dritte vermietet werden. Im Fokus stehen dabei v. a. Festsäle die für größere Besuchergruppen zu privaten (z. B. Hochzeiten) und öffentlichen Zwecken (z. B. Tagungen und Messen) angemietet werden. Bei den privat angemieteten Festhallen (sog. Hochzeitssäle) handelt es sich vielfach um ehemalige Gewerbegebäude

oder Hallen in gewerblich strukturierten Mischgebieten. Diese Festhallen sind vor allem aufgrund des hohen Besucheraufkommens und des damit verbundenen Verkehrsaufkommens in manchen Fällen als städtebaulich problematisch einzuschätzen und erfordern daher entsprechend eine sensible Steuerung in Abwägung der verschiedenen Interessen.¹⁴

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

Sportbars (ohne Vereinskultur)

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

Striptease-Lokale

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

¹⁴ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.11.2006 – 4 B 56.06 und OVG NRW, Beschluss vom 15.04.2011 – 7B 1263/10

Swinger-Clubs

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

Sexkinos, Videopeepshows, Sexshops mit Videokabinen

Während in Sexkinos die gesamte betriebswirtschaftliche Ausrichtung auf der Vorführung sexuell animierenden Filmmaterials liegt, stellen Sexshops mit Videokabinen oder ähnlichen Darstellungen mit sexuellem Charakter einen Sonderfall dar.

Sexshops sind als Einzelhandelsbetriebe einzuordnen, sofern sie sich auf den Verkauf von Waren fokussieren und maximal über zwei Videokabinen verfügen.

Escape-Rooms:

Escape-Rooms sind ein relativ neuer Trend, der mittlerweile in Großstädten wie Osnabrück vorzufinden ist und häufig angefragt wird. Hierbei versuchen Teams aus kleineren Gruppen aus einem verschlossenen Raum mittels zu lösender Rätsel zu gelangen. Die Betreiber überwachen dabei die Gruppe und geben ggf. Hinweise, sodass das Ziel in einer angemessenen Zeit erreicht werden kann.

Es besteht noch kein einheitliches Urteil, ob diese Escape-Rooms als Vergnügungsstätten zu werten sind.

Ebenso strittig und ungeklärt ist die Frage, ob Escape-Rooms – unter der Voraussetzung sie sind als Vergnügungsstätten zu werten – kerngebietstypischen oder nicht-kerngebietstypischen Charakter aufweisen. Die in der Praxis z. T. vorgenommene Begründung, dass bei Spielhallen mit mehr als 100 qm eine Kerngebietstypik vorliegt, greift nach weitgehender Auffassung bei anderen Vergnügungsstättentypen nicht.¹⁵

Weitere Einordnung von Vergnügungsstätten - neue Entwicklungen

Weitere Anlagen, die bisher nicht aufgeführt wurden oder als neue Entwicklung (bspw. E-Sport) zu fassen sind, werden anhand der jeweils geltenden Kriterien der Rechtsprechung zu bewerten sein.

Grundsätzlich folgt die Abwägung zur Einordnung u.a. diesen Kriterien:

- „Unter Vergnügungsstätten [...] sind gewerbliche Nutzungsarten zu verstehen, die sich in unterschiedlicher Ausprägung (wie Amüsierbetriebe, Diskotheken, Spielhallen) unter Ansprache (oder Ausnutzung) des Sexual-, Spiel- und/ oder Geselligkeitstrieb einer bestimmten gewinnbringenden ‚Freizeit‘- Unterhaltung widmen.“¹⁶
- Eher als Vergnügungsstätte einzuordnen:
 - Anlagen mit gewerblichem und Unterhaltungscharakter
 - häufig bis regelmäßig für Veranstaltungen genutzt
 - größeres Publikum
- Eher **nicht** als Vergnügungsstätte einzuordnen:
 - Anlagen mit sportlichem (Vereins-) Angebotscharakter
 - nur gelegentlich für private/ geschlossene Events genutzt

¹⁵ Vgl. hierzu: <https://www.lenz-johlen.de/index.php/de/aktuelles/baurecht/1038-escape-rooms-bauplanungsrechtlich-k-ein-vergnuegen>

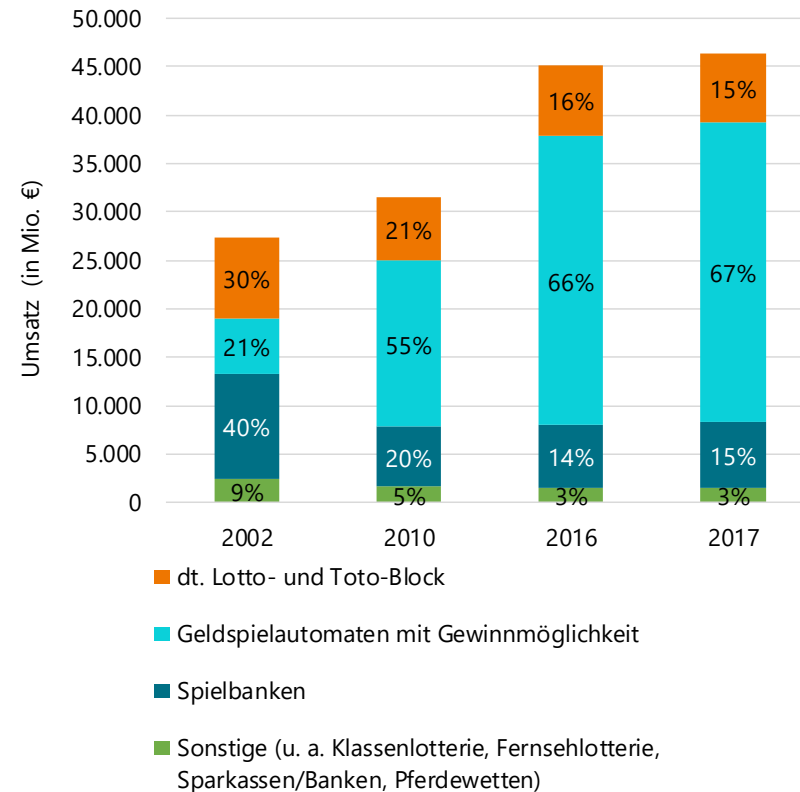
¹⁶ Fickert / Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung: Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes, § 4a Nr 22, 12. Auflage

3.2 Branchentrends

Die Bedeutung des Freizeitmarktes hat in den vergangenen Jahrzehnten stetig zugenommen. 2015 wurden in deutschen Privathaushalten rd. 146,4 Mrd. €¹⁷ für Freizeit, Unterhaltung und Kultur (ohne Reisen/ Tourismus) ausgegeben. Dies entspricht im Vergleich zu 2005 einem prozentualen Anstieg von rd. 23 %. Die durchschnittlichen Ausgaben für Freizeit- und Kulturdienstleistungen beliefen sich 2013 auf jährlich ca. 76 € je Privathaushalt in Deutschland. Dies sind knapp 10 € mehr als noch 2008 für Freizeitbeschäftigungen aufgewendet wurden. Diese Entwicklung schlägt sich auch auf die Gesamtumsatzzahlen der Glücksspielanbieter nieder.

Abbildung 3 zeigt, dass der Gesamtumsatz am Glücksspielmarkt zwischen 2002 und 2017 deutlich angestiegen ist. Allerdings weisen die verschiedenen Glücksspielanbieter sehr unterschiedliche Entwicklungstrends auf. Während der Umsatzanteil des deutschen Lotto- und Toto Blocks und der Spielbanken am Gesamtumsatz im Glücksspielmarkt seit 2002 deutlich abgenommen hat, ist der Umsatzanteil im Bereich der Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit im selben Zeitraum deutlich angestiegen. Der sprunghafte Anstieg vor allem zwischen den Jahren 2002 und 2010 lässt sich auf die neue Spielverordnung aus dem Jahr 2006 zurückführen, die durch den Erlass neuer Richtwerte (Reduzierung der Mindestfläche je Spielgerät von 15 qm auf 12 qm; Anhebung der Anzahl von Geldspielgeräten von 10 auf 12 je Konzession; Verkürzung der Spieldauer von sieben auf fünf Sekunden) eine profitablere Flächenrentabilität ermöglicht (vgl. Kap. 3.2.1). Nachfolgend wird auf ausgewählte Einzelentwicklungen innerhalb der spiele- und freizeitorientierten Vergnügungsstätten vertiefend eingegangen.

Abbildung 3: Anteil am Umsatz der Glücksspielanbieter am Glücksspielmarkt in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung nach www.dhs.de/datenfakten/gluecksspiel.html und Meyer, G. (2018): Glücksspiel – Zahlen und Fakten. In: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.): Jahrbuch Sucht 2018. Lengerich.

¹⁷ Quelle: www.statista.com

3.2.1 Trends spielorientierter Vergnügungsstätten

Spielhallen

Die Expansion der Spielhallenstandorte geht bereits auf die Veränderung der Spielverordnung von 1985¹⁸ zurück. Die damalige Verordnung wollte einer Massierung der Geldspielgeräte auf engem Raum entgegenwirken, sodass als Mindestfläche pro Spielgerät 15 qm mit einer Höchstbegrenzung von zehn Geräten pro Halle eingeführt wurde. Dies führte jedoch zu einer Ausweitung von Automaten-Spielhallen, die sich an den neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen orientierten. Eine ähnliche Entwicklung zeichnete sich in den letzten zehn Jahren ab. Mit der Spielverordnung von 2006 wurden neue Richtwerte erlassen, sodass eine höhere Wirtschaftlichkeit von Geldspielgeräten eingetreten ist. Die Novelle der Spielverordnung führte zu einer Reduzierung der Mindestfläche pro Spielgerät von 15 qm auf 12 qm sowie einer Erhöhung der Aufstellerlaubnis von zehn auf zwölf Spielgeräte je Spielhallenkonzession. Des Weiteren wurde die Mindestspieldauer je Spiel von zwölf auf fünf Sekunden herabgesetzt (vgl. Kap. 4.2). In der Folge stieg zwischen 2006 und 2014 bundesweit die Anzahl von Spielgeräten in Spielhallenstandorten in Deutschland sprunghaft um knapp 82 % an, die Anzahl der Spielhallenstandorte jedoch nur um rd. 14 %, was einen Trend zu Mehrfachspielhallen erkennen lässt.¹⁹ Auch in Osnabrück ließ sich dieser Trend erkennen. So waren auch im Rahmen der Bestandserhebung zeitweilig mehrere Standorte mit Indikatoren für Mehrfachspielkonzessionen im Stadtgebiet vorzufinden. Diese wurden aber aus städtebaulicher Sicht als ein Standort gewertet und sind gewerberechtlich zu bewerten. Im Jahr 2016 belief sich die Zahl der Spielhallenstandorte auf rund 9.100 und die Anzahl der Konzessionen auf rund 10.200 (inkl. Mehrfachspielhallen)²⁰. Mehrfachspielhallen werden als räumlich und rechtlich

getrennte Einheiten konzipiert. Je Konzession dürfen dabei 12 Geldspielgeräte errichtet werden.

Eine weitere gesetzliche Steuerung der Verbreitung von Glücksspielen erfolgte 2011 mit der ersten Änderung des Glücksspielstaatsvertrages (Erster GlüÄndStV). Das Gesetz regelt u. a. die Zulässigkeit von Spielhallen, in dem es Mindestabstände von Spielhallen zu anderen Spielhallen vorgibt²¹. Die im § 29 Abs. 4 des Glücksspielstaatsvertrages enthaltenen Übergangsregelungen wurden übernommen, sodass den bestehenden Spielhallen eine fünfjährige Übergangsfrist bis ins Jahr 2017 eingeräumt wurde. Nach dem Gesetz sind Mehrfachspielhallen in Niedersachsen seit dem 01.07.2017 verboten. Der Abstand zwischen zwei Spielhallen darf einen Mindestabstand von 100 m nicht unterschreiten. Aufgrund nicht abschließend bestimmter Auswahlkriterien durch den Gesetzgeber bei konkurrierenden Spielhallen innerhalb des Mindestabstandes werden in Osnabrück derzeit in Abstandskonkurrenz stehende Spielhallen weitergeführt (vgl. hierzu auch Kap. 4.2 Rechtsgrundlagen, Niedersächsisches Glücksspielgesetz).

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

Insgesamt ist seitens der Spielhallenbetreiber eine Abkehr vom angehängten „Schmuddelimage“ zu beobachten. Neuere Spielhallenkonzepte wollen durch ein ansprechendes Ambiente und Inszenierung der Räumlichkeiten (indirekte Beleuchtung, Ruhezonen) erfolgreich sein. Zusätzlich ist die Automatenwirtschaft bestrebt, sich im Dienstleistungsbereich zu etablieren. Zum einen wurde der Ausbildungsberuf „Fachkraft für Automaten-service“ geschaffen; zum anderen wurde vom Bundesverband Automaten-unternehmer e. V. (BA) bereits 1988 eine Zertifizierungsinitiative „Vorbildliche

¹⁸ Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2246)

¹⁹ Quelle: www.akspielsucht.de/wp-content/uploads/2014/10/Ergebnisse.pdf

²⁰ Quelle: www.statista.com/statistik/daten/studie/202647/umfrage/anzahl-der-standorte-und-konzessionen-von-spielhallen/

²¹ vgl. § 10 Ziffer 2 Niedersächsisches Glücksspielgesetz (NGLüSpG) vom 17.12.2007, Fassung vom 21.06.2012

Spielstätte“ ins Leben gerufen, die bis 2015 Spielstätten nach einem einheitlichen System bewertete. Seit 1997 vergab eine Spielstättenbewertungskommission mit Vertretern der Wissenschaft, der Verwaltungs- Berufsgenossenschaft und des parlamentarischen Beirates der Automaten-Selbst-Kontrolle an qualifizierte Unternehmen den „Golden Jack“. Beide Initiativen wurden durch die von den TÜV-Organisationen durchgeführte Zertifizierung „Regelmäßig geprüfte Spielstätte“ abgelöst.

Darüber hinaus hat sich das Standortprofil von AutomatenSpielhallen erweitert. Neben den traditionellen innerstädtischen Lagen werden zunehmend auch Standorte in Gewerbegebieten, an stark befahrenen Hauptverkehrsstraßen (z. B. an Autobahnabfahrten) und in der Nähe zu großen Magnetanbietern, Schnellrestaurants, Einkaufs- und Fachmärkten und Autohöfen nachgefragt. Vielfach suchen die Spielhallenbetreiber Standorte ab einer Größenordnung von mindestens 200 qm Nutzfläche. Alleinstehende Gebäude oder Ecklagen werden dabei bevorzugt, sodass eine gute Sichtbarkeit gewährleistet ist. Daneben sind ebenerdige Betriebsflächen von besonderem Interesse.²²

Wettbüros

Im Bereich des Wett-, Toto- und Lotteriewesens zeigt die Anzahl der Betriebe in Deutschland seit 2009 eine leicht fallende Tendenz. Gemäß einer Branchenstudie des Jahres 2015 bestanden in Deutschland 2.656 Betriebe.²³ Gleichzeitig stieg der Branchenumsatz in den letzten Jahren weiter an und betrug 2015 bundesweit insgesamt 9,3 Mrd. €. ²⁴ Hierbei ist davon auszugehen, dass innerhalb dieser Gruppe die Anzahl der Wettbüros in den letzten Jahren durch den Glücksspielstaatsvertrag und die Liberalisierung des Sportwettenmarktes zugenommen hat. In der Stadt Osnabrück gab es in den letzten Jahren vermehrt Standortanfragen zur Eröffnung von Wettbüros.

3.2.2 Trends freizeitorientierter Vergnügungsstätten

Diskotheken/ Tanzlokale

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

²² Quelle: www.merkur-spielothek.de/%C3%9Cber-uns/Expansion/

²³ Quelle: www.statista.com/statistik/daten/studie/235716/umfrage/anzahl-betriebe-im-wett-toto-und-lotteriewesen/

²⁴ Quelle: www.statista.com/statistik/daten/studie/235733/umfrage/umsatz-im-wett-toto-und-lotteriewesen/

Multiplexkinos

Nach vielen Jahren mit stetig sinkenden Besucherzahlen hat der Markteintritt der sogenannten Multiplexkinos in den 1990er Jahren wieder zu einer beträchtlichen Besuchssteigerung und einer zunehmenden Nachfrage der breiten Öffentlichkeit nach diesem Freizeitangebot geführt. Neben den Multiplexkinos existieren häufig noch die traditionellen Innenstadtkinos sowie mit leicht wachsenden Anteilen die Programm- bzw. Arthouse-Kinos. Seit 2010 entwickelt sich der Markt wieder eher stagnierend und z. T. rückläufig (im Fünfjahresmittel 2012 - 2016: 129 Mio. Kinobesucher). 2016 war mit 121 Mio. Besuchern ein eher unterdurchschnittliches Kinojahr, im Jahr 2018 ging die Zahl der Besucher auf 105,4 Mio. Besucher noch weiter zurück. Dies entsprach im Jahr 2018 etwa 1,27 Filmbesuchen je Einwohner im Jahr.²⁵ In jüngerer Zeit werden zunehmend auch Standortgemeinschaften mit weiteren Nutzungen (Gastronomie, Einzelhandel) nachgefragt, um Investitionsvorhaben einerseits zu refinanzieren, andererseits aber von Austauschwirkungen zwischen den Nutzungen zu profitieren.

Multiplexkinos sind in Osnabrück u.a. am Bahnhofspatz sowie innenstadtnah am Erich-Maria-Remarque-Ring vertreten.

Varietés

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

Festhallen/Hochzeitssäle

Die Anzahl von Festhallen, in denen Hochzeiten oder auch andere Feste mit z. T. mehr als 500 Personen stattfinden, hat aufgrund der großen Nachfrage in den letzten Jahren stark zugenommen. Größere Festhallen/ Hochzeitssäle sind für einige Bürger somit ein wichtiger Teil von Kultur und individuellen Lebensräumen. Festhallen/ Hochzeitssäle sind aber vor allem aufgrund des hohen Verkehrsaufkommens und der Lärmemissionen in manchen Fällen auch als städtebaulich problematisch einzuschätzen und erfordern entsprechend zunehmend eine Steuerung. In Osnabrück sind Festhallen und Hochzeitssäle u.a. im Hauptzentrum Innenstadt (u.a. Lagerhalle Rolandsmauer) oder im Stadtteilzentrum Martinistraße (Anyway Eventhaus) vorzufinden. Auch die Stadthalle Osnabrück ist als Vergnügungsstätte einzuordnen, da diese nicht nur als spezifische Kultureinrichtung zu fassen ist, sondern darüber hinaus auch als Veranstaltungsort einer „bestimmten gewinnbringenden ‚Freizeit‘- Unterhaltung“ (gem. Fickert/Fieseler) gewidmet ist.

Escape-Rooms und E-Sport

Im Rahmen des vorliegenden Vergnügungsstättenkonzeptes wurden auch relativ neue Trends erfasst, die mittlerweile in Großstädten wie Osnabrück vorzufinden sind, bei denen aber noch kein einheitliches Urteil besteht, ob diese als Vergnügungsstätten zu werten sind. Die derzeitige Einordnung von Escape-Rooms und weiterer Anlagen, die als neue Entwicklung (bspw. E-Sport) zu fassen sind, wurde in Kapitel 3.1 (S.26) erläutert.

²⁵ Quelle: Daten von der FFA-Filmförderungsanstalt, Das Kinoergebnis 2018; www.ffa.de

4 Grundlagen der Regulierung

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

4.1 Auswirkungen von Vergnügungsstätten

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

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

- Negativentwicklung des Standortumfeldes durch optische Beeinträchtigungen des Straßen-/ Stadtbildes und Lärmbelastungen für angrenzende Wohnbebauung
- Konflikte mit sensiblen Nutzungen (bspw. Schulen, Kindergärten, Kirchen, Suchtberatungsstellen)
- „Verdrängungswettbewerb“, da mit Vergnügungsstätten vor allem in Randlagen und geringer frequentierten Nebelagen häufig höhere Mieten erzielt werden können als bspw. mit Einzelhandelsbetrieben und Dienstleistern
- Verknappung des Flächenangebotes für im Gebiet vorrangig gewünschte Nutzungen (bspw. Gewerbe-/ Produktionsbetriebe in Gewerbegebietslagen)

- Tendenz der Häufung von Vergnügungsstätten in bestimmten Gebieten (Agglomeration)
- Isolationseffekte, die sich aus der Nutzungsart und baulichen Gestaltung der Betriebe ergeben (mangelnde Einsehbarkeit der Schaufenster, fehlende Austauschbeziehungen und Störung des Straßenbildes durch dominante Außenwerbung)
- Verdrängung von Nutzungen, die auf Schaufenster und Warenpräsentation in den Erdgeschosslagen ausgerichtet und angewiesen sind

Abbildung 4: Städtebaulich relevante „Trading-Down“-Effekte



Quelle: cima 2020

Störpotenziale von spielorientierten Vergnügungsstätten (Wett- und Glücksspielbetriebe)

Von Spielhallen und Wettbüros können vielfältige Störungen und Konfliktpotenziale ausgehen. Häufig gelten sie als ein Indikator für den „Trading-Down“-Effekt. Er beschreibt den Qualitätsverlust der Angebots- und Nutzungsvielfalt durch Verdrängung bzw. Rückgang von traditionellen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben in bestimmten Lagebereichen. In der Regel findet dabei eine Verflachung bzw. Banalisierung des Angebotes, des Ladenbaus, der Außenwerbung und des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten statt.

Indizien für ein zunehmendes „Trading-Down“ sind vermehrte Ansiedlungen von discountorientierten Filialisten, Sonderpostenläden und 1-Euro-Shops, Verkauf von der „Palette“, temporäre Zwischennutzungen, Schnellimbissbetriebe und Leerstand. Insgesamt erleidet das Gebiet einen wahrnehmbaren Imageverlust. Folgen sind z. B. der Rückgang der Angebotsvielfalt, das Absinken des Geschäftsniveaus sowie die Verzerrung des Bodenpreisgefüges. Beide Nutzungsarten siedeln sich außerdem gern in der Nähe vergleichbarer Angebote an, um von der gemeinsamen Zielkundschaft zu profitieren. Solche „Ballungen“ von Wett- und Glücksspielanlagen können letztlich eine Standortlage insgesamt (über-)prägen.

Eine wesentliche Ursache des oben beschriebenen Verdrängungsprozesses liegt in der höheren Mietzahlungsfähigkeit von Spielhallen. Sie lassen sich zudem nur schwierig städtebaulich integrieren. Das Straßenbild wird durch die Abschottung nach außen und die geringwertige Gestaltung der Erdgeschosszonen sichtbar beeinträchtigt. Auch die auffällige Außenwerbung stört häufig das Ortsbild. Insbesondere in historischen Ortskernen und in Einkaufslagen können hierdurch gar Zäsuren entstehen und eine transparente und harmonische Straßen- bzw. Fassadengestaltung verhindert werden. Die Öffnungszeiten in den Abend- und Nachtstunden führen oft zu erheblichen Lärmemissionen und einer Beeinträchtigung der Nachbarschaft.

Störpotenziale von freizeitorientierten Vergnügungsstätten (Kinos, Diskotheken, Festhallen)

Vor allem Diskotheken und Festhallen können problematische städtebauliche Wirkungen erzeugen. Das größte Störpotenzial von Diskotheken und Festhallen bilden die Lärmemissionen. Dabei handelt es sich weniger um die Lautstärke aus der Musikanlage, die über einzuhaltende Schallschutzpegel am Gebäude kaum in die unmittelbare Nachbarschaft abstrahlt, sondern vielmehr durch die Zu- und Abfahrt von Diskothekenbesuchern in den nächtlichen Abendstunden. Je nach Lage und Verkehrsanbindung einer Diskothek können auch weiter entfernt gelegene Wohngebiete von den Lärmauswirkungen betroffen werden. Neben dem Verkehrslärm können im Umfeld z. T. je nach Alters- und Zielgruppe Drogen- und Alkoholprobleme sowie Vandalismus-Erscheinungen auftreten, sodass hier negative Auswirkungen auf das Standortimage die Folge sein können.

Diskotheken und Festhallen/ Hochzeitssäle treten dagegen tagsüber kaum in Erscheinung, da sie oftmals eher in Neben- oder Hinterhof- sowie in Gewerbegebietslagen (ehem. Lager- oder Industriehallen) ansässig sind. Zudem sind Diskotheken und Festsäle/ Hochzeitssäle für einen signifikanten Teil der Bevölkerung wichtige Aspekte ihrer Lebensqualität und des Freizeitangebotes einer Stadt.

Störpotenziale von erotikorientierten Vergnügungsstätten

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

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

Abbildung 5: Störpotenziale nach Anlagetyp

Arten der Nutzung	Mietpreis-verzerrung	Ortsbild/ Außen- wirkung	Tendenz zur Ballung (v. a. mit ähnl. Nutzungstyp)	Veränderung des Images	Nutzungs- konflikte
Spielhalle	++	++	++	++	++
Wettbüro	++	++	++	++	++
Diskotheek	o	o	+	+	++
Multiplexkino	o	o	o	o	+
Festhalle/ Hochzeitssaal	o	o	o	+	++
Nachtlokal (Erotik)	+	+	+	++	++
Swingerclub	o	+	o	+	+
Sexshop (≥ 3 Videokabinen)	+	++	+	++	+
Striptease-Lokal	+	++	++	++	++

++

+

o

wahrscheinlich

möglich

unwahrscheinlich

Die tatsächliche Situation vor Ort kann abweichen, daher ist stets eine Einzelfallprüfung auf Basis des vorhandenen Bestandes erforderlich

Quelle: cima 2020

4.2 Rechtsgrundlagen

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

Gewerbeverordnung (GewO)

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

Ferner sind für Spielhallenbetreiber eine Spielhallenerlaubnis gemäß § 33i GewO sowie für Schank- und Speisewirtschaftsbetreiber (u. ä.) eine gerätebezogene Aufstellerlaubnis für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit nach § 33c GewO erforderlich, sofern diese angeboten werden.

Spielverordnung (SpielV)

Die Spielverordnung liefert Vorgaben und Auflagen für die Inbetriebnahme von Spielstätten, die vom zuständigen Fachbereich bei der Genehmigung der Vergnügungsstätte kontrolliert werden müssen. Die Veränderungen aus der Novellierung der Spielverordnung im Jahr 2006 zogen eine höhere Wirtschaftlichkeit von Spielstätten nach sich, weshalb seither vielerorts ein sprunghafter Anstieg an Geldspielgeräten zu verzeichnen ist. Die Novelle der Spielverordnung führte zu einer Reduzierung der Mindestfläche pro

Spielgerät von 15 qm auf 12 qm sowie einer Erhöhung der Aufstellerlaubnis von zehn auf zwölf Geldspielgeräte je Spielhallenkonzession. Des Weiteren wurde die Mindestspieldauer je Spiel von zwölf auf fünf Sekunden herabgesetzt.

Ein zwischenzeitlicher Trend, bei dem der eingeworfene Geldbetrag unmittelbar in Punkte umgewandelt wurde und wonach gesetzliche Vorgaben nicht mehr griffen, ist nach Inkrafttreten der 6. Verordnung zur Änderung der Spielverordnung am 10.11.2014 nicht mehr möglich. Einsätze und Gewinne sind nunmehr nur noch in Euro und Cent zulässig. Zum Zeitpunkt der Verkündung der neuen Spielverordnung bereits zugelassene Geldspielgeräte konnten vier Jahre weiterbetrieben werden.

Zum Zeitpunkt der Bestandserhebung im Juni 2018 durften in Schank- und Speisewirtschaften (u. ä.) noch max. drei Geldspielgeräte aufgestellt werden. Seit dem 10.11.2019 sind nur noch zwei Geldspielgeräte pro Betrieb zulässig.

Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV)

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

Am 01.07.2012 ist der Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags vom 15.12.2011 in Kraft getreten.

§ 25 (Beschränkung von Spielhallen) des Glücksspieländerungsstaatsvertrags sieht die Einhaltung eines Mindestabstandes bei Spielhallen vor. Die Genehmigung von Mehrfachspielhallen/ Mehrfachkonzessionen ist zum einen durch die Einhaltung eines Mindestabstandes nicht mehr möglich. Zum anderen wird explizit erwähnt, dass die Erteilung einer Erlaubnis für

eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, ausgeschlossen ist.

Darüber hinaus können die Länder die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse begrenzen. Das Land Niedersachsen hat von dieser Regelung bislang keinen Gebrauch gemacht.

Neben dem Verbot von Internetglücksspiel sah der Glücksspielstaatsvertrag vor allem eine Neuregelung des Sportwettenmarktes in Deutschland vor. Die Vorschriften im Glücksspielstaatsvertrag enthielten bis dahin ein staatliches Monopol für Sportwetten vor. Der Glücksspielstaatsvertrag enthielt für Sportwetten eine Experimentierklausel für ein Konzessionsmodell, nach welchem Sportwettkonzessionen auf bis zu sieben Jahre befristet erteilt werden können. Demnach konnten deutschlandweit 20 Konzessionen für Sportwettanbieter erteilt werden, deren Umsetzung in länderspezifischen Regelungen zum GlüÄndStV geregelt werden. Das Land Hessen wurde für alle Bundesländer nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2012 mit der Durchführung des Konzessionsverfahrens zur Erteilung von Konzessionen im Bereich der Sportwetten (ausgenommen Pferdewetten) beauftragt. Der EuGH entschied am 04.02.2016 letztlich, dass diese Rechtslage gegen die Grundsätze des Europarechts verstößt (EuGH, Urteil vom 04.02.2016, Sebat Ince, C-336/14, ECLI:EU:C:2016:72, Rn. 92).

Das von der Ministerpräsidentenkonferenz daraufhin im März 2017 beschlossene Regelwerk (2. Glücksspieländerungsstaatsvertrag) sollte zum 1. Januar 2018 in Kraft treten. Allerdings wurde es nicht von allen Länderparlamenten ratifiziert, sodass zunächst weiterhin der 1. Glücksspieländerungsstaatsvertrag Gültigkeit besitzt.

Niedersächsisches Glücksspielgesetz (NGLüSpG)

Wie zahlreiche andere Bundesländer hat das Land Niedersachsen ein Landesgesetz zum Glücksspiel formuliert, welches zum 17.12.2007 in Kraft getreten ist. Ziele des Gesetzes sind u. a. die Spielsuchtbekämpfung sowie die Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebes, um durch ein begrenztes Angebot eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel zu bieten. Damit sollen einer Entwicklung und Ausbreitung von

unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegengewirkt werden. Zwischen zwei Spielhallen ist derzeit ein Mindestabstand von 100 m (Luftlinie) einzuhalten. Bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse für ihr Gebiet oder Teile davon können Gemeinden durch Verordnung einen geringeren Mindestabstand von mindestens 50 Metern oder einen größeren Mindestabstand von bis zu 500 Metern festlegen. Die entsprechende Regelung wird in Kap. 6.1.2 näher beleuchtet.

Bei konkurrierenden Spielhallen innerhalb der Mindestabstandsradien wurden von niedersächsischen Kommunen Losverfahren durchgeführt, in denen ermittelt wurde, welche Spielhallenstandort nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren (§29 Abs. 4 GlüÄndStV) schließen mussten.

Das Losverfahren hielt einer richterlichen Überprüfung allerdings nicht stand. Nach Urteil des OVG Lüneburg vom 04.09.2017 ist die Auswahl der Spielhallen nach Bundesverfassungsgericht anhand sachgerechter Kriterien vorzunehmen (Beschl. v. 7.3.2017 - 1 BvR 1314/ 12 u.a. -, juris, Rn. 185). Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht es nicht, die Auswahl zwischen konkurrierenden Spielhallenbetreibern ausschließlich zufallsbezogen durch Losentscheid herbeizuführen. Die Durchführung eines Losverfahrens kommt vielmehr erst dann in Frage, wenn sich mehrere Spielhallen nach Festlegung von sachbezogenen Auswahlkriterien und deren Anwendung auf den konkreten Einzelfall als gleichrangig erweisen. Damit trat der vorliegende Schließungsbescheid außer Kraft.

Von dem Urteil nicht betroffen waren die Mehrfachspielhallen/ Mehrfachkonzessionen, die durch §25 GlüÄndStV ausgeschlossen sind.

Mit dem Gesetz zum Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zur Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetz vom 16.12.2019 wurde, wie schon bei Spielhallen, ein Mindestabstand von 100 Metern (Luftlinie) zwischen Wettvermittlungsstellen festgelegt (§ 8 Abs. 2 Satz 3 NGLüSpG). Ebenso gilt, dass bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse für ihr Gebiet oder Teile davon Gemeinden durch Verordnung einen geringeren Mindestabstand von mindestens 50 Metern oder einen größeren Mindestabstand von bis zu 500

Metern festlegen können. Zur Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse im Umfeld eines Standortes können Ausnahmen vom Mindestabstand von der Glücksspielaufsichtsbehörde zugelassen werden.

Ein Mindestabstand gilt es auch zwischen Wettvermittlungsstelle und bestehenden Suchtberatungs- und Suchtbehandlungsstätten sowie zu bestehenden Einrichtungen und Orten, die ihrer Art nach vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen aufgesucht werden, einzuhalten. Dieser muss mindestens 200 Meter (Luftlinie) betragen.

Auch hierbei kann die Glücksspielaufsichtsbehörde - zur Vermeidung unbilliger Härten - im Einzelfall Ausnahmen vom Mindestabstand zulassen.

Aus Sicht der cima ist anzunehmen, dass die Abstandsregelung den Druck auf bislang wenig nachgefragte Flächen erhöhen wird, was eine städtebauliche Steuerung umso erforderlicher macht.

Jugendschutzgesetz (JuSchG)

Das Jugendschutzgesetz besagt, dass Kindern und Jugendlichen der Aufenthalt in Gaststätten, die als Nachtbar, Nachtclub oder vergleichbare Vergnügungsstätten ausgewiesen sind, nicht gestattet werden darf (§ 4 JuSchG). Gleiches trifft für Spielhallen und Glücksspielstätten zu (§ 6 JuSchG). Die Anwesenheit bei öffentlichen Tanzveranstaltungen ist Jugendlichen bis 16 Jahren ohne Begleitung einer erziehungsberechtigten Person nur bis 24:00 Uhr gestattet. Auch ist die Anwesenheit von Kindern und Jugendlichen in Betrieben sexuellen Charakters laut § 7 und § 8 JuSchG untersagt. Zudem muss der Besucher über gut einsehbare Hinweisschilder auf die zuvor genannten Verbote und Regelungen hingewiesen werden.

4.3 Baurechtliche Regulierungsmöglichkeiten

Eine häufig formulierte (politische) Zielsetzung zur Steuerung von Vergnügungsstätten ist der Ausschluss zum Schutz der Innenstadt und weiterer sensibler Stadtbereiche. Ein Komplettausschluss im gesamten Stadtgebiet ist rechtlich jedoch unzulässig. Vielmehr ist eine städtebaulich verträgliche gesamtstädtische Steuerung sinnvoll und erwünscht.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Steuerung von Vergnügungsstätten ist die hinreichend detaillierte städtebauliche Begründung. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, Vergnügungsstätten in Einzelfallbetrachtungen nach den Vorgaben der zugrunde liegenden BauNVO zu steuern („Grobsteuerung“) bzw. Reglementierungen für bestimmte Nutzungsunterarten im Bebauungsplan vorzunehmen („Feinsteuerung“) oder gar die Zulässigkeit für einzelne bauliche Anlagen nach § 15 BauNVO (1990) zu entscheiden.

Da einzelfallbezogene Steuerungen einen hohen Begründungsaufwand erfordern, sie dadurch gleichzeitig rechtlich angreifbarer sind, ist es sinnvoll, transparente und einheitliche Regelungen zur Steuerung von Vergnügungsstätten durch eine gesamtstädtische Konzeption i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 Baugesetzbuch (BauGB) festzulegen, um eine möglichst hohe (bau)rechtliche Planungssicherheit zu erzielen und dem zuständigen Fachbereich ein Planungsinstrument bzw. eine Entscheidungshilfe an die Hand zu geben, welches die gesamtstädtische Entwicklung berücksichtigt (siehe Abbildung 6).

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

§ 9 Abs. 2a BauGB:

„Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann zur Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinden, in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können; die Festsetzungen können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden.

Dabei ist insbesondere ein hierauf bezogenes städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 zu berücksichtigen, das Aussagen über die zu erhaltenden oder zu entwickelnden Zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthält.

In den zu erhaltenden oder zu entwickelnden Zentralen Versorgungsbereichen sollen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für Vorhaben, die diesen Versorgungsbereichen dienen, nach § 30 oder § 34 vorhanden oder durch einen Bebauungsplan, dessen Aufstellung förmlich eingeleitet ist, vorgesehen sein.“

§ 9 Abs. 2b BauGB:

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

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

Die folgende Abbildung 6 fasst Möglichkeiten der baurechtlichen Steuerung zusammen.

Abbildung 6: Möglichkeiten der baurechtlichen Steuerung

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

Quelle: cima 2020

4.4 Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach BauNVO (2017)

In der Baunutzungsverordnung (BauNVO 1990) werden Vergnügungsstätten erstmals differenziert aufgegriffen. Sie definiert die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den jeweiligen Baugebieten nach § 1 Abs. 2 BauNVO (2017)²⁶ dort, wo sie in den Vorschriften über die Art der baulichen Nutzung ausdrücklich erwähnt wird.

4.4.1 Differenzierung kerngebietstypischer und nicht kerngebietstypischer Vergnügungsstätten

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

Kerngebietstypische Vergnügungsstätten

Bei kerngebietstypischen Vergnügungsstätten handelt es sich um zentrale Dienstleistungsbetriebe im Unterhaltungssektor, die auf ein überörtliches Einzugsgebiet und die Erreichbarkeit für ein breites und allgemeines Publikum ausgerichtet sind und – im Fall von Spielhallen – eine Nutzfläche von mehr als 100 qm aufweisen.²⁷ Das von kerngebietstypischen Vergnügungsstätten ausgehende große Störpotenzial (hohe Lärmemission, hohes Verkehrsaufkommen etc.) ist aus Sicht des Gesetzgebers in Kerngebieten grundsätzlich hinzunehmen, weshalb kerngebietstypische Vergnügungsstätten in Kerngebieten (MK) allgemein zulässig sind. Wenngleich Vergnügungsstätten der allgemeinen Zweckbestimmung von Gewerbegebieten nicht entsprechen, sind sie in Gewerbegebieten ausnahmsweise zulässig, um Standortalternativen zum Kerngebiet zu bieten.

²⁶ In der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.1990 (BGBl. I S. 132) zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.05.2017 (BGBl. I S. 1057) mit Wirkung vom 13.05.2017.

Nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten

Nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten sind auf ein lokales Einzugsgebiet ausgerichtet und dienen der üblichen Freizeitbetätigung eines Gebiets oder Viertels. Für Spielhallen hat sich in der Rechtsprechung ein Schwellenwert von ca. 100 qm herausgebildet, bis zu dem eine Einrichtung als nicht kerngebietstypisch angesehen wird. Das von diesen Betrieben ausgehende Störpotenzial ist als vergleichsweise gering und daher noch als mischgebietsverträglich einzustufen.

Nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten sind allgemein in Kerngebieten (MK) und überwiegend gewerblich geprägten Mischgebieten (MI) zulässig. Laut der BauNVO (2017) können sie darüber hinaus ausnahmsweise in besonderen Wohngebieten (WB), in Dorf- (MD) und Gewerbegebieten (GE) sowie in überwiegend durch Wohnnutzung geprägten Mischgebieten (MI) bzw. Urbanen Gebieten (MU) zulässig sein.

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

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

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

²⁷ Der Schwellenwert von ca. 100 qm Nutzfläche ist keine starre Grenze, sondern nur ein Richtwert bezogen auf Spielhallen. Maßgeblich ist die auf der Einschätzung der tatsächlichen örtlichen Situation beruhende Beurteilung.

- **§§ 2 – 11 BauNVO:** Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den einzelnen Baugebieten sind in den §§ 2 – 11 BauNVO geregelt.
- **§ 1 Abs. 5 BauNVO:** Die planende Gemeinde hat die Möglichkeit, in Bebauungsplänen mit Bezug auf § 1 Abs. 5 BauNVO bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2 bis 9 allgemein zulässig sind, als nicht zulässig bzw. unzulässig festzusetzen. Hierzu gehören auch Vergnügungsstätten.
- **§ 1 Abs. 6 BauNVO:** Nach § 1 Abs. 6 BauNVO können in Bebauungsplänen Festsetzungen getroffen werden, dass alle oder einzelne Ausnahmen, die in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 vorgesehen sind, allgemein oder nicht zulässig sind.
- **§ 1 Abs. 7 BauNVO:** In Bebauungsplänen können für Baugebiete nach den §§ 4 bis 9 besondere Regelungen für bestimmte Geschosse, Ebenen oder sonstige Teile baulicher Anlagen getroffen werden, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen. So kann die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten zum Schutz von Wohnnutzungen in Obergeschossen gesondert geregelt werden.
- **§ 1 Abs. 9 BauNVO:** Über § 1 Abs. 5 BauNVO hinausgehend, kann die Gemeinde mit Bezug auf § 1 Abs. 9 BauNVO innerhalb einzelner Nutzungsarten oder Ausnahmen und unter Wahrung der allgemeinen Zweckbestimmung des Baugebietes bei den textlichen Festsetzungen noch weiter differenzieren und nur bestimmte Arten von Anlagen regeln. Wie auch bei Regelungen nach § 1 Abs. 5 BauNVO bedarf es jedoch einer städtebaulichen Begründung.
- **§ 1 Abs. 10 BauNVO:** Mit Bezug auf § 1 Abs. 10 BauNVO können bei bereits bestehenden Vergnügungsstätten über den einfachen Bestandsschutz hinaus Erweiterungen ermöglicht werden. Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen können als allgemein oder ausnahmsweise zulässig festgesetzt werden.

Abbildung 7: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Baugebieten (BauNVO (2017))

Baugebiet nach BauNVO / planungsrechtliche Einordnung nach BauGB		BauNVO 2017	
		Zulässigkeit nicht kerngebiets-typisch	Zulässigkeit kerngebiets-typisch
§ 2	Kleinsiedlungsgebiete (WS)	✗	✗
§ 3	Reine Wohngebiete (WR)	✗	✗
§ 4	Allgemeine Wohngebiete (WA)	✗	✗
§ 4a	Besondere Wohngebiete (WB)	ausnahmsweise	✗
§ 5	Dorfgebiete (MD)	ausnahmsweise	✗
§ 6	Mischgebiete (MI) gewerbl. geprägt	✓	✗
§ 6	Mischgebiete (MI) nicht gewerbl. geprägt	ausnahmsweise	✗
§ 6a	Urbane Gebiete (MU)	ausnahmsweise	✗
§ 7	Kerngebiete (MK)	✓	✓
§ 8	Gewerbegebiete (GE)	ausnahmsweise	ausnahmsweise
§ 9	Industriegebiete (GI)	✗	✗
§ 10 - 11 Sondergebiete (SO)		✗ (wenn das SO-Gebiet z. B. dem Einzelhandel o. anderer Zweckbestimmung dient)	✗ (wenn das SO-Gebiet z. B. dem Einzelhandel o. anderer Zweckbestimmung dient)
§ 34	unbeplanter Innenbereich	✗ / ✓ (abhängig vom Gebietscharakter u. Vorhandensein bzw. Anzahl bereits vorhandener Vergnügungsstätten)	✗ / ✓ (abhängig vom Gebietscharakter u. Vorhandensein bzw. Anzahl bereits vorhandener Vergnügungsstätten)
§ 35 Außenbereich		✗	✗

Bearbeitung: cima 2020

Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in bestehenden Bebauungsplänen richtet sich allerdings nicht nach der aktuell gültigen Baunutzungsverordnung, sondern nach der zur Aufstellung des B-Planes gültigen Fassung. Die planungsrechtliche Einordnung vor Inkrafttreten der Baunutzungsverordnung im Jahr 1962 erfolgte über die Bauverordnung der Stadt Osnabrück von 1954. Diese ist seit 1985 außer Kraft. Entsprechende Gebiete wurden bereits überplant oder sind dem Innenbereich nach §34 BauGB zugeordnet. Daher regelt sich auch die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten, entsprechend der Aussagen der aktuellen BauNVO aus dem Jahr 2017 (vgl. Kap. 4.4.3).

In der nachfolgenden Abbildung 8 wird die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den unterschiedlichen Fassungen der Baunutzungsverordnung dargestellt.

Abbildung 8: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Baugebieten (BauNVO (1962-2013))

Baugebiet nach BauNVO / planungsrechtliche Einordnung nach BauGB	BauNVO 1962		BauNVO 1968		BauNVO 1977		BauNVO 1990		BauNVO 2013	
	Zulässigkeit nicht kerngebietstypisch	Zulässigkeit kerngebietstypisch	Zulässigkeit nicht kerngebietstypisch	Zulässigkeit kerngebietstypisch	Zulässigkeit nicht kerngebietstypisch	Zulässigkeit kerngebietstypisch	Zulässigkeit nicht kerngebietstypisch	Zulässigkeit kerngebietstypisch	Zulässigkeit nicht kerngebietstypisch	Zulässigkeit kerngebietstypisch
§ 2 Kleinsiedlungsgebiete (WS)	ausnahmsweise	✗	ausnahmsweise	✗	ausnahmsweise	✗	✗	✗	✗	✗
§ 3 Reine Wohngebiete (WR)	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
§ 4 Allgemeine Wohngebiete (WA)	ausnahmsweise	✗	ausnahmsweise	✗	ausnahmsweise	✗	✗	✗	✗	✗
§ 4a Besondere Wohngebiete (WB)					ausnahmsweise	ausnahmsweise	ausnahmsweise	✗	ausnahmsweise	✗
§ 5 Dorfgebiete (MD)	✓	✗	✓	✗	✓	✗	ausnahmsweise	✗	ausnahmsweise	✗
§ 6 Mischgebiete (MI) gewerbl. geprägt	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✓	✗
§ 6 Mischgebiete (MI) nicht gewerbl. geprägt	✓	✗	✓	✗	✓	✗	ausnahmsweise	✗	ausnahmsweise	✗
§ 7 Kerngebiete (MK)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
§ 8 Gewerbegebiete (GE)	✓	✗	✓	✗	✓	✗	ausnahmsweise	ausnahmsweise	ausnahmsweise	ausnahmsweise
§ 9 Industriegebiete (GI)	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗

Bearbeitung: cima 2020

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

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

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

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

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass für den unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB Ausnahmen und Befreiungen, wie sie von den Festsetzungen eines Bebauungsplans nach § 31 BauGB möglich sind, gesetzlich nicht vorgesehen sind, sofern sie sich nicht aus den Regelungen einer der Baugebietsvorschriften der BauNVO ableiten.²⁸

Sind Vergnügungsstätten in dem entsprechenden Gebietstyp zulässig bzw. ausnahmsweise zulässig, ist in einem zweiten Schritt das Einfügen der beantragten Vergnügungsstätte in die jeweilige Umgebung zu prüfen. Befinden sich bisher keine Vergnügungsstätten in dem Gebiet ist das Vorhaben mit Bezug auf § 34 Abs. 1 BauGB nach einem Urteil des BVerwG vom

15.12.1994 – 4 C 13.93 - nur zulässig, wenn es „die gegebene Situation nicht negativ in Bewegung bringt“.

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

²⁸ Eine Ausnahme bilden lediglich die Regelungen nach § 34 Abs. 3a BauGB.

5 Bestands- und Standortanalyse

5.1 Bestandserfassung

Die cima führte im Juni 2018 eine Vollerhebung aller Vergnügungsstätten im gesamten Osnabrücker Stadtgebiet durch. Da für Spielhallen innerhalb einer baulichen Einheit mehrere Konzessionen vergeben werden konnten, wurden die Daten mit der von der Stadtverwaltung zur Verfügung gestellten Konzessionsliste abgeglichen. Aus den bereits in Kapitel 3.1 aufgeführten Gründen wurden Internetcafés bei der Erhebung nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für Billard-, Dart- und Kickercafés, sofern eine Vereinsnutzung oder eine gastronomische Nutzung im Vordergrund standen.

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

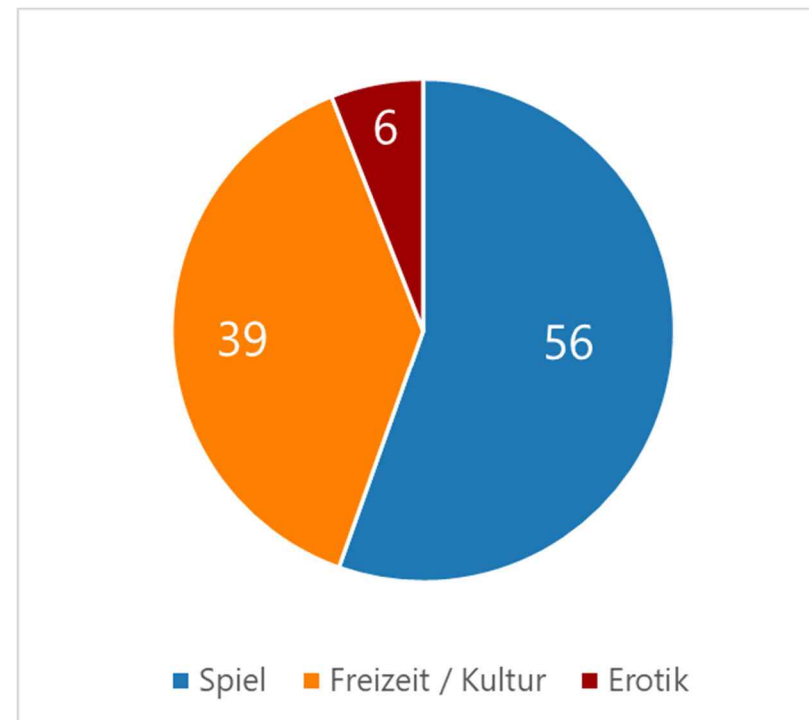
Die nachfolgende Analyse der Angebotsstrukturen im Osnabrücker Stadtgebiet wurde auf Basis der eigenen Erhebungen und der Auswertung vorhandener Unterlagen erstellt. Ferner wurden die vom Arbeitskreis gegen Spielsucht seit 1988 im zweijährigen Turnus auf Bundeslandebene erhobenen Daten über die Anzahl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

Insgesamt wurden im Rahmen der Vor-Ort-Erhebungen 101 Vergnügungsstättenstandorte im Stadtgebiet von Osnabrück identifiziert. Hinzu kommen 40 Gastronomiebetriebe mit Geldspielgeräten, die allerdings in der weiteren Bestands- und Standortanalyse dieses Konzeptes keine weitere Beachtung finden, da sie nicht zu den Vergnügungsstätten zählen.

Wie in vielen anderen deutschen Städten auch, entfällt ein Großteil der erfassten Anbieter auf spielorientierte Vergnügungsstätten (56 Anbieter).

Zu den freizeit-/ kulturorientierten Vergnügungsstätten wurden 39 Anbieter gezählt. Ein vergleichbar geringer Anteil entfällt mit 6 Anbietern auf erotikorientierte Vergnügungsstätten.

Abbildung 9: Verteilung nach Grundtypen



n=101
Quelle: cima 2020

Aufgrund der Verteilung der Vergnügungsstätten nach Nutzungstypen und des vergleichsweise geringen städtebaulichen Störpotenzials, der von freizeit- und kulturorientierten Vergnügungsstätten ausgeht²⁹, besteht ein erhöhter Bedarf vor allem in der Steuerung von Spielhallen und Wettbüros (spielorientierte Vergnügungsstätten) für die Stadt Osnabrück.

Mit Blick auf das vorhandene Angebot von Vergnügungsstätten in der Stadt Osnabrück ist vor allem im regionalen und landesweiten Vergleich bereits eine überdurchschnittliche Ausstattung an wett- und glücksspielorientierten Vergnügungsstätten zu erkennen (s. Abbildung 10).

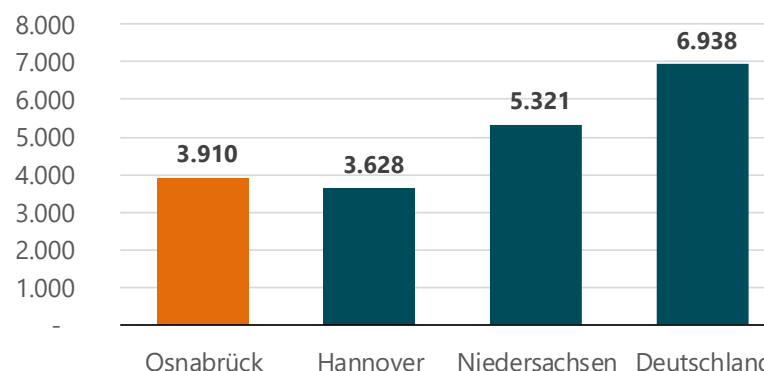
Mit Einführung der neuen Spielverordnung im Jahr 2006 ist die Anzahl der Geldspielgeräte in Spielhallen, wie in den meisten deutschen Kommunen, deutlich gestiegen. Insgesamt ist die Anzahl der Spielhallenkonzessionen zwischen 2006 und 2018 um 30,95 % angestiegen³⁰.

Im regionalen und landesweiten Vergleich besitzt die Stadt Osnabrück eine überdurchschnittlich hohe Ausstattungsichte von Spielhallenstandorten pro Einwohner (s. Abb. 10). In der Stadt Osnabrück gibt es pro Einwohner deutlich mehr Spielhallen im Vergleich zu den Kennzahlen des Landes Niedersachsen und dem Bundesdurchschnitt. Im Vergleich zur Landeshauptstadt Hannover liegt Osnabrück auf einem ähnlichen Niveau, wobei die Stadt Hannover eine deutlich höhere Bevölkerungszahl aufweist. Die Ausstattungsichte kann als Indikator zur Ableitung von Handlungsbedarf zu einer eher restriktiven Herangehensweise bei weiterer Ansiedlung von Vergnügungsstätten herangezogen werden.

Insgesamt wurden im Rahmen der Bestandserfassung in Osnabrück 955 Geldspielgeräte gezählt (Stand: Juni 2018). Davon entfallen rund 12 % der Geldspielgeräte auf die Spielbank, deren Konzessionen durch die niedersächsischen Landesbehörden geregelt sind. Der maßgebliche und größte Anteil der Geldspielgeräte wurde in Spiel- und Automatenhallen vorgefunden (78 %). Rund 2 % der Geldspielgeräte waren in Nachtlokalen, Billard- und Bowlingcentern vorzufinden. Zudem besitzen Gastronomiebetriebe

mit 8 % einen nennenswerten Anteil. Diese sind über das vorliegende städtebauliche Konzept nicht steuerbar. Der Problematik der Geldspielgeräte in Gaststätten kann ggf. mit Maßnahmen der Gewerbeaufsicht (z. B. Prüfung der Anforderungen an die Räumlichkeiten) begegnet werden. Die Zahl der Geldspielgeräte in Osnabrück ist seit dem Zeitpunkt der Bestandserhebung im Jahr 2018 eher rückläufig, da aufgrund des Verbotes von Mehrfachspielkonzessionen die Schließungen von Spielhallen umgesetzt werden, wodurch eine maßgebliche Zahl an Geldspielgeräten wegfällt.

Abbildung 10: Einwohner pro Spielhallenstandort



Quelle: AK Spielsucht Stichtag 1.1.2018; cima Vergnügungsstättenkonzept Hannover 2019

Quelle Bevölkerung: Einwohnermeldeamtsdaten Stand 31.7.2018: 168.117 Einwohner

Bearbeitung: cima

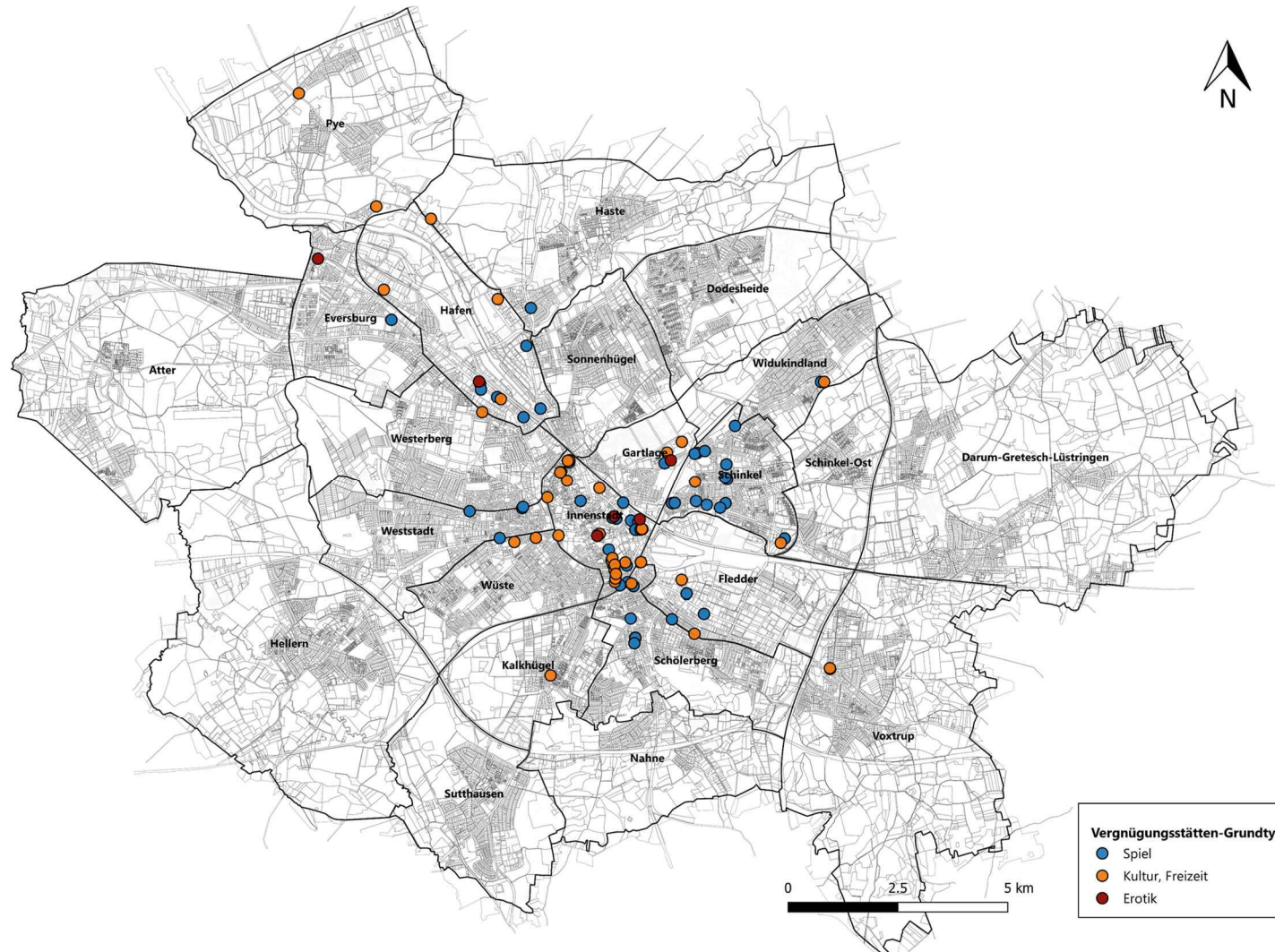
Im Vergnügungsstättenkonzept wird daher eine angemessene Steuerung von AutomatenSpielhallen empfohlen, um einer weiteren Zunahme der Spielgerätedichte im Rahmen der gesetzlichen Regelungsmöglichkeiten zu begegnen. Ein planerischer Handlungsbedarf leitet sich vor allem aus dem Erfordernis ab, negative Einflüsse auf die städtebauliche Gestalt zu vermeiden und die von Vergnügungsstätten ausgehenden Störpotenziale zu minimieren.

²⁹ vgl. Kapitel 4.1

³⁰ Arbeitskreis Spielsucht: Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland 2018; Stand: 1.1.2018

Die nachstehende Abbildung stellt die räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten der drei Grundtypen für das gesamte Osnabrücker Stadtgebiet dar.

Abbildung 11: Gesamtstruktur der Vergnügungsstätten im Osnabrücker Stadtgebiet



5.2 Standortanalyse nach Lagekategorien

Bei der Analyse der Gesamtstruktur der Vergnügungsstätten in Osnabrück (vgl. Abbildung 11) wird deutlich, dass sich die meisten bestehenden Vergnügungsstätten im inneren Stadtgebiet und entlang der Hauptverkehrsachsen Osnabrücks befinden. Ein hauptsächlich Bereich städtischer Konzentration von Vergnügungsstätten, wie er in anderen Großstädten vorhanden ist (bspw. Reeperbahn Hamburg, Steintorviertel Hannover) kann nicht festgestellt werden.

In den Zielen und Grundsätzen der 2. Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes der Stadt Osnabrück 2019 werden Zentrale Versorgungsbereiche festgelegt, die einem städtebaulichen Schutzbedürfnis unterliegen. In allen Zentralen Versorgungsbereichen soll insbesondere der Einzelhandel erhalten und gestärkt werden, sodass eine breite Mischung aus Handel, Gastronomie und Dienstleistungen gewährleistet wird. Die ausgewiesenen Bereiche bilden oftmals den siedlungsräumlichen, städtebaulichen und kulturellen Mittelpunkt der Stadt, bzw. des Stadtteils. Die drei Typen Zentraler Versorgungsbereiche übernehmen unterschiedliche Versorgungsfunktionen:

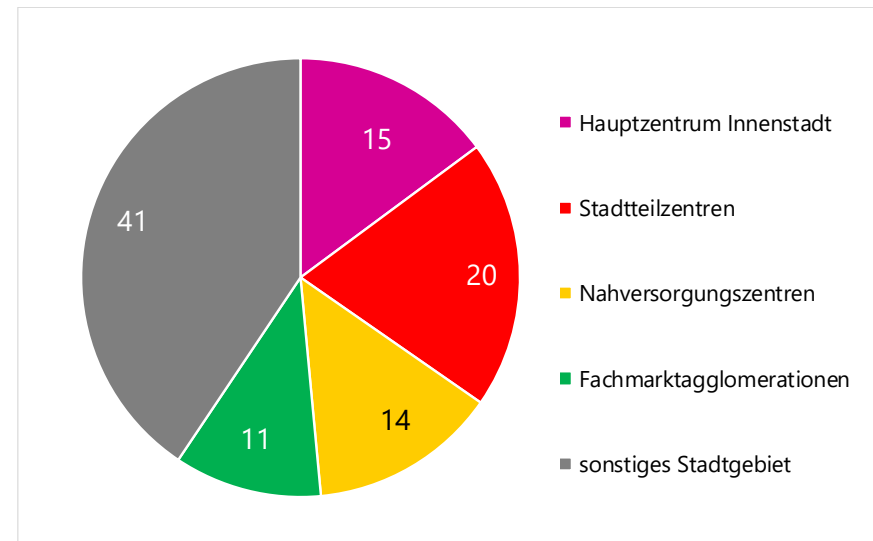
- Der zentrale Versorgungsbereich Hauptzentrum Innenstadt verfügt über eine erhebliche gesamtstädtische und regionale Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktion (Versorgungsfunktion).
- Stadtteilzentren sind lokale Versorgungszentren, die der Nahversorgung dienen und darüber hinaus über ein ergänzendes Angebot mit Gütern des aperiodischen Bedarfs und Dienstleistungen verfügen.
- Nahversorgungszentren sind lokale Versorgungszentren, die vor allem der Nahversorgung dienen.

Als weitere Gebietskategorie werden Fachmarkttagglomerationen festgelegt, die gemäß Märkte- und Zentrenkonzept als Standorte zur Sicherung von Flächen des nicht-zentrenrelevanten Einzelhandels vorgesehen sind.

Die Verteilung der Vergnügungsstätten auf die genannten Lagekategorien zeigt (vgl. Abbildung 12), dass sich rund die Hälfte der bestehenden

Vergnügungsstätten innerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche der Stadt (Hauptzentrum, Stadtteilzentren und Nahversorgungszentren) befinden. In Fachmarkttagglomerationen wurden 11 Vergnügungsstätten vorgefunden. Im sonstigen Stadtgebiet verteilen sich weitere 41 Vergnügungsstätten.

Abbildung 12: Vergnügungsstätten nach Lagekategorien



Bearbeitung: cima 2020

N=101

Anmerkung: Gebietskategorien gem. 2. Fortschreibung Märkte- und Zentrenkonzept Stadt Osnabrück 2019

Im **Hauptzentrum Innenstadt** wurden 15 Vergnügungsstätten vorgefunden. Diese befinden sich u.a. an der Möserstraße und der nördlichen Johannisstraße. Im nördlichen Teil des Hauptzentrums Innenstadt wurden freizeit- und kulturorientierte Vergnügungsstätten (u.a. an der Hasestraße) und zwei Spielhallenstandorte vorgefunden. An der Johannisstraße (Table-Dance) und an der Möserstraße (Sweet Love Store) sind erotikorientierte Vergnügungsstätten vorhanden. Im Teilabschnitt der Johannisstraße südlich des Neumarktes bis zur Johanniskirche sollte eine weitere Ansiedlung

freizeit-/kulturorientierter Vergnügungsstätten in Zukunft mit Bedacht abgewogen werden, um negative Folgewirkungen zu vermeiden. Bereits heute sind erste Anzeichen von „Trading-Down“-Effekten im Stadtbild erkennbar. Eine Aufwertung der Einzelhandelslage Johannisstraße südlich des Neumarktes wurde bereits in der 2. Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes der Stadt Osnabrück aus dem Jahr 2019 empfohlen, um einem weiteren Frequenz- und schließlich einem Funktionsverlust in einem Teilbereich des Hauptzentrums Innenstadt entgegenzuwirken.

Die Möserstraße ist von der Georgstraße bis zur Schlagvorder Straße Teil des Hauptzentrums Innenstadt und stellt eine wichtige fußläufige Verbindung vom Hauptbahnhof zur Innenstadt Osnabrücks dar, insbesondere für Besucher, die mit der Bahn anreisen.

In den **vier Stadtteilzentren** wurden insgesamt 20 Vergnügungsstätten in den Grundtypen Spiel und Freizeit/Kultur erfasst. Im Stadtteilzentrum Johannisstraße sind dabei mehr als die Hälfte dieser Betriebe verortet. In den westlich gelegenen Stadtteilzentren Martinistraße und Lotter Straße sind wenige Spielhallenbetriebe angesiedelt. Die Martinistraße stellt u.a. mit dem Anyway Veranstaltungshaus einen wichtigen Standort für ein ergänzendes Angebot im Bereich freizeit- und kulturorientierter Vergnügungsstätten dar.

Die **15 Nahversorgungszentren** nehmen eine Versorgungsaufgabe für die umliegenden Wohngebiete wahr und sind somit grundsätzlich der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben zur Stärkung der Nahversorgung und ergänzenden Dienstleistungsbetrieben vorbehalten. Als bestehende Nutzungen sind in den Nahversorgungszentren heute auch Vergnügungsstätten angesiedelt. In dieser Lagekategorie sind die Nahversorgungszentren im Stadtteil Schinkel zu nennen, sowie das Nahversorgungszentrum Bohmter Straße mit bestehenden Vergnügungsstätten des Grundtyps Spiel. Die Iburger Straße stellt eine wichtige Südachse der Stadt und die Verbindung zur Bundesautobahn A30 dar. Im Zentralen Versorgungsbereich Iburger

Straße befinden sich heute Vergnügungsstätten des Grundtyps Spiel (Wettbüros, Spielhalle).

Im **Stadtteil Schinkel** ist heute ein Schwerpunkt der Ansiedlung von Vergnügungsstätten festzustellen (u.a. Spielhallenstandorte, Wettbüros). Im Nahversorgungszentrum Rosenberg und dem Nahversorgungszentrum Schützenstraße sind heute kleinere Spielhallenbetriebe ansässig. Insbesondere in den Lagebereichen Bremer Straße, Schützenstraße und an der Buerschen Straße im Süden des Stadtteils Schinkel wurden Vergnügungsstätten vorgefunden. Erste Negativentwicklung des Standortumfeldes sind bereits heute sichtbar und weisen auf verstärkten Steuerungsbedarf hin.

Mit der Aufnahme des Sanierungsgebietes Schinkel in das Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ wurde bereits eine Steuerung zur städtebaulichen Aufwertung u.a. dieser Lagen eingeleitet³¹

Fachmarkttagglomerationen sind gemäß Märkte- und Zentrenkonzept als Standorte zur Sicherung von Flächen des nicht-zentrenrelevanten Einzelhandels vorgesehen. Die Bereiche zeichnen sich meist durch eine gute verkehrliche Erreichbarkeit mit dem MIV, eine hohe Flächenverfügbarkeit aus und sind meist nicht von Wohnbebauung umgeben. Fachmarkttagglomerationen sind heute bereits teilweise Standorte von Vergnügungsstätten, u.a. von Spielhallenbetrieben. Dies ist vor allem auf die Affinität der Spielhallenbetreiber für autoaffine bzw. frequenzstarke Standorte zurückzuführen. Insbesondere die weitläufigen Lagebereiche an der Pagenstecherstraße und der Hansastrasse im Nordwesten der Stadt sowie der Hannoverschen Straße im Südosten stehen beispielhaft für die gewachsene Stadtstruktur an den Hauptverkehrsachsen Osnabrücks. Im gesamtstädtischen Kontext zeigen sich die Hauptverkehrsachsen der Stadt Osnabrück als Bereiche zur Ansiedlung von Vergnügungsstätten.

Das Umfeld des Osnabrücker Hauptbahnhofes ist heute geprägt durch die angesiedelten Vergnügungsstätten im Bereich Spiel (Wettbüros, Spielbank). Das Bowling-Center am Thedor-Heuss-Platz ist aufgrund des über den rein sportlichen Zweck der Einrichtung hinaus gehenden Charakters

³¹ vgl. Steuerungsregelungen für Sanierungsgebiete Kap. 6.3.7.

einer „bestimmten gewinnbringenden ‚Freizeit‘- Unterhaltung“ als freizeit-orientierte Vergnügungstätte einzustufen. Der Aufenthalt wird hier gezielt durch ergänzendes gastronomisches Angebot und diverse weitere Angebote (u.a. Billard-Tische, Darts) gefördert.

Dem teilweise dichten Bestand an Vergnügungstätten im inneren Stadtbereich stehen Stadtbereiche mit nur wenigem bis gar keinem Vergnügungstättenbesatz gegenüber, wie z. B. die Stadtteile am Rand des Osnabrücker Stadtgebietes (bspw. Atter, Sutthausen, Darum-Gretesch-Lüstringen).

In Abbildung 13 wird verdeutlicht, dass in Osnabrück die spielorientierten Vergnügungstätten überwiegen. Diese konzentrieren sich vor allem auf die Stadtteile Innenstadt, Schinkel und Hafen.

Abbildung 14 zeigt die räumliche Verteilung freizeit- und kulturorientierter Vergnügungstätten im Osnabrücker Stadtgebiet. Die meisten freizeit- und kulturorientierten Vergnügungstätten befinden sich im Stadtteil Innenstadt (u.a. Stadtteilzentrum Johannisstraße).

Die Lage der erotikorientierten Vergnügungstätten in Osnabrück wird in Abbildung 15 dargestellt.

Abbildung 13: Gesamtstruktur der spielorientierten Vergnügungsstätten

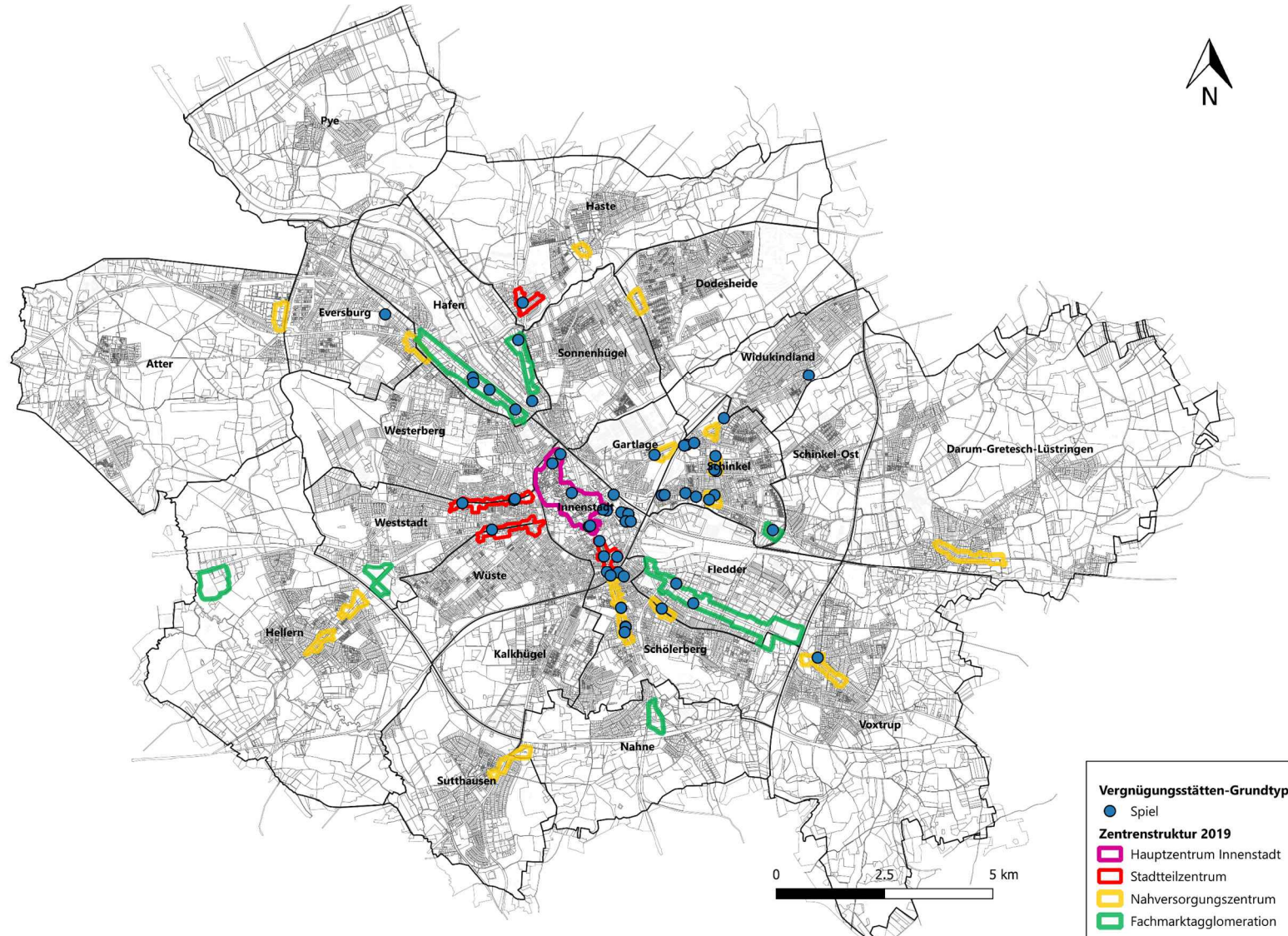


Abbildung 14: Gesamtstruktur der freizeit- und kulturorientierten Vergnügungsstätten

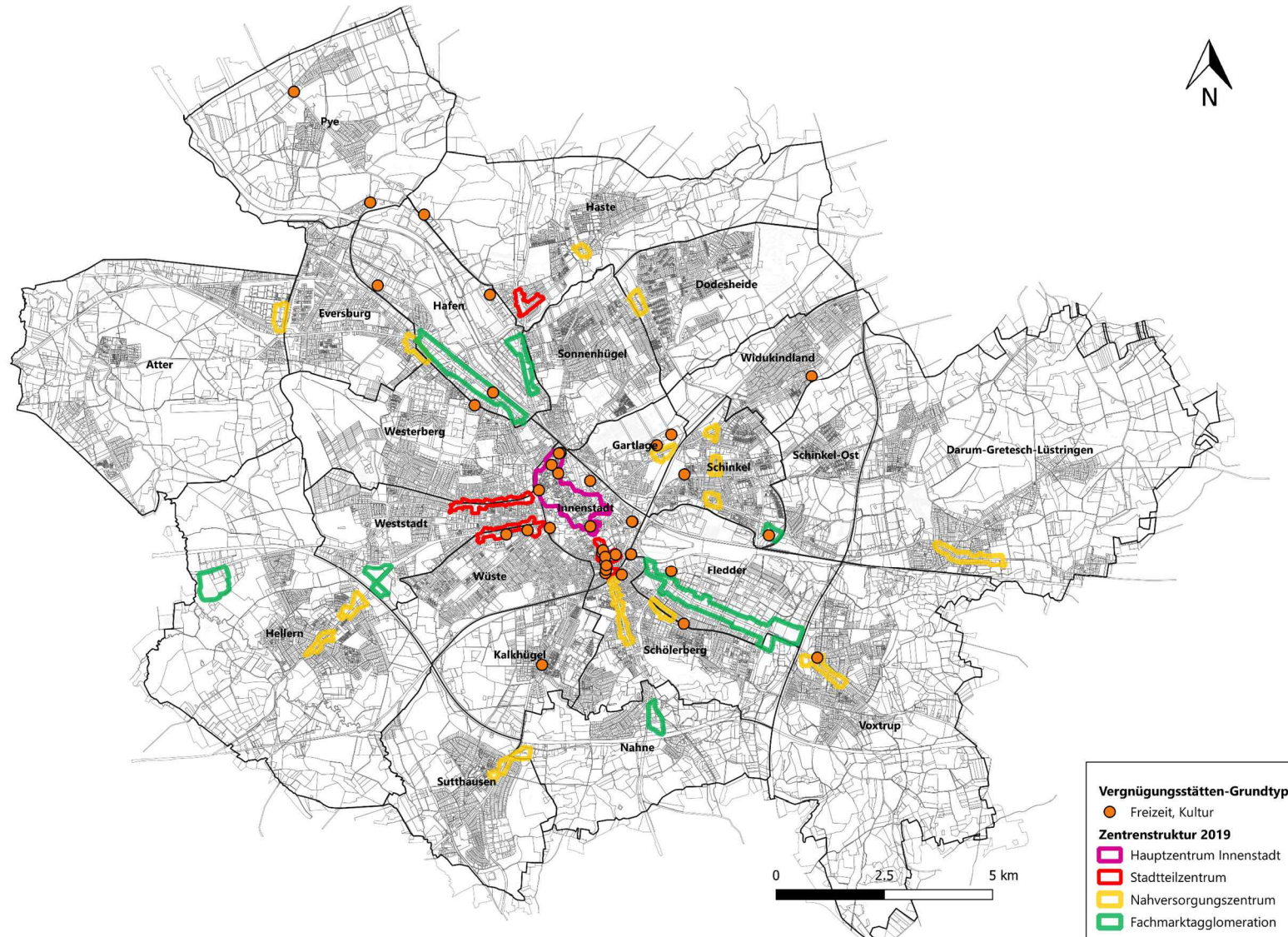
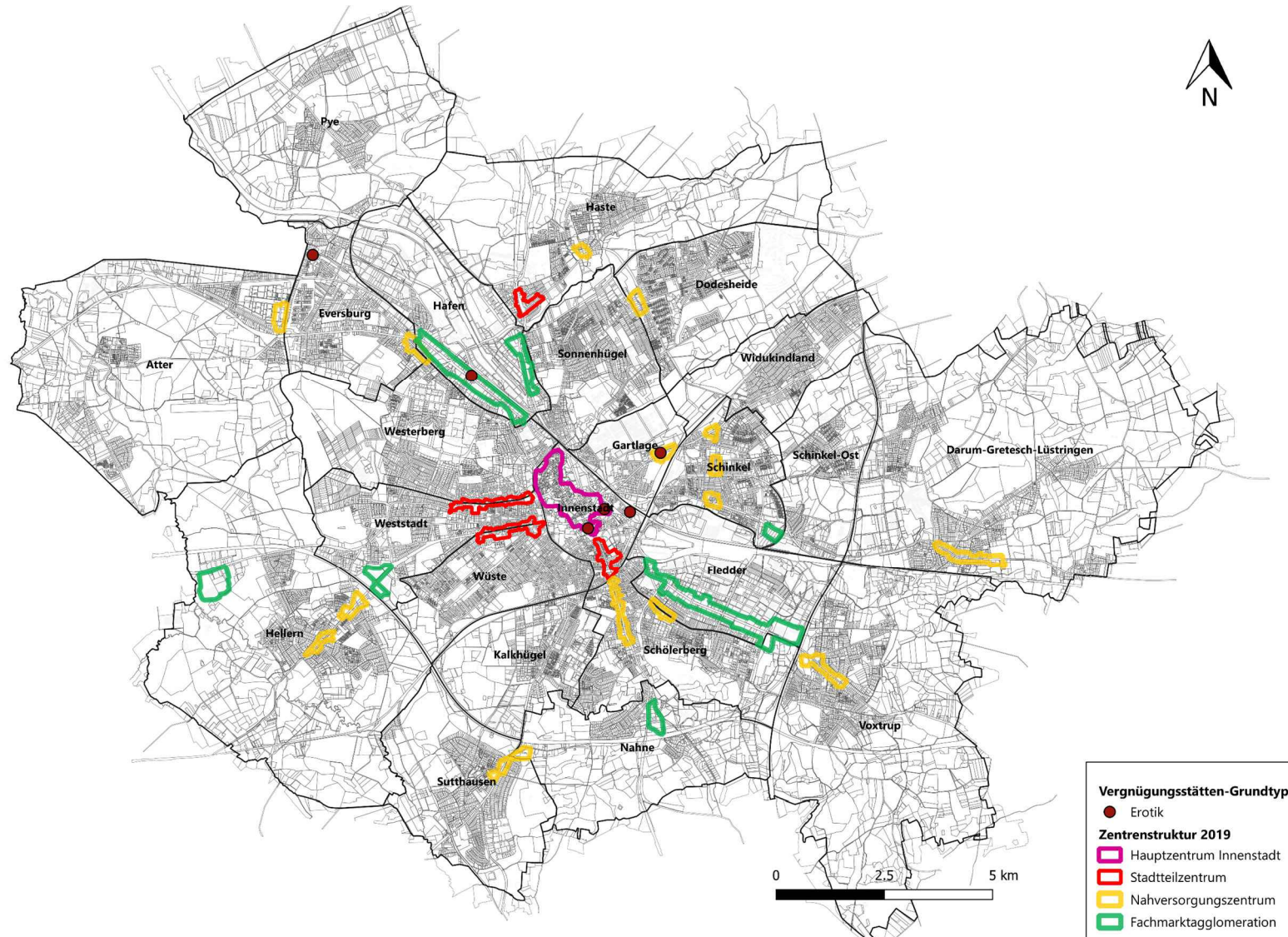


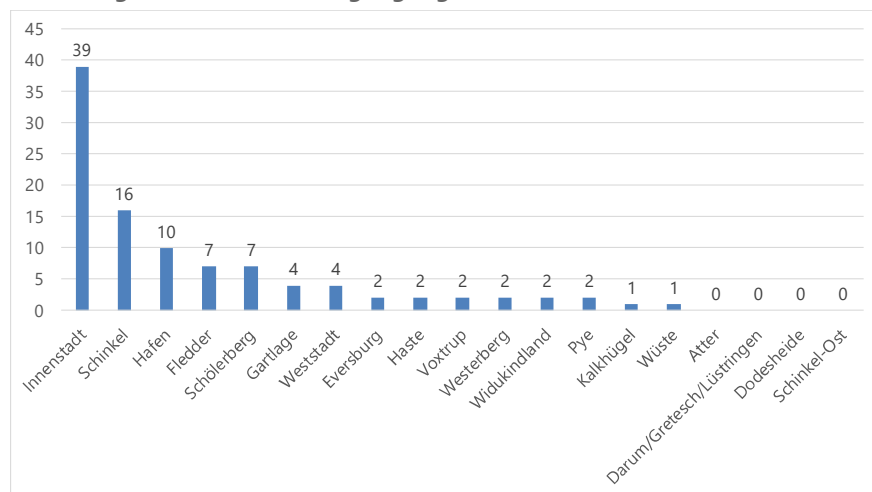
Abbildung 15: Gesamtstruktur der erotikorientierten Vergnügungsstätten



5.3 Standortanalyse nach Stadtteilen

Im Stadtteil Innenstadt sind mit 39 von 101 Vergnügungsstätten mehr als ein Drittel der Vergnügungsstätten ansässig (vgl. Abbildung 16). Von den insgesamt 49 Vergnügungsstätten in den Zentralen Versorgungsbereichen der Stadt Osnabrück (Hauptzentrum, Stadtteilzentren, Nahversorgungszentren) sind 15 im Hauptzentrum Innenstadt und 13 im Stadtteilzentrum Johannisstraße angesiedelt. Besonders freizeit- und kulturorientierte Vergnügungsstätten sowie spielorientierte Vergnügungsstätten sind dort vorzufinden. Auch die erotikorientierten Vergnügungsstätten sind vertreten.

Abbildung 16: Anzahl von Vergnügungsstätten nach Stadtteilen



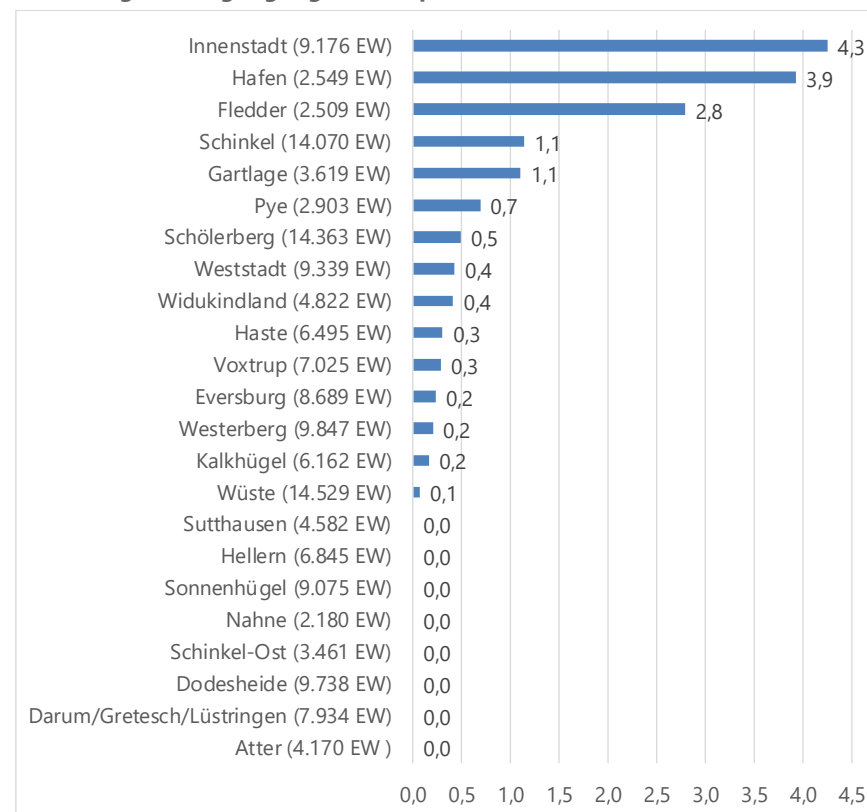
n=101

Quelle: cima 2020

Weitere zehn Vergnügungsstätten verteilen sich im restlichen Bereich des Stadtteils Innenstadt, unter anderem im Umfeld des Hauptbahnhofes Osnabrücks. Der Anteil an freizeit- und kulturorientierten Vergnügungsstätten im Stadtteil Innenstadt liegt bereits heute bei rd. 46 % und besitzt damit die höchste Dichte dieses Grundtyps im Stadtgebiet. Die Abbildung

verdeutlicht ebenso, dass die Vergnügungsstätten schwerpunktmäßig in den Stadtteilen Innenstadt, Schinkel, Hafen, Fledder und Schölerberg vorzufinden sind. Auch die Vergnügungsstättenausstattung pro Einwohner ist in den Stadtteilen Innenstadt, Hafen, Fledder und Schinkel im Vergleich der Stadtteile am höchsten, wie Abbildung 17 zeigt.

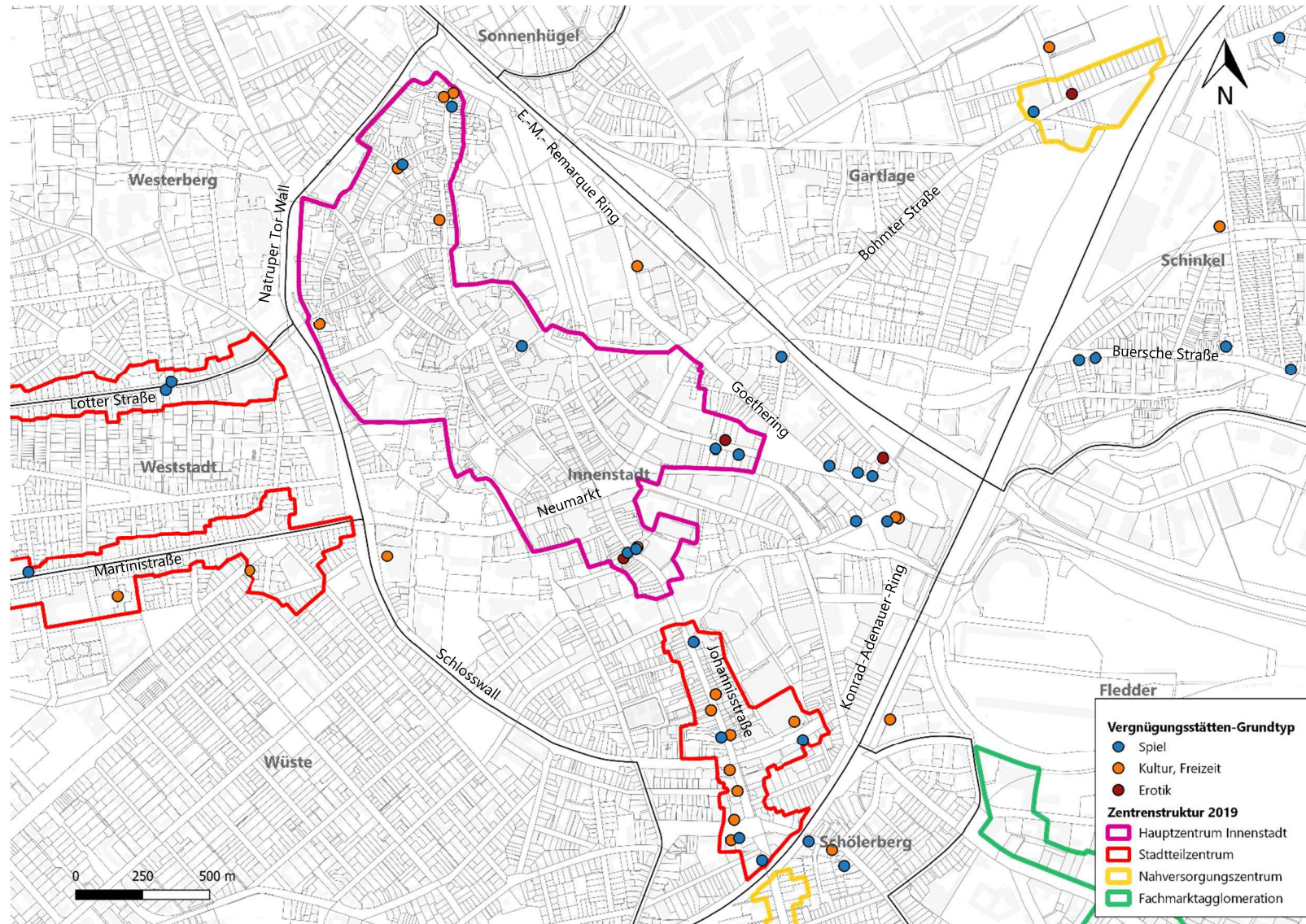
Abbildung 17: Vergnügungsstätten pro 1.000 Einwohner in Osnabrück



Quelle: cima 2020

Quelle Einwohnerdaten: Stadtteile Osnabrück Daten EWMA (168.117 OS ges. zum 31.7.2018) umbasiert auf LSN z. 30.6.2018, gerundet

Abbildung 18: Vergnügungsstättenbestand im Stadtteil Innenstadt



Quelle: cima 2020

Im Stadtteil Schinkel kommt eine hohe Bevölkerungszahl mit einer vergleichsweise hohen Vergnügungsstättenanzahl zusammen, sodass von einem verstärkten Steuerungsbedarf ausgegangen werden kann.

Im Stadtteil Innenstadt entfallen 4,3 Vergnügungsstätten auf 1.000 Einwohner, während es im Stadtteil Westerberg, der sich nordwestlich der Innenstadt anschließt, bei einer ähnlich hohen Einwohnerzahl lediglich 0,2 Vergnügungsstätten sind (vgl. Abbildung 17). Im Vergleich zu den Bevölkerungsschwerpunkten in den Stadtteilen Wüste, Schölerberg und Schinkel, die jeweils mehr als 14.000 Einwohner aufweisen, sind im Stadtteil Innenstadt weniger Einwohner, aber deutlich mehr Vergnügungsstätten vorzufinden.

Der höchste Wert nach dem Stadtteil Innenstadt ist mit 3,9 Vergnügungsstätten je 1.000 Einwohner im Stadtteil Hafen vorhanden. Hier liegen u.a. die Fachmarktagglomerationen an der Pagenstecherstraße und der Hansastraße. Die Bevölkerungszahl ist aber deutlich niedriger (rd. 2.509 EW). Dies ist auf das eher gewerblich bzw. industriell geprägte Umfeld zurückzuführen.

Eine leicht geringere Vergnügungsstättendichte zeigt sich im Stadtteil Fledder bei einer Anzahl von 2,8 pro 1.000 Einwohner. Auch dieser Stadtteil ist maßgeblich gewerblich bzw. industriell geprägt (z.B. VW-Werk). Hier liegt die Fachmarktagglomeration an der Hannoverschen Straße.

Die Stadtteile Pye, Gartlage und Schölerberg weisen mit über 0,5 Vergnügungsstätten pro 1.000 Einwohner ebenfalls einen vergleichsweise hohen Wert auf. In den weiteren Stadtteilen besteht eine Vergnügungsstättendichte von weniger als 0,5 pro 1.000 Einwohner.

5.4 Fazit

Insgesamt wurden rd. die Hälfte der erfassten Vergnügungsstätten in den Zentralen Versorgungsbereichen der Stadt vorgefunden, insbesondere im Hauptzentrum Innenstadt und dem Stadtteilzentrum Johannisstraße. In den vier Stadtteilen Innenstadt, Schinkel, Fledder und Hafen sind mehr als zwei Drittel der Vergnügungsstätten Osnabrücks verortet. In weiten Teilen der äußeren Stadtteile wurden keine oder nur wenige Vergnügungsstätten erfasst.

Im Stadtteil Schinkel besteht aufgrund der hohen Vergnügungsstättendichte pro 1.000 Einwohner verstärkter Steuerungsbedarf (u.a. Buersche Straße).

Die Fachmarktagglomerationen an der Hannoverschen Straße und der Pagenstecherstraße sind heute bereits Standorte von Vergnügungsstätten, u.a. des Grundtyps Spiel. Darüber hinaus wurde aufgezeigt, dass Standorte von Vergnügungsstätten entlang der Hauptverkehrsachsen Osnabrücks vorhanden sind. Dies ist u.a. auf die Affinität von Spielhallenbetreibern für autoaffine bzw. frequenzstarke Standorte zurückzuführen.

In diesen vorgenannten Fällen besteht erhöhter Ansiedlungsdruck und daher auch erhöhter Steuerungsbedarf bei Ansiedlungsvorhaben von Vergnügungsstätten. Im folgenden Kapitel werden daher Wege aufgezeigt, wie Ansiedlungsvorhaben baurechtlich gesteuert werden können.

6 Steuerung der Vergnügungsstätten

Die bisherige Steuerung von Vergnügungsstätten in der Stadt Osnabrück erfolgte ausschließlich durch Einzelfallentscheidungen bzw. durch die Aufstellung von Bebauungsplänen, durch welche die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten geregelt ist.

Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in bestehenden Bebauungsplänen richtet sich nach der zur Aufstellung des Bebauungsplanes gültigen Fassung der BauNVO und entsprechenden textlichen Festsetzungen in den Bebauungsplänen.

Nachfolgend wird zunächst dargestellt, welche Steuerungsmöglichkeiten derzeit bestehen. Mit dem Vergnügungsstättenkonzept soll eine gesamtstädtische Steuerung von Vergnügungsstätten erfolgen. Hierbei wird auf relevante bestehende städtebauliche Entwicklungskonzepte, wie dem Märkte- und Zentrenkonzept der Stadt, zurückgegriffen.

6.1 Steuerungsmöglichkeiten der Stadt Osnabrück

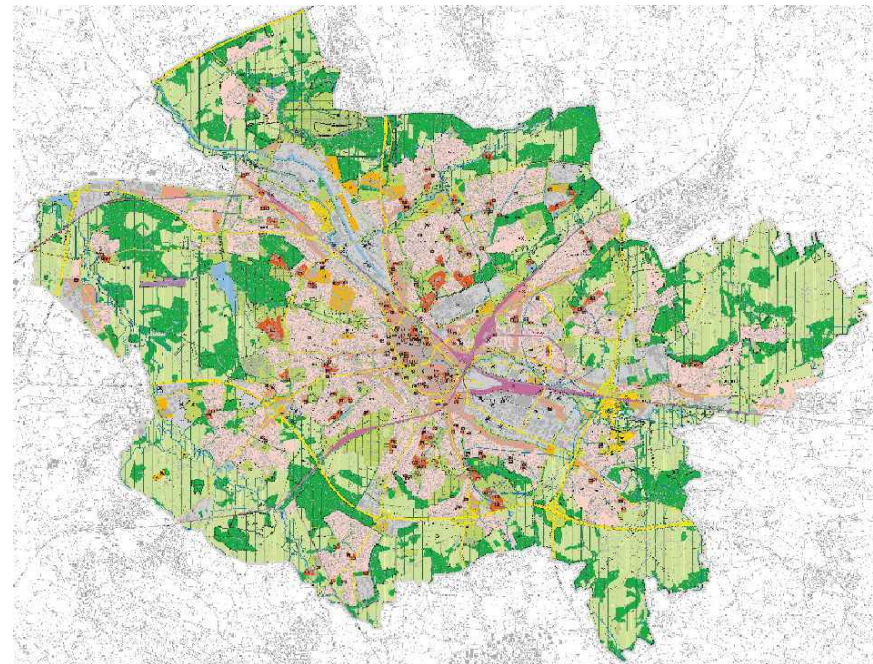
6.1.1 Flächennutzungsplanung

Der nebenstehend abgebildete Flächennutzungsplan der Stadt Osnabrück ist seit dem 14.12.2001 wirksam und beinhaltet den derzeit letzten Stand der wirksamen Änderungen (10.05.2019). Der Flächennutzungsplan stellt in Grundzügen die geplante Flächennutzung des Stadtgebietes dar. Bebauungspläne sind grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln.

Nach der gültigen BauNVO (2017) sind Vergnügungsstätten vor allem in Kern-, Misch-, Urbanen- und Gewerbegebieten zulässig (vgl. Kap. 4.4). Für die weitere Betrachtung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten sind daher die folgenden Darstellungen bedeutsam:

- Als Gemischte Bauflächen sind vorwiegend Flächen im Hauptzentrum Innenstadt und den weiteren Zentralen Versorgungsbereichen der Stadt ausgewiesen oder befinden sich an Hauptverkehrsachsen.
- Die Gewerbegebiete befinden sich in der Regel in verkehrsgünstigen Lagen zum überregionalen Schienen- bzw. Straßennetz. Neue Entwicklungen (u.a. Gewerbegebiet am Limberg) werden berücksichtigt. Zur Festlegung der Gewerbegebiete wurde von der cima eine Ableitung von Standorten aus den gewerblichen Bauflächen des Flächennutzungsplanes in Abstimmung mit der Stadtverwaltung erarbeitet (vgl. Kap. 6.3.6).

Abbildung 19: Flächennutzungsplan Stadt Osnabrück



Quelle: <http://geo.osnabrueck.de/fnp/>

Mit Blick auf die Ergebnisse der Bestandsanalyse sieht die cima vorrangigen Regelungsbedarf für die Zentralen Versorgungsbereiche (u.a. Hauptzentrum Innenstadt, Stadtteilzentren, Nahversorgungszentren), die Fachmarkt-agglomerationen (u.a. Hannoversche Straße; Pagenstecherstraße) und die Gewerbegebiete der Stadt Osnabrück.

6.1.2 Planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten

Die planungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten der Stadt ergeben sich aus den Vorgaben des BauGB und der BauNVO (2017). Das vorliegende Vergnügungsstättenkonzept spielt als vom Rat der Stadt Osnabrück beschlossenes Entwicklungskonzept gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB eine besondere Rolle innerhalb der Bauleitplanung und ist bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen.

Das vorliegende Vergnügungsstättenkonzept ist als vom Rat der Stadt Osnabrück beschlossenes städtebauliches Entwicklungskonzept gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB bei zukünftigen Bauleitplanverfahren in Osnabrück zu berücksichtigen. Es kann insbesondere die sachliche Begründung für Festsetzungen in Bebauungsplänen zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten liefern. Eine Auflistung baurechtlicher Möglichkeiten, auf die bei der Steuerung von Vergnügungsstätten zurückgegriffen werden kann, wurde in Kapitel 4.2 vorgelegt.

Nach der BauNVO (2017) sind auch ohne besondere ortsspezifische Regelungen in bestimmten Baugebieten Vergnügungsstätten ausgeschlossen bzw. können nur ausnahmsweise zugelassen werden. Als Standorte für Vergnügungsstätten kommen – sofern keine besonderen ortsspezifischen Regelungen in den Bebauungsplänen getroffen werden – Kerngebiete (MK), Mischgebiete (MI), Dorfgebiete (MD), Urbane Gebiete (MU) und Gewerbegebiete (GE) in Betracht. In reinen (WR) und allgemeinen Wohngebieten (WA) sowie in Industriegebieten (GI) sind sie gemäß BauNVO ebenso generell unzulässig, wie in hierfür nicht explizit ausgewiesenen Sondergebieten. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass der Begriff der Vergnügungsstätten als eigenständige Nutzungsart erst mit der BauNVO (1990) eingeführt

wurde. Für Bebauungspläne auf der Basis früherer Baunutzungsverordnungen gelten entsprechend abweichende Regelungen.

Einen Gesamtüberblick der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den einzelnen Baugebieten der BauNVO findet sich in Kap. 4.4. Die Stadt Osnabrück hat bereits in der Vergangenheit im Rahmen der Bauleitplanung für eine Vielzahl von Gebieten die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten über die Festsetzung von Baugebieten nach der BauNVO geregelt.

Die Auswertung der Bebauungspläne hat deutlich gemacht, dass die Ansiedlung von Vergnügungsstätten schon heute in vielen Teilgebieten der Stadt nur eingeschränkt bzw. nicht möglich ist. Jedoch gibt es noch hinreichend nicht-reglementierte Bereiche, in denen sich Vergnügungsstätten ansiedeln können. Bei Ansiedlungsinteresse sollte die Gebietseignung im Einzelfall geprüft werden.

6.1.3 Sonderregelungen für die Genehmigung von Spielhallen

Speziell für die Praxis der Genehmigung von Spielhallen enthält das Niedersächsische Glücksspielgesetz vom 17.12.2007 in der Fassung vom 21.06.2012 in § 10 die Regelung, dass der Mindestabstand zwischen zwei Spielhallen mindestens 100 Meter Luftlinie betragen muss. Damit reduzieren sich die Ansiedlungsmöglichkeiten von Spielhallen auf Bereiche, die mindestens 100 Meter von einer weiteren Spielhalle entfernt liegen.

Der Gesetzgeber ermöglicht Kommunen darüber hinaus, bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse, für ihr Gebiet oder Teile davon einen geringeren Mindestabstand von mindestens 50 Metern oder einen größeren Mindestabstand von bis zu 500 Metern festzulegen. Hierzu ist nach § 10 Abs. 2 Satz 3 Niedersächsisches Glücksspielgesetz eine Verordnung zu beschließen.

Die Gesetzgebung bietet der Stadt Osnabrück somit die Möglichkeit, für bestimmte Stadtbereiche einen größeren Mindestabstand als die ansonsten geltenden 100 m festzulegen. Damit würde die Spielhallendichte in den

betreffenden Gebieten zukünftig abnehmen bzw. Neuansiedlungen von Spielhallen könnten nur dort stattfinden, wo dieser erhöhte Mindestabstand zu einer weiteren Spielhalle eingehalten wird. Insbesondere in Gebieten, die bereits von „Trading-Down“-Prozessen gekennzeichnet sind, bietet die Erhöhung des Mindestabstandes grundsätzlich ein probates Mittel, Ansiedlungsmöglichkeiten von Spielhallen auf ein gesundes Maß zu beschränken. Zahlreiche Kommunen in Niedersachsen haben hiervon bereits Gebrauch gemacht. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass in diesen Fällen kein Vergnügungsstättenkonzept vorlag, sodass auch keine gebiets-spezifischen Vorgaben durch ein städtebauliches Konzept getroffen wurden.

Da das vorliegende Vergnügungsstättenkonzept der Stadt Osnabrück bereits gebietsspezifische Vorgaben zur Ansiedlung von Spielhallen festlegt und die Ansiedlungsmöglichkeiten daher ohnehin einschränkt sind, ist es empfehlenswert, bei einer Erwägung der Erhöhung des Mindestabstandes mit Bedacht zu operieren. Eine Erhöhung der Mindestabstände ist daher gezielt dort zu erwägen, wo städtebauliche Gründe vorliegen, um funktionale und städtebauliche Missstände und Mängel zu vermindern sowie einem Funktionsverlust entgegenzuwirken. Stadtbereiche, in denen eine Erhöhung des Mindestabstandes in Frage käme, können insbesondere Sanierungsgebiete sein, die nicht durch Vorgaben der sonstigen Gebietskategorien abgedeckt sind³². Hier könnte das vom Gesetzgeber geforderte öffentliche Bedürfnis oder die besonderen örtlichen Verhältnisse aus den Festsetzungen des Sanierungsgebietes begründet werden. Der heutige Besatz an Vergnügungsstätten im Grundtyp Spiel im Stadtteil Schinkel zeigt sich hier auch im stadtweiten Vergleich deutlich erhöht (vgl. Kap. 5.2).

6.1.4 Weitere Steuerungsmöglichkeiten

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

Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen

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

Versagung eines Vorhabens auf der Grundlage des § 15 BauNVO

Die Ansiedlung einer Vergnügungsstätte kann auf Grundlage des § 15 BauNVO von der zuständigen Kommune versagt werden: „Die in den §§ 2 bis 14 aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen sind im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen. Sie sind auch unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind, oder wenn sie solchen Belästigungen oder Störungen ausgesetzt werden.“³³

Hierbei ist eine genaue Prüfung, ob die Kriterien des § 15 BauNVO zutreffen, unbedingt angeraten, da in vergleichbaren Fällen von den Antragstellern häufig der Klageweg beschritten wird. Bedeutsam ist in diesem

³² Vgl. Kap. 6.3.7

³³ Quelle: § 15 Abs. 1 BauNVO (1990)

Zusammenhang, dass der im § 15 genannte städtebauliche Begriff der „Störung“ gemäß § 15 Abs. 3 BauNVO über eine immissionsschutzrechtliche Bedeutung hinausgeht.

Versagung einer beantragten Spielhallenerlaubnis

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

Einfordern eines Stellplatznachweises

Die Gemeinde kann über eine Stellplatzsatzung einen bestimmten Stellplatznachweis für Vorhaben aller Art regeln und die Genehmigung eines Vorhabens von dem entsprechenden Nachweis abhängig machen. Die Stadt Osnabrück hat eine solche Stellplatzsatzung bereits aufgestellt³⁴.

Auflagen des Denkmalschutzes bzw. einer Erhaltungs- und Gestaltungssatzung

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

Erhebung einer Vergnügungssteuer

Auf der Basis des Niedersächsischen Kommunalabgabengesetzes (NKAG) kann von Gemeinden eine Vergnügungssteuer erhoben werden.

Die Stadt Osnabrück hat hiervon mit der Vergnügungssteuersatzung vom 06. November 2007 (zuletzt geändert durch Satzung vom 09. Dezember 2014) Gebrauch gemacht³⁵.

Anpassung von Bebauungsplänen an die aktuelle BauNVO

Die Stadt Osnabrück hat bereits in der Vergangenheit im Rahmen der Bauleitplanung für eine Vielzahl von Gebieten die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten über die Festsetzung von Baugebieten nach der BauNVO geregelt. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass der Begriff der Vergnügungsstätten als eigenständige Nutzungsart erst mit der BauNVO (1990) eingeführt wurde. Für bestimmte Bebauungspläne auf der Basis früherer Baunutzungsverordnungen gelten entsprechend abweichende Regelungen.

Daher besteht in Einzelfällen die Möglichkeit der Anpassung von Bebauungsplänen an die aktuelle BauNVO. Dies stellt eine indirekte Steuerungsmöglichkeit dar, die mit einem erhöhten Verfahrensaufwand bei Neuaufstellung einherginge.

³⁴ Satzung der Stadt Osnabrück über die Herstellung und Bereithaltung von Einstellplätzen für Kraftfahrzeuge und Fahrradabstellanlagen (Stellplatzsatzung – StS) vom 5. April 2016, zuletzt geändert durch Satzung vom 29. Januar 2019

³⁵ <https://buerger.osnabrueck.de/public/index.php?p=359>

6.2 Strategische Grundüberlegungen

Restriktives Vorgehen versus maßvolle Regelung

Zur Steuerung zukünftiger Ansiedlungen von Vergnügungsstätten im Osnabrücker Stadtgebiet können verschiedene strategische Ansätze verfolgt werden (vgl. Abbildung 20). Während ein in der öffentlichen Diskussion oft geforderter flächendeckender Ausschluss derartiger Nutzungen rechtlich nicht möglich ist („reine Verhinderungsplanung“), kann ein teilweiser Ausschluss in ausgewählten Stadtbereichen bzw. eine eingeschränkte Zulässigkeit einzelner Formen von Vergnügungsstätten auf der Grundlage eines entsprechenden Konzeptes vorgenommen werden.

Bei der Konzentrationsstrategie werden bestimmte Gebiete definiert, die für Vergnügungsstätten geeignet sind; in den übrigen Stadtgebieten werden Vergnügungsstätten dagegen ausgeschlossen. Eine solche Steuerungsplanung ist nur mit erheblicher Begründung vorzunehmen – es besteht ggf. die Tendenz zur übermäßigen Bildung von Vergnügungs-/Rotlichtvierteln.

Die Vermeidungsstrategie stellt den umgekehrten Fall dar: Hierbei werden bestimmte Gebiete definiert, die besonders schützenswert sind. In diesen Gebieten werden Vergnügungsstätten ausgeschlossen. In den übrigen Lagen des Stadtgebietes werden Ansiedlungen von Vergnügungsstätten dagegen ermöglicht.

Eine sehr konsequente Anwendung dieser beiden Strategien kann zwar die gewünschten Effekte in bestimmten Stadtbereichen bewirken. Sie führen aber häufig auch zu negativen Entwicklungen an den Stellen, an denen (die wenigen) Ansiedlungsmöglichkeiten noch bestehen, da davon auszugehen ist, dass die entsprechenden Anbieter dorthin abwandern. Dies ist bei der Konzentrationsstrategie deutlich ausgeprägter als bei der Vermeidungsstrategie.

Die nachfolgend der Stadt Osnabrück empfohlene „**Strategie der maßvollen Steuerung**“ verfolgt einen stärker differenzierten Ansatz und erfordert einen höheren Analyse- und Herleitungsaufwand, sie bietet aber deutlich höhere Erfolgschancen im Sinne einer gesamtstädtisch wünschenswerten Gesamtentwicklung. Zugleich bietet die „Strategie der maßvollen Steuerung“ die Chance, städtebaulich besonders sensible Bereiche zu schützen. Die Strategie der maßvollen Steuerung greift dabei Elemente der Konzentrations- und Vermeidungsstrategie auf, beleuchtet allerdings verschiedene Arten von Vergnügungsstätten und unterschiedliche Gebietskategorien im Stadtgebiet genauer und liefert damit eine ganzheitliche Entwicklungsstrategie.

Abbildung 20: Strategische Ansätze zur Steuerung von Vergnügungsstätten



Quelle: cima 2020

Handlungsbedarf bei einzelnen Formen von Vergnügungsstätten

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

▪ **Spielerorientierte Angebote**

Legt man die Genehmigungsanfragen zugrunde, besteht der größte Handlungsbedarf bei Spielhallen und Wettbüros. Die Stadt Osnabrück weist bei diesen Formen von Vergnügungsstätten bereits eine im Landesvergleich und im Vergleich zur Landeshauptstadt Hannover hohe Dichte auf. In Zukunft soll ein räumlich restriktiver Umgang bei der Genehmigung zusätzlicher Spielhallen und Wettbüros nicht nur in den Zentralen Versorgungsbereichen erfolgen. Da es aus städtebaulicher Sicht bei einer räumlichen Konzentration dieser Anbieter regelhaft zu Funktionsverlusten und „Trading-Down“-Prozessen auch in von Wohnnutzung geprägten Mischgebieten oder Gewerbegebieten kommt, soll auch in diesen Gebieten eine zurückhaltende Genehmigungspraxis betrieben werden, die mögliche Auswirkungen im Einzelfall sorgfältig überprüft.

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

▪ **Freizeitorientierte Angebote**

Diskotheken, Multiplexkinos etc. gehören zu den allgemein akzeptierten bzw. sogar häufig auch befürworteten Freizeitangeboten einer Stadt. Das Störpotenzial im Sinne von negativen Entwicklungen der Bodenpreise (hier im Sinne von „Mietpreisverzerrungen“, bei denen durch eine höhere Zahlungsbereitschaft notwendige Mietpreissenkungen verhindert werden) bzw. von Imageverlusten wird bei derartigen Anbietern in der Regel als vergleichsweise gering eingestuft. Immissionsrechtliche und verkehrliche Verträglichkeiten sind bei den Baugenehmigungsverfahren zu prüfen.

▪ **Erotikorientierte Angebote**

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

Abbildung 21: Beispiele für Vergnügungsstätten in Osnabrück



König Spielstation Hannoversche Straße

Das rote Haus, Eisenbahnstraße



Wettbüro, Meller Straße

Cinema Arthouse, Erich-Maria-Remarque-Ring

Quelle: cima 2018

Die Bestandsaufnahme im Stadtgebiet Osnabrücks hat deutlich gemacht, dass es erkennbare räumliche Schwerpunkte der Vergnügungsstätten bereits heute gibt, aber kein hauptsächlicher Bereich zur Konzentration von Vergnügungsstätten vorliegt, wie er in anderen Oberzentren vorzufinden ist (bspw. Reeperbahn Hamburg, Steintorviertel Hannover). Aus städtebaulicher Sicht würde das Vergnügungsstättenkonzept aber nicht dem Anspruch eines gesamtstädtischen und zukunftsgerichteten Steuerungsinstruments gerecht werden, wenn allein für die derzeitigen räumlichen Schwerpunkte in den Zentralen Versorgungsbereichen der Stadt Regelungen getroffen werden. Wie illustriert, wirken sich Vergnügungsstätten bereits heute auf die Funktionstüchtigkeit und das Erscheinungsbild von Standorten außerhalb der angeführten Bereiche negativ aus. Darunter zählen insbesondere Zentrale Versorgungsbereiche und stark besucherfrequentierte Mischgebiete.

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

- die Kerngebiete (MK), insbesondere für die mit dem Märkte- und Zentrenkonzept der Stadt Osnabrück abgegrenzten Zentralen Versorgungsbereiche,
- die Mischgebiete (MI) im Stadtgebiet
- die Urbanen Gebiete (MU) und
- die Gewerbegebiete (GE) in der Stadt Osnabrück.

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

Die nachfolgend in Kap. 6.2.1 formulierten Leitlinien, die in Kap. 6.2.2 enthaltenen städtebaulichen Kriterien zur Steuerung von Vergnügungsstätten sowie die in Kap. 6.3 hieraus abgeleiteten Steuerungsregeln für die Zentralen Versorgungsbereiche bzw. einzelne Gebietstypen beziehen sich zum einen auf Gebiete mit rechtsverbindlichen Bebauungsplänen, die eine eindeutige planungsrechtliche Einordnung der Gebiete ermöglichen (z. B. GE-Gebiet oder MI-Gebiet); zum anderen gelten die Steuerungsregeln und sonstigen Empfehlungen für Gebiete, die nach § 34 Abs. 2 BauGB zu bewerten sind. In diesen Fällen ist zunächst eine Einordnung des Standortes nach der Eigenart der näheren Umgebung entsprechend den Baugebieten der BauNVO vorzunehmen. Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten ergibt sich dann danach, ob das Vorhaben nach den Vorgaben der BauNVO für das entsprechende Baugebiet allgemein zulässig ist, ausnahmsweise zugelassen werden kann oder nicht zulässig ist. In diesen Fällen ist stets eine Einzelfallbeurteilung erforderlich.

6.2.1 Ziele und Leitlinien der Vergnügungsstättenkonzeption

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

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

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

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

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

Als Teilziele sind zu formulieren:

- Sicherung der Zentralen Versorgungsbereiche als Standorte von Einzelhandel, Dienstleistungen und Gastronomie
- Sicherung der Zentralen Versorgungsbereiche und ihrer Randbereiche als Wohnstandort
- Sicherung der Fachmarktagglomerationen als Standorte für großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel
- Sicherung der Gewerbegebiete als Standorte für Gewerbe und Handwerk
- Vermeidung von „Trading-Down“-Prozessen und damit eines Funktionsverlustes der Zentralen Versorgungsbereiche und der Osnabrücker Gewerbegebiete
- Entsprechend den rechtlichen Rahmenbedingungen Entwicklungsspielraum für Vergnügungsstätten an Standorten, an denen keine schädlichen städtebaulichen Auswirkungen zu erwarten sind, in einem an den jeweiligen Standort angepassten Maße.

6.2.2 Städtebauliche Kriterien zur Steuerung der Vergnügungsstätten im Osnabrücker Stadtgebiet

Für die Ableitung der städtebaulichen Kriterien zur Steuerung der Vergnügungsstätten im Osnabrücker Stadtgebiet wird auf das Märkte- und Zentrenkonzept der Stadt Osnabrück zurückgegriffen.

Es lässt sich ein besonderer Regelungsbedarf und eine städtebauliche Begründung für eine Regelung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten für die nachfolgenden Gebiete ableiten:

- Gebiete mit einer besonderen Versorgungsfunktion (zentrale Versorgungsbereiche, Fachmarktagglomerationen für großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel)
- Gewerbegebiete

Mit der 2. Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes der Stadt Osnabrück 2019 soll der Einzelhandelsstandort Osnabrück gestärkt werden. Insbesondere werden folgende Ziele formuliert:

- Oberzentrale Versorgungsfunktion Osnabrücks stärken.
- Handelszentralität der Innenstadt stärken.
- Qualitative Funktionsvielfalt der Innenstadt erhalten.
- Zentrale Versorgungsbereiche in den Stadtteilen gezielt stärken.
- Nahversorgung innerhalb der Gesamtstadt sichern und stärken.
- Flächen für nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel in der Gesamtstadt sichern.
- Planungs- und Investitionssicherheit schaffen und Spielräume erhalten.
- Stadt der kurzen Wege.
- Sicherung gewerblicher Bauflächen für produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsunternehmen

Das Märkte- und Zentrenkonzept baut auf einer hierarchischen Zentrenstruktur auf, die sich in

- das Hauptzentrum,
- die vier Stadtteilzentren und
- 15 Nahversorgungszentren gliedert.

Die drei Typen Zentraler Versorgungsbereiche übernehmen unterschiedliche Versorgungsfunktionen:

- Der zentrale Versorgungsbereich Hauptzentrum Innenstadt verfügt über eine erhebliche gesamtstädtische und regionale Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktion (Versorgungsfunktion).
- Stadtteilzentren sind lokale Versorgungszentren, die der Nahversorgung dienen und darüber hinaus über ein ergänzendes Angebot mit Gütern des aperiodischen Bedarfs und Dienstleistungen verfügen.
- Nahversorgungszentren sind lokale Versorgungszentren, die vor allem der Nahversorgung dienen.

In allen Zentralen Versorgungsbereichen soll insbesondere der Einzelhandel erhalten und gestärkt werden, sodass eine breite Mischung aus Handel, Gastronomie und Dienstleistungen gewährleistet wird. Die ausgewiesenen Bereiche bilden oftmals den siedlungsräumlichen, städtebaulichen und kulturellen Mittelpunkt der Stadt, bzw. des Stadtteils. Das Konzept verfolgt demnach eine aktive Standort- und Flächenpolitik für Einzelhandelsbetriebe.

Da spielorientierte Vergnügungsstätten (Spielhallen, Wettbüros) und erotikorientierte Vergnügungsstätten nicht dieser formulierten Zielbestimmung entsprechen, zudem keine Versorgungsfunktion übernehmen und nur von einem kleinen Bevölkerungskreis in Anspruch genommen werden, sollen diese Einrichtungen in den ausgewiesenen Zentralen Versorgungsbereichen grundsätzlich ausgeschlossen werden. Bei einer Ansiedlung von Betrieben dieser Kategorien in den Versorgungsbereichen können sich zudem negative städtebauliche Auswirkungen wie Verdrängungsprozesse, Verlust der angestrebten Angebotsvielfalt und des vorhandenen Branchenmixes oder „Trading-Down“-Effekte einstellen. Durch unzureichende gestalterische Integrationsfähigkeit von Vergnügungsstätten dieser Arten wird zusätzlich das Ortsbild nachhaltig gestört.

Freizeit-/ kulturorientierte Vergnügungsstätten fügen sich in der Regel dagegen deutlich stärker in die bestehenden Strukturen ein und können einen Beitrag zu Urbanität und Vitalität der Zentren leisten. In den bedeutenderen Zentren mit höherer Anziehungskraft (Hauptzentrum und Stadtteilzentren) können sie im Zusammenspiel der übrigen Zentrumsfunktionen wie Einzelhandel oder Gastronomie die Attraktivität der Zentren erhöhen. Die Nahversorgungszentren sollen dagegen eher der wohnortnahen Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs dienen.

Gewerbegebiete

Die Stadt Osnabrück verfügt aktuell nicht über ein Gewerbeflächenentwicklungskonzept, auf dessen Basis eine differenzierte Bestandsaufnahme der Gewerbeflächen im Stadtgebiet abgeleitet werden könnte. Die unterschiedliche Struktur und Ausrichtung der verschiedenen Gewerbestandorte im Stadtgebiet ist aber wesentlicher Untersuchungsgegenstand dieses Konzeptes. Daher wurde von der cima eine Ableitung von Gewerbestandorten vorgenommen, die als gewerbliche Bauflächen im Flächennutzungsplan³⁶ festgelegt sind. In Abstimmung mit der Stadtverwaltung Osnabrück wurde eine gebietsspezifische Analyse und die Formulierung planerischer Zielvorstellungen dieser Gewerbestandorte vorgenommen (vgl. Kap. 6.3.6). Ziel der Stadtentwicklung und der Wirtschaftsförderung von Osnabrück ist es, die vorhandenen Gebiete in ihrer Struktur zu sichern bzw. gegenläufigen Tendenzen entgegenzuwirken. Ebenso gilt es, Entwicklungsstrategien für die verschiedenen Gewerbegebiete zu konkretisieren und konsequent zu verfolgen.

Ein vollständiger Ausschluss von Vergnügungsstätten in den Osnabrücker Gewerbegebieten ist rechtlich nicht zu begründen.

Zur Sicherstellung der verfolgten Ziele der Gewerbeflächenentwicklung der Stadt Osnabrück ist die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten mit besonderen Entwicklungszielen bzw. einer speziellen Gebietscharakteristik gezielt zu steuern.

Gebiete mit städtebaulicher Förderung

Darüber hinaus hat die Stadt Osnabrück in der Vergangenheit umfangreiche Anstrengungen zur Aufwertung von Stadtgebieten unternommen. Unter Einsatz von Städtebauförderungsmitteln wurden in zahlreichen Stadtgebieten Maßnahmen der Stadtentwicklung durchgeführt.

Die Neuansiedlung von Vergnügungsstätten sowie das städtebauliche Störpotenzial der jeweiligen Vergnügungsstättentypen³⁷ steht in vielen Fällen den Zielen der Stadtentwicklung in diesen benannten Stadtgebieten entgegen; eine gezielte vertiefende Einzelfallprüfung in den angeführten Bereichen ist daher erforderlich. Hier kann das vom Gesetzgeber geforderte öffentliche Bedürfnis oder die besonderen örtlichen Verhältnisse aus den Festsetzungen des Sanierungsgebietes begründet werden.

Schutz sensibler Einrichtungen und städtebaulich bedeutsamer Stadträume

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

³⁶ Quelle: Flächennutzungsplan Stadt Osnabrück; wirksam seit dem 14.12.2001 inkl. letzter Stand der wirksamen Änderungen v. 10.05.2019

³⁷ Vgl. 4.1

6.3 Steuerungsregelungen für die Gebietskategorien

6.3.1 Steuerungsregelungen für die Zentralen Versorgungsbereiche

Das Märkte- und Zentrenkonzept der Stadt Osnabrück weist der Innenstadt die Funktion des Hauptzentrums und damit eine (über-) regionale Versorgungsfunktion zu. Das Hauptzentrum Innenstadt erstreckt sich vom Hase-tor im Norden über die Altstadt und den Marktplatz in südöstlicher Richtung entlang der Krahnstraße und der Großen Straße bis zum Neumarkt und im weiteren südlichen Verlauf an der Johannisstraße bis zur Kirche St. Johann. Der östliche Teilbereich an der Wittekindstraße bis zum Berliner Platz und der Bereich Herrenteichstraße- Möserstraße bis zum Stresemannplatz liegen gem. 2. Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes 2019 innerhalb des Zentralen Versorgungsbereiches.

Das Hauptzentrum stellt das Zentrum von Einzelhandel und verschiedenen Dienstleistungsbetrieben (Gastronomie, Versicherungen, Ärzte etc.) für die Bevölkerung Osnabrücks und darüber hinaus auch für Besucher aus dem Marktgebiet dar. Bezogen auf den Einzelhandel erfüllt das Zentrum eine oberzentrale Versorgungsfunktion.

Das **Hauptzentrum Innenstadt** hat somit eine gesamtstädtische und regionale Bedeutung als Dienstleistungsstandort und als Kultur- und Freizeitstandort (u. a. Theater, Hotels). Das Hauptzentrum Innenstadt weist nach der CIMA-Bestandsaufnahme im Jahr 2018 insgesamt 15 Vergnügungsstätten auf (vgl. Kap. 5.2). Diese teilen sich auf 7 spielorientierte, 6 freizeit- und kulturorientierte und 2 erotikorientierte Vergnügungsstätten. Eine besondere Konzentration der Vergnügungsstätten ist nicht festzustellen.

Es befinden sich insgesamt 20 Vergnügungsstätten in den vier **Stadtteilzentren** Johannisstraße, Lotter Straße, Martinistraße und Bramstraße (Haste) die sich auf jeweils zehn spielorientierte und zehn freizeit-/kulturorientierte Vergnügungsstätten aufteilen. Allein im Stadtteilzentrum

Johannisstraße sind 13 der 20 Vergnügungsstätten dieser Lagekategorie vorhanden. Erotikorientierte Vergnügungsstätten sind hier nicht vorhanden.

In den insgesamt fünfzehn **Nahversorgungszentren**, die überwiegend auf das jeweilige Wohnumfeld ausgerichtet sind, sind insgesamt 14 Vergnügungsstätten vorzufinden. Diese teilen sich auf 12 spielorientierte und jeweils eine Vergnügungsstätte des Grundtyps Freizeit/Kultur und Erotik auf.

Eine höhere Anzahl an Vergnügungsstätten findet sich in den Nahversorgungszentren Iburger Straße (Stadtteil Schölerberg) und Schützenstraße (Stadtteil Schinkel).

Bei der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten innerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche ist eine Differenzierung zwischen den verschiedenen Grundtypen (Spiel, Freizeit/ Kultur, Erotik) geboten, da die einzelnen Typen unterschiedliche Wirkungen auf ihr Umfeld ausüben und somit unterschiedliche städtebauliche Auswirkungen haben können.

So sind **freizeitbezogene Vergnügungsstätten** (Diskotheken, Tanzbars, Multiplexkinos, etc.) mit ihrem Beitrag zur Belebung der Zentren insbesondere in den Abendstunden grundsätzlich zu befürworten, sofern sie sich hinsichtlich der Lärmemissionen etc. verträglich in ihr unmittelbares Umfeld einfügen:

- Freizeit-/ kulturorientierte Vergnügungsstätten sind daher im Hauptzentrum Innenstadt planerisch vorstellbar.
- In den Stadtteilzentren sind freizeit-/kulturorientierte Vergnügungsstätten ausnahmsweise planerisch vorstellbar. Hier sollen sie nicht zu sehr in den Vordergrund rücken, sodass Agglomerationseffekte entstehen und sie Teilbereiche überprägen könnten.
- In den Nahversorgungszentren sind freizeit-/kulturorientierte Vergnügungsstätten planerisch nicht erwünscht. Die Nahversorgungsfunktion dieser Bereiche ist zu sichern.

Dagegen führen **spiel- und erotikbezogene Vergnügungsstätten** regelhaft zum Bedeutungsverlust von Geschäftslagen und -quartieren mit der Folge von vermehrten Leerständen, sinkenden Mietpreisen und dem

Abzug von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben, die für die Funktionalität der Zentren von prägender Bedeutung sind und einen wichtigen Beitrag zur oberzentralen Funktion der Stadt Osnabrück leisten.

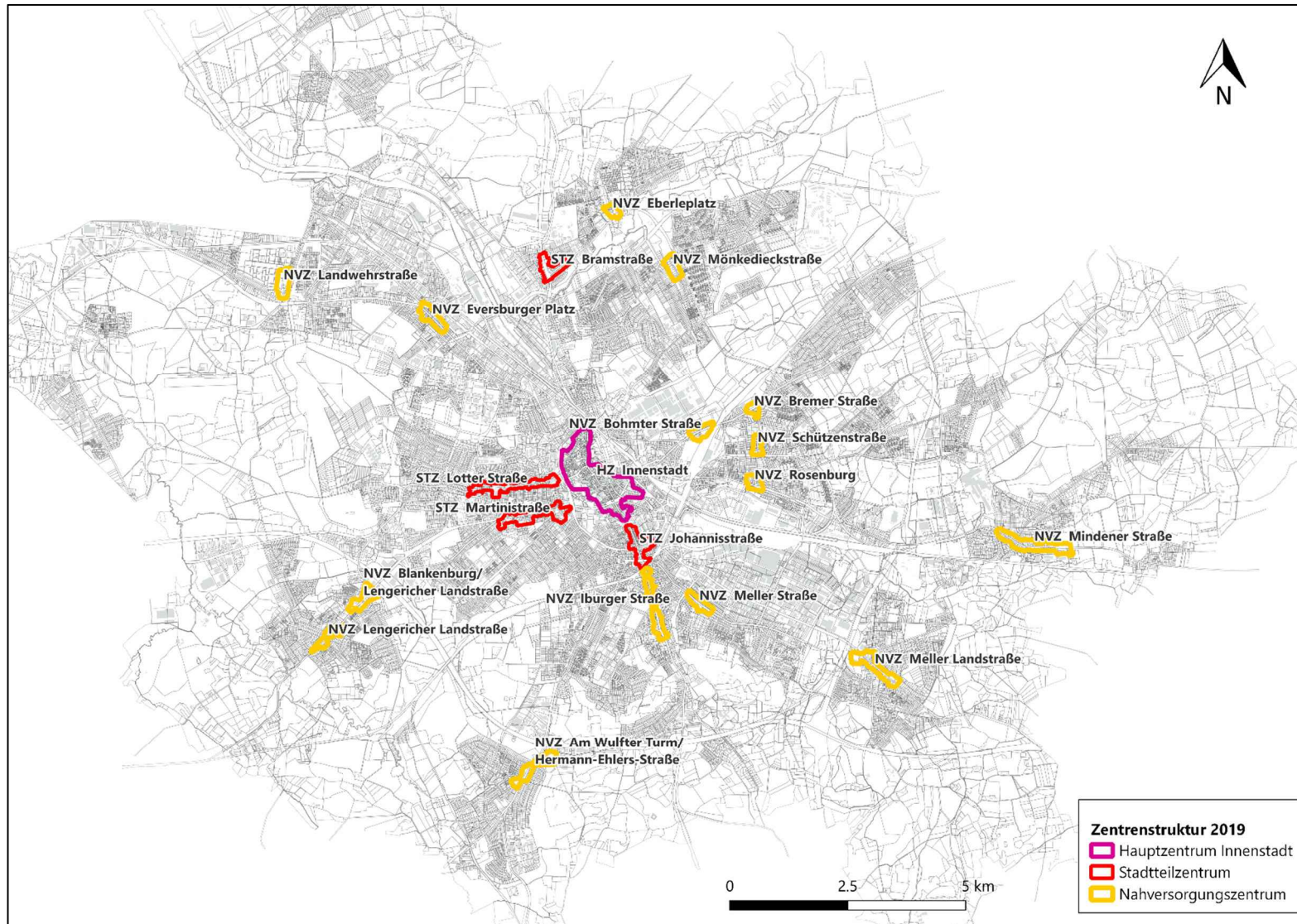
Daher sind spiel- und erotikbezogene Vergnügungsstätten auch innerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche (Hauptzentrum, Stadtteilzentren, Nahversorgungszentren) planungsrechtlich auszuschließen.

Insbesondere vor dem Hintergrund, Funktionsschwächen mit einer verstärkten Anzahl von Leerständen vorzubeugen, erscheint es städtebaulich geboten, möglichen „Trading-Down“-Prozessen durch die Ansiedlung weiterer Spielhallen, Wettbüros und Erotikbetriebe aktiv innerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche entgegenzuwirken. Dagegen sollen freizeit-/ kulturbezogene Vergnügungsstätten, die sich verträglich in die Einzelhandels- und Dienstleistungsstrukturen sowie die vorhandenen Wohnnutzungen einfügen, zulässig sein. Diese Typen von Vergnügungsstätten werden als ergänzende Nutzungen in den MK-, MI- und MU-Gebieten im Hauptzentrum Innenstadt und den Stadtteilzentren grundsätzlich befürwortet

Zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Kern- und Mischgebieten, die an die Zentralen Versorgungsbereiche angrenzen, sei im Wesentlichen auf Kap. 6.3.3 und 6.3.4 verwiesen.

Die folgende Abbildung 22 stellt die Zentralen Versorgungsbereiche gem. der 2. Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes der Stadt Osnabrück 2019 dar.

Abbildung 22: Zentrale Versorgungsbereiche gem. 2. Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes der Stadt Osnabrück 2019



Das Märkte- und Zentrenkonzept der Stadt Osnabrück weist neben dem Hauptzentrum Innenstadt, vier Stadtteilzentren sowie weitere 15 Nahversorgungszentren aus. Für die genannten Zentrentypen wurden in dem kommunalen Märkte- und Zentrenkonzept (2019) zentrale Versorgungsbereiche räumlich abgegrenzt. Wie auch die übergeordneten Haupt- und Stadtteilzentren genießen die stärker auf die Nahversorgung abzielenden Nahversorgungszentren nach § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB einen besonderen Schutzanspruch bezüglich ihres Erhalts und ihrer Entwicklung. Planerisches Ziel ist es, über Nahversorgungszentren die Versorgung der Bürger des Stadtteils bzw. der umliegenden Wohngebiete mit Waren des täglichen Bedarfs möglichst in fußläufiger Entfernung von der eigenen Wohnung sicherzustellen. Damit übernehmen Nahversorgungszentren eine zentrale Versorgungsaufgabe und sind insbesondere für die Attraktivität des Wohnstandortes Osnabrück von besonderer Bedeutung.

Da die Nahversorgungszentren planungsrechtlich u. a. Mischgebiete umfassen, in denen Vergnügungsstätten nicht generell ausgeschlossen sind, besteht ein besonderer Regelungsbedarf.

Zur Stärkung des Einzelhandels bzw. zur Sicherung der Nahversorgungsfunktion sind Vergnügungsstätten in den Nahversorgungszentren planerisch nicht erwünscht. Mit dieser Vorgehensweise können ein breiter Mix aus Handel, Gastronomie und Dienstleistungen gefördert und die Zentren vor „Trading-Down“-Effekten geschützt werden. Hinzu kommen der planerisch gewünschte Erhalt und der Schutz vorhandener Wohnnutzungen und sensibler Einrichtungen wie Kindertagesstätten etc. Eine Zulässigkeit, dass freizeit-/ kulturorientierte Vergnügungsstätten ausnahmsweise zugelassen werden können, wie sie für das Hauptzentrum und die Stadtteilzentren empfohlen wird, erscheint nicht geboten. Die stärker auf die Nahversorgung abzielenden Nahversorgungszentren sollen der wohnungsnahen Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs dienen. Ein Kino, eine Diskothek oder eine Festhalle stellen keine geeigneten Ergänzungen dieser Angebote dar und sind regelmäßig auch mit den

städtebaulichen und verkehrlichen Gegebenheiten der Nahversorgungszentren nicht in Einklang zu bringen.

Da bislang Vergnügungsstätten für den gewerblichen Immobilienmarkt in den meisten Nahversorgungszentren eine untergeordnete Bedeutung haben, ist nicht zu befürchten, dass ein planungsrechtlicher Ausschluss zur Aufgabe von Betrieben und damit zum Entstehen von neuen Leerständen führen wird.

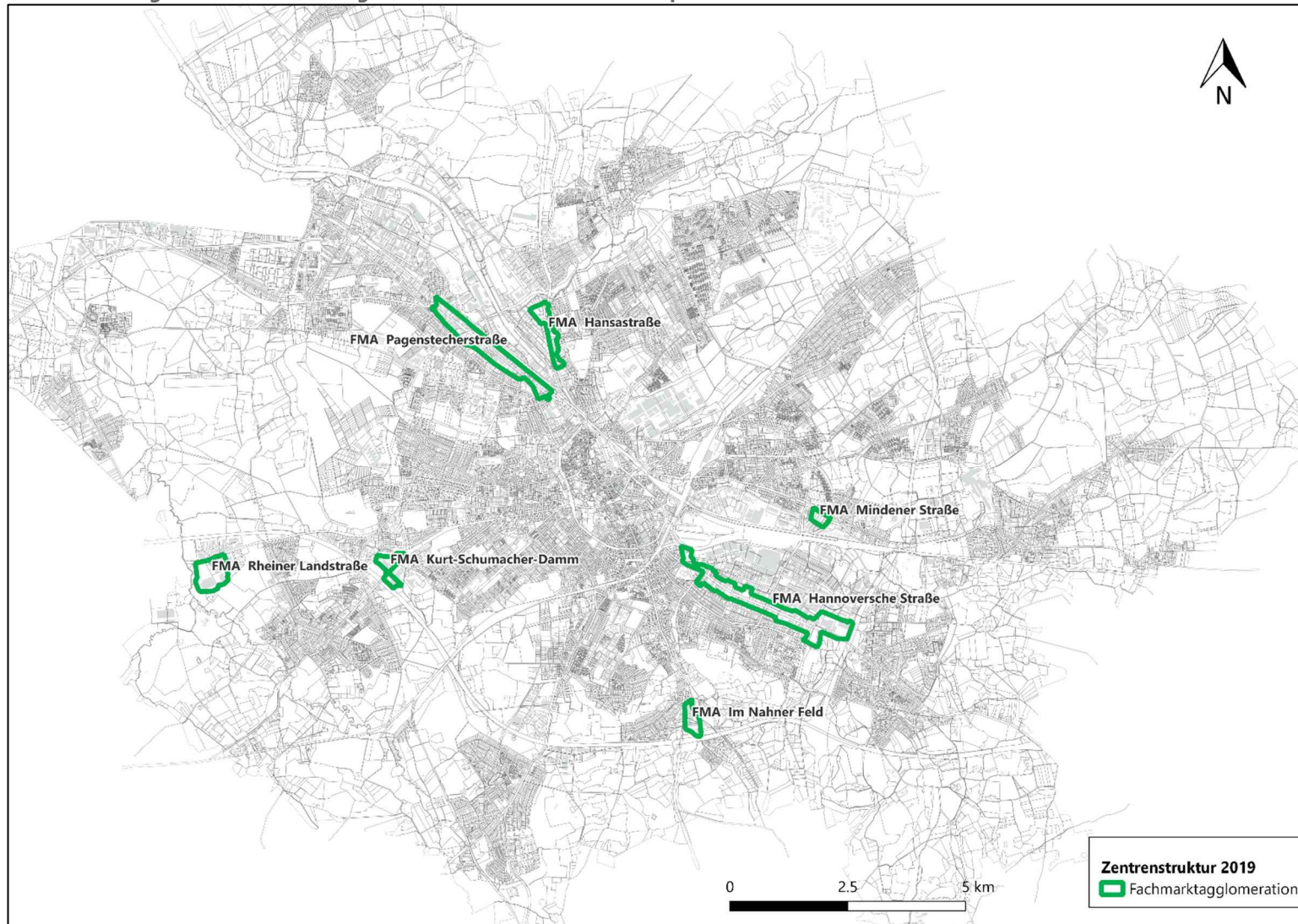
6.3.2 Steuerungsregelungen für die Fachmarkttagglomerationen

Die Fachmarkttagglomerationen sind gemäß Märkte- und Zentrenkonzept prioritär Ansiedlungen des großflächigen nicht-zentrenrelevanten Einzelhandels vorbehalten. Grundsätzlich zeichnen sich diese Bereiche meist durch eine gute verkehrliche Erreichbarkeit mit dem MIV sowie eine hohe Flächenverfügbarkeit aus und sind meist nicht von Wohnbebauung umgeben. Fachmarkttagglomerationen sind heute bereits teilweise Standorte von Vergnügungsstätten, u.a. von Spielhallenbetrieben³⁸. Dies ist vor allem auf die Affinität der Spielhallenbetreiber für autoaffine bzw. frequenzstarke Standorte zurückzuführen. Insbesondere die weitläufigen Lagebereiche an der Pagenstecherstraße im Nordwesten der Stadt sowie der Hannoverschen Straße im Südosten stehen beispielhaft für die gewachsene Stadtstruktur an den Hauptverkehrsachsen Osnabrücks.

Spiel- und freizeitorientierte Vergnügungsstätten sollen ausnahmsweise zugelassen werden können. Erotikorientierte Vergnügungsstätten sollen hier ausgeschlossen werden. Aufgrund der unterschiedlichen Gebietscharakteristik in den Osnabrücker Fachmarkttagglomerationen sowie bereits teilweise bestehender baurechtlicher Ausschlüsse von Vergnügungsstätten, wurde eine gebietsspezifische Detailbetrachtung vorgenommen, die in die Festlegung der planerischen Zielvorstellungen eingeflossen ist.

³⁸ Vgl. Kap.5.2

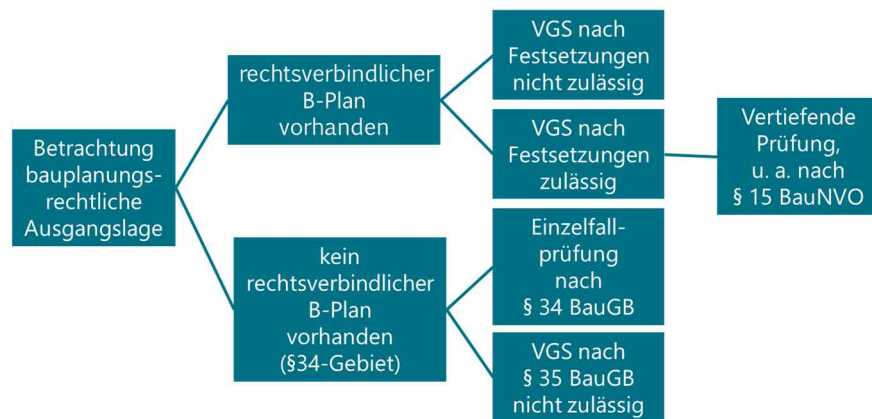
**Abbildung 23: Räumliche Verteilung der Fachmarktagglomerationen im Osnabrücker Stadtgebiet
gem. 2. Fortschreibung des Märkte- und Zentrenkonzeptes der Stadt Osnabrück 2019**



6.3.3 Steuerungsregelungen für Kerngebiete außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche

Nach der BauNVO und den einschlägigen Rechtsurteilen sind in Kerngebieten nach § 7 BauNVO Vergnügungsstätten unabhängig von ihrer Größe allgemein zulässig.

Abbildung 24: Allgemeines Prüfschema zur Beurteilung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Kerngebieten außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche



Anm.: Bei Spielhallen und Wettvermittlungsstellen zusätzlich Überprüfung der gesetzlichen Vorgaben zu Mindestabständen

Quelle: cima 2020

Für die Praxis der Genehmigungsverfahren von entsprechenden Vorhaben ergibt sich hieraus, dass ohne besondere Festsetzungen (z.B. Ausschluss von Vergnügungsstätten) in den entsprechenden Bebauungsplänen eine Vergnügungsstätte in einem Kerngebiet grundsätzlich genehmigungsfähig ist. Im Einzelfall kann eine Versagung nach § 15 BauNVO erfolgen.³⁹ Ein allgemeines Prüfschema für die Beurteilung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Kerngebieten außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche

enthält Abbildung 24 Zur Einzelfallprüfung nach § 34 BauGB sei zudem verwiesen auf Kap. 4.4.3.

Bauplanungsrechtliche Steuerung der Kerngebiete außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche

Aus den obigen Ausführungen folgt die besondere Bedeutung einer vorausschauenden Bauleitplanung für städtebaulich sensible Kerngebiete, die nicht durch die in Kap. 6.3.1 enthaltenen Regelungen für die Zentralen Versorgungsbereiche gesteuert werden. Aus gutachterlicher Sicht zählen hierzu vor allem die Kerngebiete im direkten Umfeld der Zentralen Versorgungsbereiche

Regelungsbedarf für Kerngebiete im direkten Umfeld der Zentralen Versorgungsbereiche

Aufgrund der vorhandenen städtebaulichen Strukturen und der aus Betreibersicht bevorzugten Lagen für Vergnügungsstätten besteht für die Kerngebiete im Umfeld der Zentralen Versorgungsbereiche ein besonderer Regelungsbedarf.

Innerhalb dieser Randlagen zu Zentralen Versorgungsbereichen finden sich bislang bereits mehrere Vergnügungsstätten.

Neben dem Verlust bzw. „Trading-Down“-Prozessen wichtiger zentrumsnaher Wohn- und Dienstleistungsbereiche sind auch mögliche Funktionsbeeinträchtigungen und Imageverluste der Zentralen Versorgungsbereiche (insbesondere des Hauptzentrums und die weiteren Zentralen Versorgungsbereiche) zu beachten.

Planerisch angeraten ist daher für die angeführten Kerngebietsbereiche sowie die Mischgebiete im Umfeld des Hauptzentrums, der Stadtteilzentren sowie der Nahversorgungszentren ein Ausschluss von Vergnügungsstätten, die den Nutzungstypen Spiel und Erotik zuzuordnen sind. Dagegen können freizeitbezogene Vergnügungsstätten, die sich verträglich in die Einzelhandels- und Dienstleistungsstrukturen sowie die vorhandenen

³⁹ Zu den Voraussetzungen einer Versagung nach § 15 BauNVO s. Kap. 6.1.4.

Wohnnutzungen einfügen, im Umfeld des Hauptzentrums zugelassen werden und im Umfeld von Stadtteilzentren ausnahmsweise zugelassen werden. Dieser Vorschlag entspricht den Empfehlungen zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Zentralen Versorgungsbereichen (vgl. Kap. 6.3.1).

6.3.4 Steuerungsregelungen für Mischgebiete außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche

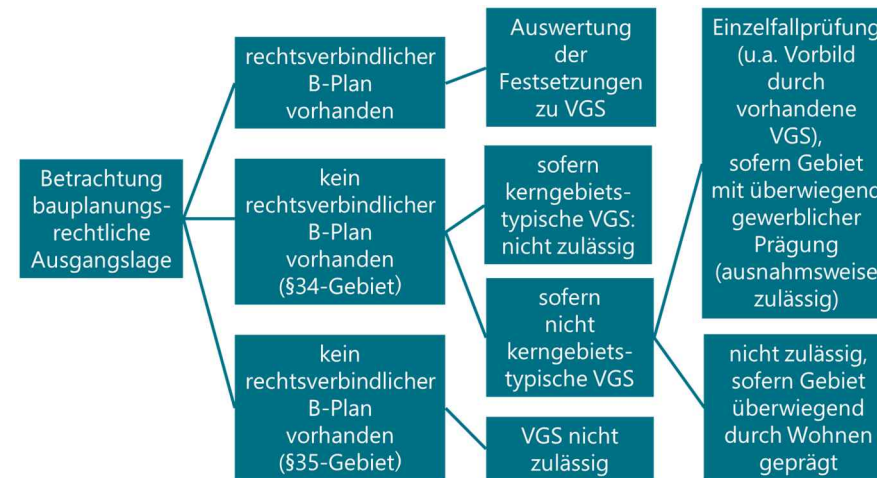
Nach der BauNVO und den einschlägigen Rechtsurteilen sind nicht-kerngebietstypische Vergnügungsstätten in Mischgebieten nach § 6 BauNVO (2017) zulässig, sofern die gewerbliche Nutzung in dem Gebiet überwiegt. In stärker von der Wohnnutzung geprägten Mischgebieten gehören nicht-kerngebietstypische Vergnügungsstätten zu den Nutzungen, die ausnahmsweise zugelassen werden können.

Kerngebietstypische Vergnügungsstätten, die aufgrund ihrer Größe und des von ihnen ausgehenden Störpotenzials mit den übrigen Nutzungen eines Mischgebietes nicht im Einklang stehen, sind in Mischgebieten nicht zulässig.

Für die Praxis der Genehmigungsverfahren von Vergnügungsstätten in Mischgebieten hat die CIMA ein Prüfschema entwickelt, das der folgenden Abbildung 25 entnommen werden kann.

Wie für alle Bauvorhaben ist zunächst zu prüfen, ob der Antragsteller auf der Grundlage eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans einen Anspruch auf Genehmigung hat. Ist dies der Fall, besteht für die Genehmigungsbehörde kein Entscheidungs- bzw. Abwägungsspielraum; das Vorhaben ist zu genehmigen. Daher kommt einer aktiven und vorausschauenden Bauleitplanung eine besondere Bedeutung zu.

Abbildung 25: Allgemeines Prüfschema zur Beurteilung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Mischgebieten



Anm.: Bei Spielhallen und Wettvermittlungsstellen zusätzlich Überprüfung der gesetzlichen Vorgaben zu Mindestabständen

Quelle: CIMA 2020

Zur Sicherstellung der städtebaulichen Ziele kann eine Kommune im Rahmen der Bauleitplanung für ein Plangebiet eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB erlassen. Voraussetzung ist ein Aufstellungsbeschluss, in dem das Planungsziel formuliert ist, die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten bzw. einzelne Unterarten von Vergnügungsstätten zu regeln.

Ebenso kann die Kommune nach § 15 BauGB die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens im Einzelfall für einen Zeitraum von bis zu zwölf Monaten aussetzen, wenn zu befürchten ist, dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde.

Liegt der Fall vor, dass kein rechtsverbindlicher Bebauungsplan vorliegt und das Gebiet gewerblich geprägt wird, ist eine Einzelfallprüfung erforderlich. Die folgenden Kriterien können eine Ablehnung begründen:

- Nähe zu sensiblen Einrichtungen
- Nähe zu stadtbildprägenden Gebäuden
- Sensibilität der Geschäftsstruktur und vorhandene Leerstandsquote
- aufgrund der verstärkten Gefahr von „Trading-Down“-Effekten planerisch nicht gewünschte Agglomeration von Vergnügungsstätten

Sind diese Kriterien zu verneinen, kann die Einzelfallprüfung zu einem positiven Entscheid führen. Dies kann z. B. in Gemengelage ohne einen rechtsverbindlichen Bebauungsplan dazu führen, dass Vergnügungsstätten genehmigungsfähig sind, sofern das Vorhaben die Anforderungen nach § 34 BauGB erfüllt. In diesem Zusammenhang ist auf die in § 34 BauGB Abs. 1 und Abs. 2 aufgeführten Voraussetzungen und sonstigen Vorgaben hinzuweisen, die für die Beurteilung eines Vorhabens im unbeplanten Innenbereich zu beachten sind. Das VG Gelsenkirchen hat z. B. in seinem Urteil vom 1. August 2002 (Az. 5 K 1163/ 99) zum Thema „Einfügen in die nähere Umgebung“ klargestellt, dass es sich bei Spielhallen und Billardcafés um Unterarten von Vergnügungsstätten, die sich nach § 34 BauGB in einer Gemengelage nur einfügen, wenn entsprechende Vergnügungsstätten schon vorhanden sind.

Dominiert die Wohnnutzung den Mischgebietscharakter, wird ein Ausschluss von Vergnügungsstätten empfohlen. Planerisches Ziel ist es dabei, ein vom Wohnen geprägtes Mischgebiet vor einem Funktionswandel zu schützen, der mit einem „Trading-Down“-Prozess verbunden ist (vgl. Abbildung 34).

6.3.5 Steuerungsregelungen für Urbane Gebiete außerhalb Zentraler Versorgungsbereiche

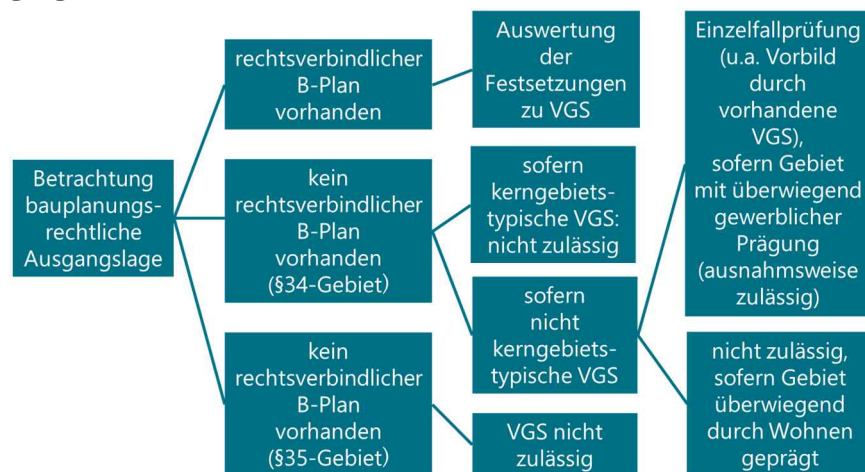
Nach der BauNVO und den einschlägigen Rechtsurteilen sind in Urbanen Gebieten nach § 6a BauNVO (2017) nicht-kerngebietstypische Vergnügungsstätten als Nutzungen einzuordnen, die ausnahmsweise zugelassen werden können (vgl. Abbildung 7). Das Urbane Gebiet als Gebietskategorie wurde in die BauNVO 2017 erstmalig aufgenommen und dient dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören. **Kerngebietstypische Vergnügungsstätten**, die aufgrund ihrer Größe und des von ihnen ausgehenden Störpotenzials mit den übrigen Nutzungen eines Urbanen Gebietes nicht im Einklang stehen, sind in Urbanen Gebieten weder zulässig noch können sie ausnahmsweise zugelassen werden.

Nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten, die nach Umfang und Zweckbestimmung lediglich einem begrenzten Stadtteil dienen sollen und weniger städtebauliche Störpotenziale aufweisen, können im Rahmen der Ausnahme nach § 31 Absatz 1 BauGB zugelassen werden. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Versagung einer gesetzlich vorgesehenen Ausnahme nur aus städtebaulichen Gründen erfolgen darf⁴⁰. Das Rücksichtnahmegebot nach § 15 BauNVO ist in jedem Fall zu berücksichtigen.

Ein allgemeines Prüfschema für die Beurteilung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Urbanen Gebieten außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche enthält Abbildung 26. Zur Einzelfallprüfung nach § 34 BauGB sei zudem verwiesen auf Kap. 4.4.3.

⁴⁰ Zu den Voraussetzungen einer Versagung nach § 15 BauNVO s. Kap. 6.1.4.

Abbildung 26: Allgemeines Prüfschema zur Beurteilung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Urbanen Gebieten außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche



Anm.: Bei Spielhallen und Wettvermittlungsstellen zusätzlich Überprüfung der gesetzlichen Vorgaben zu Mindestabständen
 Quelle: cima 2020

6.3.6 Steuerungsregelungen für die Gewerbegebiete

Der besondere Regelungsbedarf für Gewerbegebiete ergibt sich zum einen aus der BauNVO (2017) und aus alten BauNVO nach der

- Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten ausnahmsweise zugelassen werden können, sofern keine städtebaulichen Gründe dagegensprechen,
- und auch Bordelle oder bordellähnliche Betriebe als „Gewerbebetriebe aller Art“ (i.S. des § 8 Abs.2 Nr. 1 BauNVO) in Gewerbegebieten zulässig sind, wobei diese nicht als Vergnügungsstätte einzuordnen sind⁴¹.

Zum anderen besteht der Bedarf einer gezielten planerischen Steuerung, da Vergnügungsstätten nicht nur, aber vermehrt bei einer räumlichen Konzentration die Funktionstüchtigkeit und das Image eines Gewerbegebietes negativ beeinflussen können. Die Gebiete können damit die Bedeutung als planerisch gewollte Standorte von örtlichen Unternehmen bzw. als Arbeitsstandort für die Erwerbstätigen einer Stadt verlieren.

Die Stadt Osnabrück verfügt aktuell nicht über ein Gewerbeflächenentwicklungskonzept, auf dessen Basis eine differenzierte Bestandsaufnahme der Gewerbeflächen im Stadtgebiet abgeleitet werden kann. Daher wurden zu prüfende Gewerbegebietsstandorte auf Basis der gewerblichen Bauflächen gemäß Flächennutzungsplan der Stadt Osnabrück abgeleitet. Hierbei wurden als gewerbliche Bauflächen festgelegte Bereiche, die nicht bereits anderweitig überplant wurden, geprüft und anhand eines Kriterienkataloges bewertet. Die Überprüfung der Gewerbebestände fand in Abstimmung mit der Stadtplanung und der Wirtschaftsförderung der Stadt Osnabrück statt.

So wurden Gewerbebestände unterschiedlicher Größe und Struktur identifiziert, bei denen aufgrund der besonderen Zielgruppenausrichtung der Flächenentwicklung, anderer standortspezifischer Gegebenheiten oder der besonderen Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung in Osnabrück ein (teilweiser) Ausschluss von Vergnügungsstätten erforderlich ist, um die verfolgte städtebauliche Entwicklung sicherzustellen. Es handelt sich sowohl um historisch gewachsene Gebiete mit einem breiten Mix an Unternehmen (z. B. Industrie- und Gewerbegebiet Atter-Nord) als auch um Standorte, die auf der Grundlage eines Konzeptes gezielt entwickelt werden (z. B. Gewerbegebiet am Limberg). Hierbei wurde eine Überschneidung der im Märkte- und Zentrenkonzept festgelegten Fachmarkttagglomerationen festgestellt, die auch als wesentliche Gewerbebestände für die Stadt Osnabrück Flächen vorhalten (u.a. Pagenstecherstraße).

⁴¹ Vgl. Bundesverwaltungsgericht Beschluss v. 02.11.2015, BVBerwG 4 B 32.15

Folgende Abwägungsfaktoren wurden zur gebietsindividuellen Prüfung herangezogen.

- Bestehender Vergnügungsstättenbesatz
- Sensible Nutzungen im Umfeld (Schule, Kita, Kirche)
- Umfeld von Zentralen Versorgungsbereichen oder Fachmarkttagglomerationen, gem. Märkte- und Zentrenkonzept der Stadt Osnabrück
- Lageeigenschaften
 - siedlungsstrukturelle Lage
 - Nähe zu Wohnbebauung sowie Erreichbarkeit aus Wohngebieten
 - (überregionale) Verkehrsanbindung
- Charakter des Gebietes
 - Bestehende Betriebsstruktur
 - Prägende Nutzungscharakteristik (u.a. hochwertige Dienstleistungen, Bildung)
 - Umfeld industrieller Nutzung (GI-Gebiete)
- Bestehende Zulässigkeit gemäß Bebauungsplan

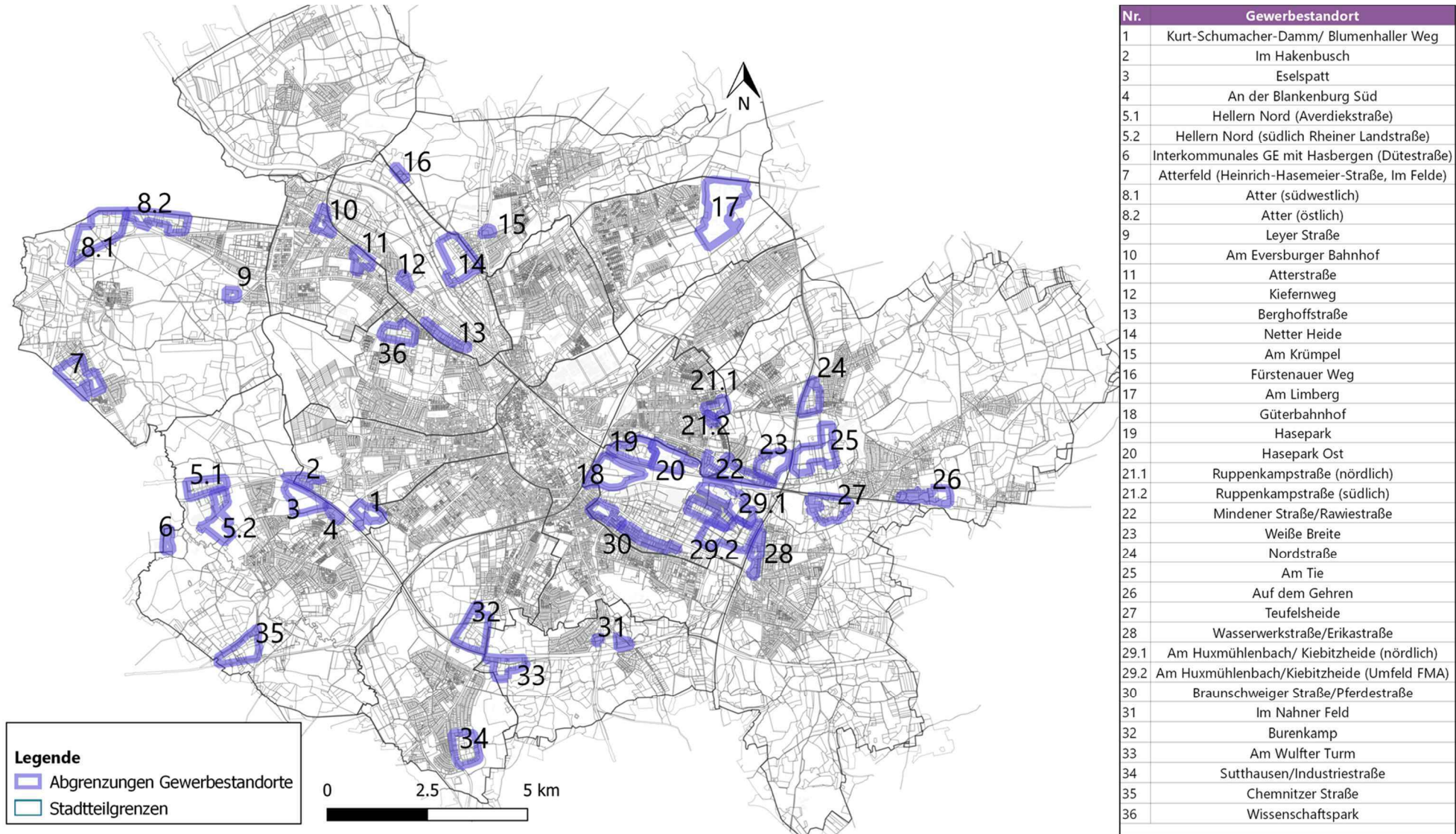
Bei der Prüfung der gewerblichen Bauflächen wurde die tatsächliche Betriebsstruktur herangezogen und entsprechend der bestehenden Regelungen bei vorliegendem Bebauungsplan bewertet.

Für Bereiche, die als gewerbliche Baufläche im Flächennutzungsplan festgelegt sind, die aber einer bestehenden industriellen Nutzung zugeordnet wurden oder als Industriegebiet (GI) nach § 9 BauNVO einzuordnen sind (u.a. Hafen, VW-Werk) regelt sich die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten entsprechend der jeweils gültigen BauNVO. In Industriegebieten sind Vergnügungsstätten gem. BauNVO 2017 allgemein nicht zulässig, in früheren Baunutzungsverordnungen kann dies abweichen (vgl. Kap. 4.4.2). Bei bestehender industrieller Nutzung wird davon ausgegangen, dass derartige Flächen auch zukünftig diesem Nutzungstyp vorbehalten sind. Bei der

Festlegung von Gewerbestandorten blieben in diesem Sinne industriell genutzte Gebiete unberücksichtigt. Zur Einzelfallprüfung nach § 34 BauGB sei zudem verwiesen auf Kap. 4.4.3.

Abbildung 27 gibt einen Überblick über Gewerbestandorte im Osnabrücker Stadtgebiet. Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass durch gewerbe- oder planungsrechtliche Auflagen (z. B. Mindestabstände zwischen Spielhallen und Wettvermittlungsstellen) die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den Gewerbe- und Industriegebieten eingeschränkt sein kann.

Abbildung 27: Übersicht der Gewerbestandorte im Osnabrücker Stadtgebiet



Quelle: cima 2020

Die Bewertung und Klassifizierung der Gewerbestandorte hinsichtlich der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten erfolgte auf der Grundlage einer Gesamtbetrachtung der einzelnen Gebiete als gewerblich zu nutzende Standorte und des geltenden Planungsrechts. Die Empfehlungen für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den verschiedenen Gewerbestandorten sind in Abbildung 29 bis Abbildung 32 dargestellt.

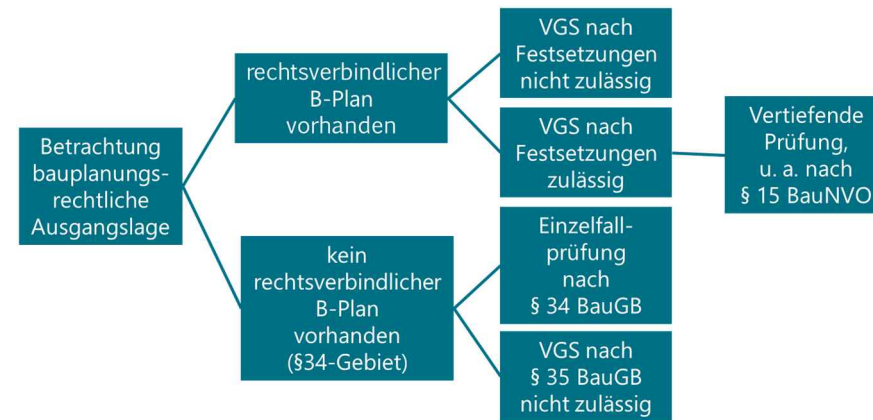
Die Steuerung der Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten basiert auf folgenden Grundüberlegungen:

1. Die Osnabrücker Gewerbegebiete sollen ihre originäre Funktion als Standorte für produzierendes Gewerbe, Handwerk und Dienstleistungsunternehmen behalten. Diese Forderung begründet sich aus der Notwendigkeit, den Wirtschafts- und Arbeitsstandort Osnabrück langfristig auch als Standort für Industrie und Handwerk sowie produktionsnahe Dienstleistungen zu sichern. Aufgrund des aufgezeigten Störpotenzials ist dieses Ziel ohne eine gezielte Steuerung der Vergnügungsstätten nicht oder nur sehr eingeschränkt zu erreichen.
2. Ein völliger Ausschluss von Vergnügungsstätten in allen Osnabrücker Gewerbegebieten ist rechtlich bedenklich; in ggf. anstehenden Rechtsverfahren zu einzelnen Bebauungsplänen könnte eine derartige Regelung als „reine Verhinderungsplanung“ eingestuft werden und daher die entsprechenden Bebauungspläne von den Gerichten in ihrer Begründung als fehlerhaft bewertet werden.

In Form einer Einzelfallprüfung ist das städtebauliche Störpotenzial zu bewerten. Dabei gilt grundsätzlich, dass sich Nutzungen, die ausnahmsweise zugelassen werden können, nach Funktion und Umfang der Eigenart des Gebietes unterordnen müssen (§ 15 BauNVO). Es gilt eine ähnliche Systematik wie nach dem Gebot des Einfügens nach § 34 BauGB. Einen wesentlichen Abwägungsfaktor stellt die Nähe zu sensiblen Nutzungen (Schule, Kita, Kirche, etc.) dar.

Die planungsrechtliche Überprüfung von Bauanfragen für Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten kann anhand des Prüfschemas aus Abbildung 28 erfolgen.

Abbildung 28: Allgemeines Prüfverfahren zur Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten



Anm.: Bei Spielhallen und Wettvermittlungsstellen zusätzlich Überprüfung der gesetzlichen Vorgaben zu Mindestabständen

Quelle: cima 2020

Abbildung 29: Empfehlung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten; Standorte 1-9

NR.	Standort	Charakteristika Zusammenfassung	Wesentliche Abwägungsfaktoren	Planerische Zielvorstellung Spiel	Planerische Zielvorstellung Freizeit/Kultur	Planerische Zielvorstellung Erotik
1	Kurt-Schumacher-Damm/ Blumenhaller Weg	Östliches Umfeld der FMA Kurt-Schumacher-Damm, geprägt durch KFZ-Handel (Mercedes-Benz- und VW-Händler); Bis auf den Ostteil von Wohnlagen komplett isoliert; gute Verkehrsanbindung durch Abfahrt der A30 und Kurt-Schumacher Damm	gewerblich geprägtes FMA-Umfeld	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	planerisch nicht erwünscht
2	Im Hakenbusch	isolierte Gewerbegebietslage, Lage an Rheiner Landstraße, teilweise Mischgebiete (gew. geprägt angrenzend), Wohnbebauung östlich anschließend, durch kleinteilige Gewerbenutzungen geprägt	Ausschluss aufgrund des Gebietscharakters (Dienstleistungen, Kleingewerbe)	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
3	Eselspatt	als gewerbliche Potentialfläche zu entwickeln, über Abfahrt A30 mit dem MIV gut erreichbar. Darstellung im Flächennutzungsplan.	Als Potenzialfläche gewerblichen Nutzungen vorbehalten	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
4	An der Blankenburg Süd	Lengericher Landstraße, südlich FMA Kurt-Schumacher-Damm, direkt angrenzend zum ZVB An der Blankenburg/Lengericher Landstraße; südlich Abfahrt A30 Hellern, wenige Betriebe	ZVB-Umfeld	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
5.1	Hellern Nord (Averdiekstraße)	Anbindung an die A30 über die Rheiner Landstraße, Umfeld FMA (IKEA), geprägt durch Gewerbe (tlw. mit Annexhandel) und kleinere Betriebe und Büros, gänzlich isoliert von Wohnbebauung	gute verkehrliche Anbindung, keine Wohnbebauung in der Nähe	planerisch nicht erwünscht	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	planerisch nicht erwünscht
5.2	Hellern Nord (südlich Rheiner Landstraße)	Östlich der Fachmarkttagglomeration (u.a. Dänisches Bettenlager), (groß)gewerblich geprägt (u.a. Deutsche Post Briefzentrum). Lage Am Schürholz stellt sich als gewerbliche Potenzialfläche dar.	FMA-Umfeld, gewerbliche Potenzialfläche	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
6	Interkommunales GE mit Hasbergen (Dütestraße)	liegt am Rande des Stadtgebietes; geringe, spezialisierte Betriebsstruktur	ausgeschlossen gem. B-Plan	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
7	Atterfeld (Heinrich-Hasemeier-Straße, Im Felde)	Durchmischter Unternehmensbesatz, teilweise von Mischgebieten durchzogen, am Rand des Stadtgebietes, keine angrenzende Wohnbebauung, sehr gute MIV-Anbindung	Solitäre Lage, verkehrliche Anbindung	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar
8.1	Atter (östlich)	Unmittelbare Anbindung an die A1 und L88 (sehr gute MIV-Lage), keine Wohnbebauung angrenzend, durchmischter Unternehmensbesatz;	Solitäre Lage, gute verkehrliche Anbindung	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar
8.2	Atter (südwestlich)	Unmittelbare Anbindung an die A1 und L88 (sehr gute MIV-Lage), keine Wohnbebauung angrenzend, durchmischter Unternehmensbesatz (u.a. Einzelhandelsbetrieb BauKing); Industriegebiete weisen gewerbliche Prägung auf, liegt an Stadtgrenze zur Gemeinde Lotte	ausgeschlossen gem. B-Plan	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
9	Leyer Straße	solitärer Gewerbebestandort ohne Wohngebietsbezug; geringer Betriebsbesatz; gute verkehrliche Anbindung an L88 Richtung A1	Solitäre Lage, gute verkehrliche Anbindung	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar

Quelle: cima 2020

Abbildung 30: Empfehlung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten; Standorte 10-18

NR.	Standort	Charakteristika Zusammenfassung	Wesentliche Abwägungsfaktoren	Planerische Zielvorstellung Spiel	Planerische Zielvorstellung Freizeit/Kultur	Planerische Zielvorstellung Erotik
10	Am Eversburger Bahnhof	Industrieprägung der nördlichen Hafen-Flächen (GI), siedlungsstrukturell und verkehrlich integriert	Sensible Nutzung (Schule) direkt angrenzend, Charakter Industriegebiet im Hafen	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
11	Atterstraße	Industrieprägung (Pott Industrielacke), direktes Wohnumfeld Atterstraße, Integrierte Gesamtschule in Nähe	Sensible Nutzung (Schule) direkt angrenzend.	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
12	Kiefernweg	Nördliches Umfeld FMA Pagenstecherstraße; gute MIV-Erreichbarkeit, Industrieprägung (Stahlhandel, Natursteine), Lage nordöstlich von FMA Pagenstecherstraße	nördlich FMA-Umfeld, kein funktionaler Zusammenhang zu Wohngebieten, verkehrliche Anbindung	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar
13	Berghoffstraße	Südliches, paralleles Umfeld zur FMA Pagenstecherstraße, durchgehender Besatz mit Gewerbe-, teilweise auch Einzelhandelsbetriebe; gute MIV-Erreichbarkeit, Anbindung an Pagenstecherstraße; keine direkte Wohngebietsanbindung (südlich liegt die Natruper Straße)	gute verkehrliche Lage, keine direkte Wohnbebauung; FMA-Umfeld	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	planerisch nicht erwünscht
14	Netter Heide	ehemaliges Kasernengelände, Prägung durch einzelne Betriebe und Behörden	Prägender Gebietscharakter: hochwertiger Besatz von Gewerbe, Dienstleistung und Behörden	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
15	Am Krümpel	Autobahnzubringer B68, nördlich Stadtteilzentrum Bramstraße; Nähe solitärer Fachmarktstandort, Nähe Hochschule, Fläche in Planung, Nähe STZ	Planung angrenzender Nutzungen (u.a. Hochschule)	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
16	Fürstenauer Weg	Umfeld: Logistik, Industrie (ehem. Zeche), ebenso Freiflächen; Hyde-Park-Veranstaltungshalle ansässig, Busanbindung vorhanden	eingeschränkte Standorteignung für Kultur/Freizeit VS	planerisch nicht erwünscht	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	planerisch nicht erwünscht
17	Am Limberg	Ehemaliges Kasernengelände, nordöstlich am Rande des Stadtgebiets; mit MIV eher schlecht erreichbar, (noch) kein Unternehmensbesatz; in der Mitte und im Süden durch Sportangebote geprägt	Gewerblichen Nutzungen vorbehalten, planerisches Gesamtkonzept	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
18	Güterbahnhof	Isolierte Flächen des ehemaligen Güterbahnhofs, Flächenpotential vorhanden; Nähe Hauptbahnhof, keine Wohnlagen	Ehem. Bahnareal in Strukturwandel, tlw. ausgeschlossen gem. B-Plan	planerisch nicht erwünscht	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	planerisch nicht erwünscht

Quelle: cima 2020

Abbildung 31: Empfehlung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten; Standorte 19-27

NR.	Standort	Charakteristika Zusammenfassung	Wesentliche Abwägungsfaktoren	Planerische Zielvorstellung Spiel	Planerische Zielvorstellung Freizeit/Kultur	Planerische Zielvorstellung Erotik
19	Hasepark	Zentrales Gewerbegebiet nahe des Osnabrücker HBF und nördlich des GE-Gebiets Güterbahnhof, Besatz geprägt durch Betrieb (u.a Autohäuser, DHL), gänzlich von Wohnlagen isoliert (Begrünung im Norden, im Süden durch Gleisanlagen); Straßenprostitution als Indikator ist zu beachten	ausgeschlossen gem. B-Plan	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
20	Hasepark Ost	Lage zwischen Gewerbegebiet Hasepark (westlich) und Sondergebiet solitärer Nahversorgungsstandort (Real-Verbrauchermarkt) gem. MZK im Osten, WA-Gebiete direkt nördlich angrenzend, südlich von Bahnareal begrenzt	östliches Umfeld des GE Hasepark; Perspektive zu klären; Bessemerstraße als Wohngebiet nördlich angrenzend	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
21.1	Ruppenkampstraße (nördlich)	GE entlang der Ruppenkampstraße, Übergang Heiligenweg bis Belmer Straße, verkehrlich gut angebunden, E-Center anliegend in GE, geprägt durch kleinteiligen Betriebsbesatz, größtenteils nördlich und südlich von Wohnbebauung umgeben	Spiel, Kultur/Freizeit im Nordteil möglich, gute verkehrliche Erreichbarkeit	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	planerisch nicht erwünscht
21.2	Ruppenkampstraße (südlich)	Belmer Straße: u.a. Großhandel Gartenbau	Sensible Nutzung in Nähe: Heiligenwegschule (südlich)	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
22	Mindener Straße/Rawiestraße	Südlich von Gleisanlagen isoliert, Süd- und Südwestteil §34er Bereiche, bereits bestehender Besatz mit Lasertag-Arena und Spielhalle, Lage entlang der Mindener Straße, bis zum solitären Fachmarktstandort	Gemischt genutztes GE in verkehrlich günstiger Lage; Südlich Mindener Str. möglich	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	planerisch nicht erwünscht
23	Weißer Breite	Durch Druckzentrum und hochwertiges Dienstleistungs-Gewerbe geprägt, auch Bildungseinrichtungen, gute Verkehrsanbindung durch A33-Anschlussstelle und Mindener Straße, relativ isolierte Lage, Wohngebiete im Westen nicht in Zusammenhang	Ausschluss VS im Gebiet, Hochwertiger Besatz mit Dienstleistungen, Bildung (u.a. IBB)	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
24	Nordstraße	Verkehrlich gut angebunden, geprägt durch industrielle Betriebe; Nahversorger (Netto) ist im Nordosten ansässig	ausgeschlossen gem. B-Plan	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
25	Am Tie	Über A33 erschlossen, Östlich industriell geprägt durch Symanzik, westlich sehr kleinteilig und vereinzelt durch Betriebe geprägt	ausgeschlossen gem. B-Plan	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
26	Auf dem Gehren	Durchmischter Besatz, kleinteilige Betriebsstruktur, an Mindener Straße angebunden, Zentraler Versorgungsbereich Mindener Straße (Lebensmittelbetriebe in GE) angrenzend ; Standort ist über Mindener Straße gut verkehrlich angebunden, entfernt von Wohnbebauung,	ZVB-Umfeld (Nahversorgungsbetriebe); Potenzialfläche östlich ist für Gewerbe freizuhalten	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
27	Teufelsheide	Solitärer Gewerbebestandort mit eher ungünstiger Anbindung (Mindener Straße), Geprägt durch Logistiker (Becker & Lietke) sowie Hagebaumarkt (solitärer Fachmarktstandort), übriges Gebiet ist eher kleingewerblich geprägt, vereinzelt Wohnlagen angrenzend	tlw. durch B-Plan ausgeschlossen; Ausschluss auch für Gebiete südlich Sandforter Straße; Umfeld solitärer Fachmarktstandort	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht

Quelle: cima 2020

Abbildung 32: Empfehlung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten; Standorte 28-36

NR.	Standort	Charakteristika Zusammenfassung	Wesentliche Abwägungsfaktoren	Planerische Zielvorstellung Spiel	Planerische Zielvorstellung Freizeit/Kultur	Planerische Zielvorstellung Erotik
28	Wasserwerkstraße/ Erikastraße	Durch produzierendes Gewerbe geprägt, räumliche Nähe zu Wohnlagen, Umfeld A33-Abfahrt Fledder; Anbindung an Hannoversche Straße/Mindener Straße und westlich von A33 begrenzt	ausgeschlossen durch östlich angrenzende Wohnbebauung und ZVB-Umfeld im Süden	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
29.1	Am Huxmühlenbach/ Kiebitzheide (nördlich)	Standortprägung durch westlich anschließende, industrielle Nutzung VW-Werk; durchmischter Besatz großer und kleiner Gewerbebetriebe; Wohnbebauung angrenzend	Industrielle Prägung/VW-Bezug/Logistik, unmittelbare Nähe zu Wohnbebauung	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
29.2	Am Huxmühlenbach/ Kiebitzheide (Umfeld FMA)	Standortprägung durch westlich anschließende, industrielle Nutzung VW-Werk sowie südliche Prägung durch Umfeld FMA Hannoversche Straße (u.a. Bauking); durchmischter Besatz an Gewerbe	südliches Umfeld (am Huxmühlenbach) geprägt durch FMA-Hannoversche Straße	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	planerisch nicht erwünscht
30	Braunschweiger Straße/Pferdestraße	Südliches Umfeld FMA Hannoversche Straße, gute verkehrliche Erreichbarkeit, ab Höhe Narupstraße südlich angrenzende Wohnbebauung	Umfeld FMA, im westlichen Teil (Peiner Straße/Schweerstraße) gem. B-Plan ausgeschlossen	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	planerisch nicht erwünscht
31	Im Nahner Feld	Einzelbetrieb westlich der FMA Nahner Feld (u.a. Marktkauf), sehr gute verkehrliche Erreichbarkeit, Nähe Autobahnzubringer	Wohngebiets-Bezug, Eingangslage Iburger Straße	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	planerisch nicht erwünscht
32	Burenkamp	gute MIV-Erreichbarkeit über die A30 (Abfahrt Sutthausen) und Sutthausen Str; Besatz geprägt durch Autohäuser und produzierendes Gewerbe; keine Wohnbebauung angrenzend	ausgeschlossen gem. B-Plan	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
33	Am Wulfte Turm	Sehr gute MIV-Verkehrsankbindung an die A30 und Sutthausen Str.; Besatz geprägt durch kleinere Dienstleistungsbetriebe sowie ein E-Center, relativ isoliert von Wohnlagen	ausgeschlossen gem. B-Plan	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
34	Sutthausen/ Industriestraße	Am südlichen Rand des Stadtteils Sutthausen und des Osnabrücker Stadtgebietes, verkehrlich ungünstige Lage (Malberger Straße), größtenteils geprägt durch produzierendes Gewerbe; Osnabrücker Werkstätten der Heilpädagogischen Hilfe Osnabrück ansässig	solitäre Lage, isolierte Gebietsprägung, Abgrenzung zu Wohnbebauung gegeben, aber sensible Nutzung vorhanden	planerisch nicht erwünscht	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	planerisch nicht erwünscht
35	Chemnitzer Straße	periphere Randlage im Stadtgebiet, über Lengericher Landstraße angebunden, isoliert von Wohnlagen, Besatz geprägt durch Produktionsbetriebe	periphere Randlage, isoliert von Wohnbebauung	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar	ausnahmsweise planerisch vorstellbar
36	Wissenschaftspark	Konzept zur Entwicklung als hochwertiger forschungsaffiner Standort; Besatz mit Gewerbe	ausgeschlossen gem. B-Plan; Zielsetzung: Hochschulaffines Gewerbe	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht

Quelle: cima 2020

6.3.7 Steuerungsregelungen für Sanierungsgebiete

Die Stadt Osnabrück hat in der Vergangenheit umfangreiche Anstrengungen zur Aufwertung von Stadtgebieten unternommen. Unter Einsatz von Städtebauförderungsmitteln wurden in zahlreichen Stadtgebieten Maßnahmen der Stadtentwicklung durchgeführt. Im Sinne dieses Konzeptes sind daher auch Sanierungsgebiete heranzuziehen, in denen bereits Maßnahmen zur städtebaulichen Entwicklung festgelegt sind. Hier zu nennen sind die Sanierungsgebiete die erst vor Kurzem aufgehoben wurden oder noch aktuell gefördert werden beispielhaft sind hier das Quartier Rosenplatz und das Sanierungsgebiet Schinkel zu nennen.

Das Quartier Rosenplatz befindet sich am südlichen Übergang des Stadtteils Innenstadt zum Stadtteil Schölerberg und wurde 2001 in das Förderprogramm Soziale Stadt des Landes Niedersachsen aufgenommen (Aufhebung 09.06.2017). Der Rosenplatz stellt gem. Märkte- und Zentrenkonzept der Stadt Osnabrück 2019 einen Teilbereich des Stadtteilzentrums Johannisstraße dar. Nach Angaben der Stadt Osnabrück wurden hier „Maßnahmen im sozialen, kulturellen, Bildungs- und Freizeitbereich durchgeführt, Hilfs- und Unterstützungsangebote unterbreitet, Straßen und Wege gebaut oder verbessert sowie Häuser und Wohnungen modernisiert“⁴².

Die im Jahr 2017 mit dem Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzept Schinkel bereits dargestellte Vorprägung durch spielorientierte Vergnügungsstätten (Spielhallen, Wettbüros) im Stadtteil Schinkel wurde im Rahmen der Bestandserfassung dieses Konzeptes bestätigt (vgl. Kap. 5.3). Folgende Aussagen bezüglich des Bestandes an Vergnügungsstätten im Stadtteil Schinkel wurden im Rahmen des Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzept Schinkel im Jahr 2017 getroffen:

„Der öffentliche Raum, das Wohnumfeld ist u.a. im westlichen Bereich der Buersche Straße durch eine hohe Dichte an Spielstätten und Wettbüros geprägt, die den trading down-Prozess in diesem Bereich verdeutlichen. Viele gewerblich genutzte Erdgeschossbereiche werden durch ethnische Ökonomien genutzt. Die Schaufenstergestaltung wirkt vielfach abweisend und Angebote beinden sich in wenig ansprechenden Ladenlokalen in Gebäuden mit vernachlässigter Bausubstanz. Zugleich mehren sich u.a. entlang der Buersche-/ Mindener Straße gewerbliche Leerstände.“⁴³

„Angestrebt wird die Stärkung und Weiterentwicklung des Untersuchungsgebietes als Wohn- und Lebensort für (derzeitige und künftige) Bewohner unter Wahrung des kleinteiligen, vielfältigen Charakters.“

Dies soll u.a. erreicht werden durch die

- Behebung vorliegender funktionaler und städtebaulicher Missstände und Mängel,
- Stärkung/Weiterentwicklung vorhandener Potenziale,
- Förderung des sozialen Miteinanders.

Daher ist insbesondere erstgenanntes Ziel zur „Behebung vorliegender funktionaler und städtebaulicher Missstände und Mängel“ hier im Vergnügungsstättenkonzept nochmals zu betonen.

Das Störpotenzial der Vergnügungsstätten führt insgesamt eher zu einer Destabilisierung des definierten Gebietes, da sie nur selten die notwendigen gestalterischen Anforderungsprofile der Gebiete erfüllen. Somit besteht besonders in Sanierungsgebieten eine erhöhte Gefahr, dass die angestrebten Ziele dieser Gebiete nicht erfüllt werden (können). Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen der Sanierungsgebiete ist eine Einzelfallprüfung anhand einer städtebaulichen Analyse notwendig. Diese zeigt auf, ob durch Vergnügungsstätten ausgelöste Störwirkungen

⁴² <https://www.osnabrueck.de/stadterneuerung/sanierungsgebiet-rosenplatz/>

⁴³ Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept Schinkel 2017

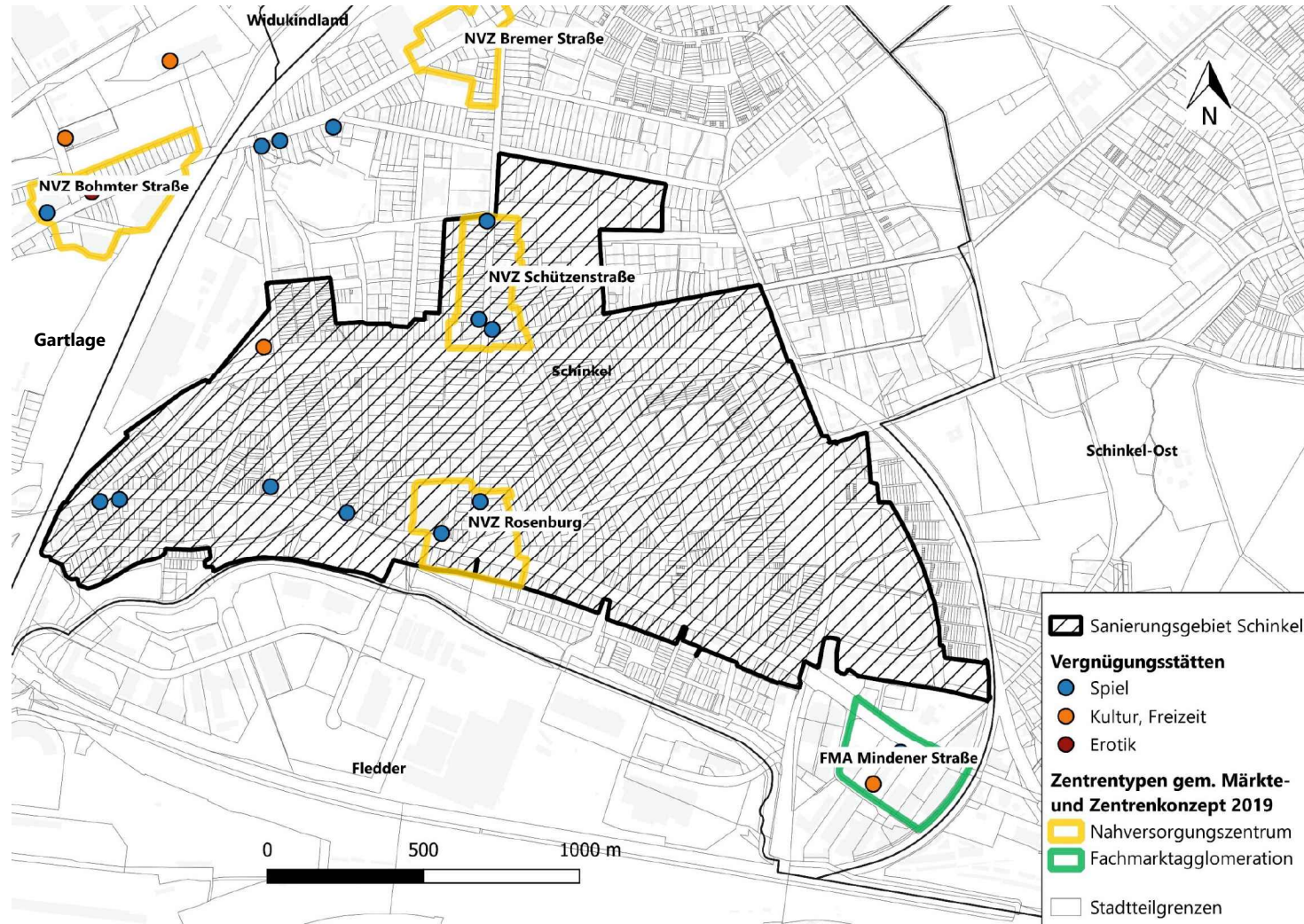
entstehen. Es ist dabei zu prüfen, ob die Ansiedlung von Vergnügungsstätten den Zielen des Sanierungsgebietes widerspricht. Häufig auftretende Phänomene sind die Entwertung von öffentlichen Investitionen sowie auftretende oder sich verstärkende „Trading-Down“-Effekte, die oftmals nicht mit den Zielen von Sanierungsgebieten vereinbar sind. Der heutige Besatz an Vergnügungsstätten im Grundtyp Spiel im Stadtteil Schinkel zeigt sich hier auch im stadtweiten Vergleich deutlich erhöht (vgl. Kap. 5.2).

Eine Erhöhung der Mindestabstände von Spielhallen oder Wettvermittlungsstellen ist daher gezielt dort zu erwägen, wo städtebauliche Gründe vorliegen, um funktionale und städtebauliche Missstände und Mängel zu vermindern. Daher wird die Prüfung zur Erhöhung des Mindestabstandes mittels Verordnung nach § 10 Abs. 2 Satz 3 NGlüSpG zur Vergrößerung der Mindestabstände von Spielhallen im Sanierungsgebiet Schinkel auf bis zu 500 Meter dringend empfohlen (vgl. Kap. 6.3.7).

Bei der Festsetzung des Geltungsbereiches einer Verordnung zur Veränderung der gesetzlichen Mindestabstände ist die in Abbildung 33 dargestellte Abgrenzung des Sanierungsgebietes nicht als bereits festgelegte Grenze zu verstehen. Im Rahmen der Prüfung stellen der Vergnügungsstättenbesatz sowie der städtebauliche Handlungsbedarf die maßgeblichen Gründe zur Festsetzung dar.

In Abbildung 33 ist das Sanierungsgebiet Schinkel im östlichen Osnabrücker Stadtgebiet dargestellt.

Abbildung 33: Vergnügungsstättenbestand im Sanierungsgebiet Schinkel



Kartengrundlage: Stadt Osnabrück 2018

Quelle: cima 2020

Anmerkung: Bei der Festsetzung des Geltungsbereiches einer Verordnung zur Veränderung der gesetzlichen Mindestabstände ist die dargestellte Abgrenzung des Sanierungsgebietes nicht als bereits festgelegte Grenze zu verstehen.

6.3.8 Verbleibende Entwicklungsspielräume für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten

Mit dem vorliegenden Vergnügungsstättenkonzept erfolgt auf der Basis der entwickelten städtebaulichen Zielvorstellungen eine gezielte Steuerung von Vergnügungsstätten im Stadtgebiet. Der vollständige oder teilweise Ausschluss von Vergnügungsstätten in einzelnen Gebieten darf aber nicht dazu führen, dass diese Einrichtungen im gesamten Stadtgebiet nicht zulässig sind.

Auf der Ebene der Bauleitplanungen haben verschiedene Urteile gezeigt, dass ein Ausschluss von Vergnügungsstätten planungsrechtlich nicht zulässig ist, wenn die Planung ausschließlich eine „Verhinderungsplanung“ darstellt (u. a. VGH München, Urteil v. 29.01.2015 – 9 N 15.213).

Mit der verfolgten „Strategie der maßvollen Steuerung“ (vgl. Kap. 6.2) kann ein teilweiser Ausschluss in ausgewählten Stadtbereichen bzw. eine eingeschränkte Zulässigkeit einzelner Formen von Vergnügungsstätten auf der Grundlage dieses Konzeptes vorgenommen werden. Zugleich sollen städtebaulich besonders sensible Bereiche begründet geschützt werden. Die „Strategie der maßvollen Steuerung“ greift dabei Elemente der Konzentrations- und Vermeidungsstrategie auf, beleuchtet allerdings verschiedene Arten von Vergnügungsstätten und unterschiedliche Gebietskategorien im Stadtgebiet genauer und liefert damit eine ganzheitliche Entwicklungsstrategie. So werden ausreichend Ansiedlungsspielräume offen gehalten, die in diesem Kapitel dargelegt werden.

Die in den vorherigen Kapiteln 6.3.1 bis 6.3.7 enthaltenen Steuerungsregeln sehen den vollständigen bzw. teilweisen Ausschluss von Vergnügungsstätten sowie die nur ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten innerhalb bestimmter Teilräume der Stadt Osnabrück vor. Hinzu kommen bei Spielhallen und Wettvermittlungsstellen die zu beachtenden gesetzlichen

Mindestabstände, die die Zulässigkeit dieser Einrichtungen einschränken (s. Kap. 4.2).

Für das Osnabrücker Stadtgebiet ergeben sich hinsichtlich der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Abhängigkeit von den jeweiligen Grundtypen der Nutzung (Spiel, Freizeit/ Kultur, Erotik) und den betrachteten Standortkategorien Empfehlungen für die räumlich konkretisierbaren Entwicklungsspielräume (vgl. Abbildung 34).

Im Rahmen der Bestandsanalyse (vgl. Kap. 5.1) wurden folgende Kernaussagen festgehalten:

- Insgesamt wurden rd. die Hälfte der erfassten Vergnügungsstätten in den Zentralen Versorgungsbereichen der Stadt vorgefunden, insbesondere im Hauptzentrum Innenstadt und dem Stadtteilzentrum Johannisstraße.
- In den vier Stadtteilen Innenstadt, Schinkel, Fledder und Hafen sind mehr als zwei Drittel der Vergnügungsstätten Osnabrücks verortet.
- Im Stadtteil Schinkel besteht aufgrund der hohen Vergnügungsstätdichte pro 1.000 Einwohner verstärkter Steuerungsbedarf (u.a. Buersche Straße). Hierbei sind die städtebaulichen Ziele des Sanierungsgebietes Schinkel zu berücksichtigen.
- Die Fachmarkttagglomerationen an der Hannoverschen Straße und der Pagenstecherstraße sind heute bereits Standorte von Vergnügungsstätten, u.a. des Grundtyps Spiel.
- Insgesamt ist die Anzahl der Spielhallenkonzessionen in der Stadt Osnabrück zwischen 2006 und 2018 um 30,95 % angestiegen⁴⁴. Im regionalen und landesweiten Vergleich besitzt die Stadt Osnabrück eine überdurchschnittlich hohe Ausstattungsichte von Spielhallenstandorten pro Einwohner (s. Abb. 10). In der Stadt Osnabrück gibt es pro Einwohner deutlich mehr Spielhallen im Vergleich zu den Kennzahlen des Landes Niedersachsen und dem Bundesdurchschnitt.

⁴⁴ Arbeitskreis Spielsucht: Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland 2018; Stand: 1.1.2018

Ausgehend von der Bestandsanalyse und den bestehenden baurechtlichen Steuerungsregelungen ergeben sich die folgenden Empfehlungen einer Gesamtkonzeption zur Neuansiedlung von Vergnügungsstätten im Osnabrücker Stadtgebiet.

- Durch die verschiedenen Restriktionen ist die Neuansiedlung von Vergnügungsstätten in weiten Teilen des Stadtgebietes nicht zulässig. Dies ist städtebaulich begründet und folgt den in verschiedenen Konzepten enthaltenen Zielen der Stadtentwicklung in Osnabrück.
- Besonderen Schutz genießen die Zentralen Versorgungsbereiche; Vergnügungsstätten aus den Bereichen Spiel und Erotik sind nach dem vorliegenden Vergnügungsstättenkonzept in Zentralen Versorgungsbereichen grundsätzlich nicht zulässig. Dagegen können freizeit-/ kulturorientierte Vergnügungsstätten (z. B. Multiplexkinos, Tanzlokale und Diskotheken) im Hauptzentrum Innenstadt zugelassen werden. In den Stadtteilzentren können freizeit- und kulturorientierte Vergnügungsstätten ausnahmsweise zugelassen werden. Eine Zulässigkeit von freizeit-/ kulturorientierten Vergnügungsstätten in Nahversorgungszentren, wie sie für das Hauptzentrum und die Stadtteilzentren empfohlen wird, ist nicht geboten. Die stärker auf die Nahversorgung abzielenden Nahversorgungszentren sollen der wohnungsnahen Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs dienen. Die Einschränkung der Standortalternativen für derartige Einrichtungen ergibt sich vor allem aus der Verfügbarkeit von geeigneten Grundstücken bzw. Objekten sowie Fragen der Verkehrs- bzw. Lärmbelastung.
- Weiterhin bietet das Vergnügungsstättenkonzept aber die Option zur Ansiedlung von Vergnügungsstätten an städtebaulich weniger sensiblen Standorten. So können in Gewerbegebieten ohne eine spezielle Zielgruppenausrichtung oder Entwicklungszielen z. B. Spielhallen grundsätzlich zugelassen werden, sofern die gesetzlichen Schutzabstände

und Abstände zu weiteren Spielhallen eingehalten werden. Entsprechendes gilt für Erotikbetriebe, die ausnahmsweise in Gewerbegebieten ohne spezielle Zielgruppenausrichtung bzw. ohne besondere städtebauliche Situation zulässig sind. Die hierfür in Frage kommenden Standorte sind der Übersichtstabelle „Empfehlung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Gewerbegebieten“ (Abbildung 29 bis Abbildung 32) sowie den Übersichtskarten (vgl. Abbildung 35 bis 37) zu entnehmen.

- Zusätzliche Standortalternativen ergeben sich durch die im vorliegenden Konzept enthaltenen Regelungen zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten etwa in Mischgebieten, Urbanen Gebieten und Kerngebieten außerhalb der Zentralen Versorgungsbereiche und deren Randbereiche.

Abbildung 34: Empfehlung für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach Standortbereichen

Standortkategorie	VGS Spiel**	VGS Freizeit/ Kultur	VGS Erotik
Hauptzentrum Innenstadt	planerisch nicht erwünscht	planerisch vorstellbar *	planerisch nicht erwünscht
Stadtteilzentren	planerisch nicht erwünscht	ausnahmsweise planerisch vorstellbar *	planerisch nicht erwünscht
Nahversorgungszentren	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht	planerisch nicht erwünscht
Fachmarktagglomerationen	ausnahmsweise planerisch vorstellbar *	ausnahmsweise planerisch vorstellbar *	planerisch nicht erwünscht
Kerngebiete (MK) außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche	MK mit Wohnprägung: planerisch nicht erwünscht MK mit gewerblicher Prägung: ausnahmsweise planerisch vorstellbar		
Mischgebiete (MI) außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche	MI mit Wohnprägung: planerisch nicht erwünscht MI mit gewerblicher Prägung: ausnahmsweise planerisch vorstellbar		
Sanierungsgebiete	Einzelfallprüfung erforderlich, bei Ziel der Behebung städtebaulicher Missstände bzw. Entgegenwirken städtebaulicher Funktionsverluste planerisch nicht erwünscht		

*: Zulässigkeit von kerngebietstypischen bzw. nicht-kerngebietstypischen VGS ergibt sich aus dem jeweiligen Baugebietstyp nach BauNVO

** Anm.: Bei Spielhallen und Wettvermittlungsstellen zusätzlich Überprüfung der gesetzlichen Vorgaben zu Mindestabständen

Quelle: cima 2020

In die Konzeption gehen ein:

- die im Märkte- und Zentrenkonzept der Stadt Osnabrück enthaltenen Empfehlungen zur Entwicklung der Zentralen Versorgungsbereichen und deren Umfeld
- die ergänzende Untersuchung von Gewerbestandorten nach Ableitung aus dem Flächennutzungsplan durch die cima hinsichtlich der Notwendigkeit einer Beschränkung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten über die in der BauNVO bereits enthaltenen Regelungen hinaus
- bei Spielhallen und Wettvermittlungsstellen die gesetzlichen Regelungen zu den Schutzabständen von vorhandenen Anbietern

Darüber hinaus besteht für die Stadt Osnabrück die Möglichkeit, in bestimmten Stadtbereichen den vom Landesgesetzgeber vorgegebenen Mindestabstand zwischen zwei Spielhallen von 100 Metern per Verordnung auf mind. 50 Meter zu reduzieren bzw. max. 500 Meter zu erhöhen. Eine Erhöhung des Mindestabstandes ist indes aufgrund der ohnehin schon begrenzten Ansiedlungsmöglichkeiten in anderen Stadtgebieten grundsätzlich nur eingeschränkt zu empfehlen. In den Sanierungsgebieten, die nicht durch Vorgaben der sonstigen Gebietskategorien abgedeckt sind, ist zu erwägen, ob eine Verordnung zur Vergrößerung der Mindestabstände von Spielhallen (gem. § 10 Abs. 2 Satz 3 NGLüSpG) oder Wettvermittlungsstellen (gem. § 8 Abs. 2 Satz 3 NGLüSpG) zu erlassen ist. Dies gilt auch für Sanierungsgebiete, in denen das Sanierungsverfahren bereits abgeschlossen ist.

Für ein konkretes Genehmigungsverfahren ist auf jeden Fall eine Einzelfallprüfung angeraten, bei dem das jeweils spezielle Vorhaben und die kleinräumigen Standortgegebenheiten betrachtet und hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit von Vergnügungsstätten bewertet werden. Gleiches gilt für die Bauleitplanung.

Die Festlegungen in rechtsverbindlichen Bebauungsplänen führen über diese grundsätzlichen Erwägungen hinaus zu einer Einschränkung von Ansiedlungsmöglichkeiten an einzelnen Standorten. Hierzu wurde die Bestandsaufnahme der bisherigen rechtlichen Zulässigkeit herangezogen.

Die Abbildungen 35 bis 37 zeigen die räumlich-planerischen Ansiedlungsmöglichkeiten in den betrachteten Gebietskategorien für Vergnügungsstätten im Stadtgebiet von Osnabrück, die sich aus den Empfehlungen ergeben.

Dabei wird aufgrund der unterschiedlichen Störwirkungen unterschieden zwischen den in Kap. 3.1 näher erläuterten drei Grundtypen der spielorientierten, freizeit-/ kulturorientierten und erotikorientierten Vergnügungsstätten.

Somit werden die räumlichen Empfehlungen in drei thematischen Karten dargestellt. In diesen wird unterschieden zwischen Gebieten, in denen Vergnügungsstätten „planerisch vorstellbar“, „ausnahmsweise planerisch vorstellbar“ oder „planerisch nicht erwünscht“ sind.

Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die dargelegten planerischen Zielvorstellungen nicht die konkrete Einzelfallprüfung ersetzen. Hierzu sind im jeweiligen Einzelfall die baurechtliche Situation, die Struktur und Nachbarschaft sowie das Entwicklungspotenzial des Standortes zu prüfen. Die folgenden Kriterien können eine Ablehnung begründen:

- Nähe zu sensiblen Einrichtungen
- Nähe zu stadtbildprägenden Gebäuden
- Sensibilität der Geschäftsstruktur und vorhandene Leerstandsquote
- aufgrund der verstärkten Gefahr von „Trading-Down“-Effekten planerisch nicht gewünschte Agglomeration von Vergnügungsstätten

Die dargelegten Zielvorstellungen entfalten keine unmittelbare Rechtswirkung. Sie sind allerdings als planerische Empfehlung in der zukünftigen Bauleitplanung zu berücksichtigen. Bei der Überführung der Zielvorstellungen in die Inhalte der Bauleitplanung entfalten diese entsprechende Rechtswirkung.

**planerisch vorstellbar
(grüne Darstellung in
den Karten)**

Vergnügungsstätten sind an diesen Standorten aufgrund der Eignung der Standorte oder deren Belastbarkeit hinsichtlich der von dem jeweiligen Nutzungstyp ausgehenden potenziellen Störwirkungen sowie aus den in den unterschiedlichen Gebietskategorien aufgezeigten städtebaulichen Gründen (vgl. hierzu Kap. 6.3.1 bis 6.3.7: Steuerungsregelungen für die Gebietskategorien) planerisch vorstellbar.

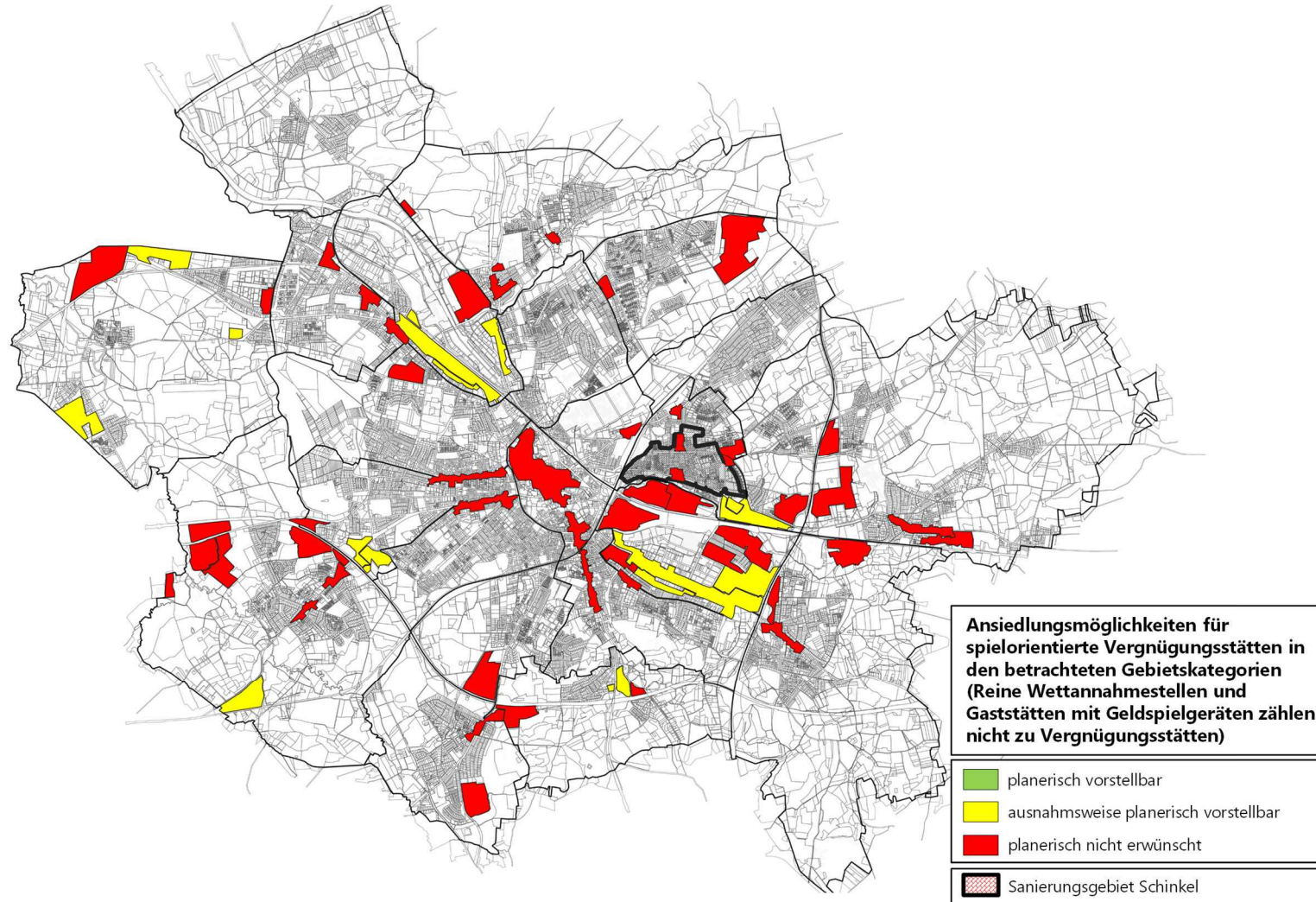
**ausnahmsweise
planerisch vorstellbar
(gelbe Darstellung in
den Karten)**

Vergnügungsstätten sind an diesen Standorten aufgrund der von ihnen ausgehenden potenziellen Störwirkungen sowie der in den unterschiedlichen Gebietskategorien aufgezeigten städtebaulichen Gründe (vgl. hierzu Kap. 6.3.1 bis 6.3.7: Steuerungsregelungen für die Gebietskategorien) ausnahmsweise planerisch vorstellbar. Beim Ausnahmetatbestand ist darauf zu achten, dass sich die Vergnügungsstätten auf Einzelfälle beschränken. Der definierte Gebietscharakter muss gewahrt bleiben. Bestehende Betriebe genießen Bestandsschutz.

**planerisch nicht
erwünscht
(rote Darstellung in
den Karten)**

Vergnügungsstätten sind an diesen Standorten aufgrund der von ihnen ausgehenden potenziellen Störwirkungen sowie der in den unterschiedlichen Gebietskategorien aufgezeigten städtebaulichen Gründe (vgl. hierzu Kap. 6.3.1 bis 6.3.7: Steuerungsregelungen für die Gebietskategorien) planerisch nicht erwünscht. Bestehende Betriebe genießen Bestandsschutz.

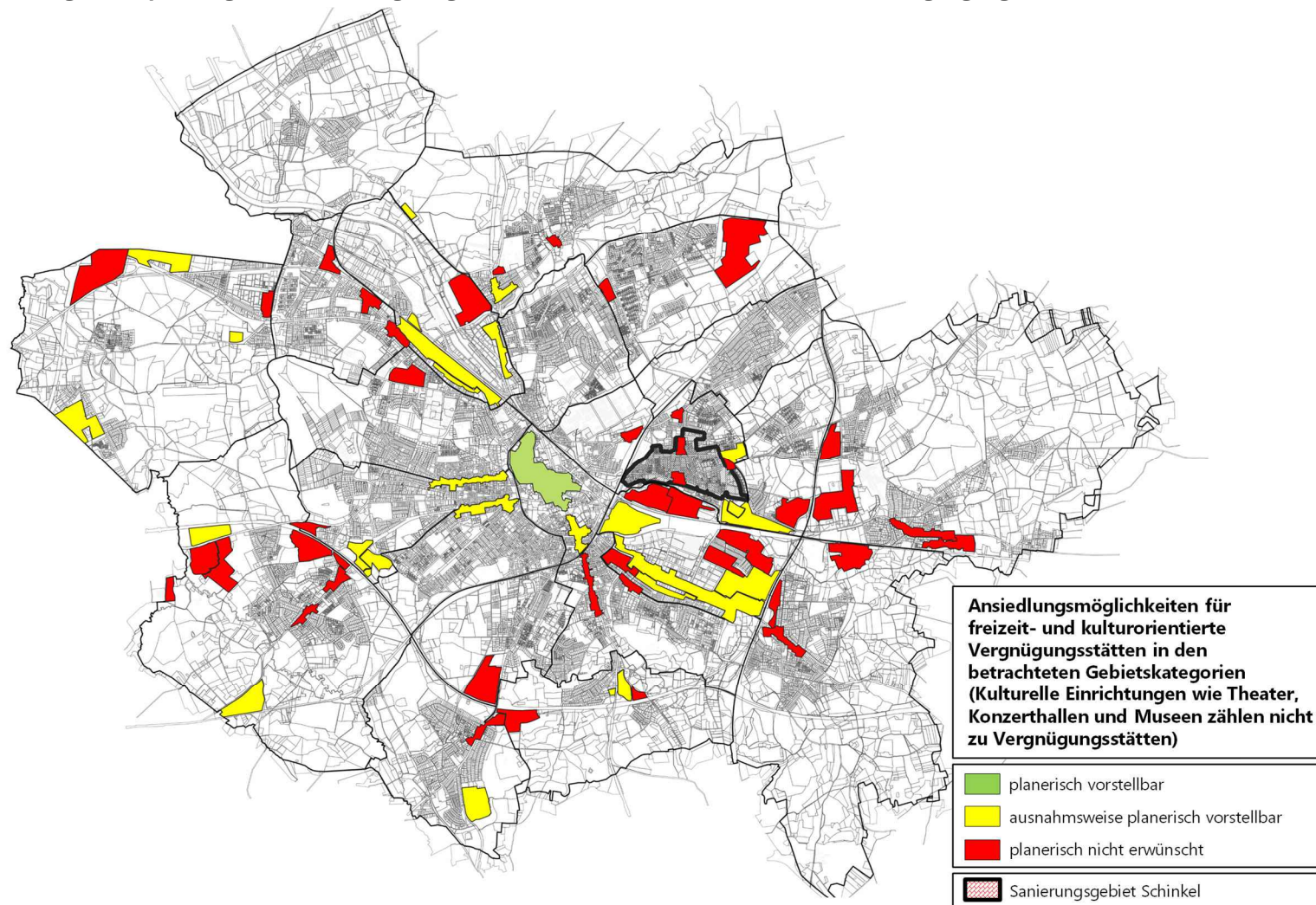
Abbildung 35: Empfehlungen zu Ansiedlungsmöglichkeiten für spielorientierte Vergnügungsstätten in den betrachteten Gebietskategorien



Quelle: cima 2020

Anmerkungen: Auch außerhalb der betrachteten Gebietskategorien kann die Ansiedlung von Vergnügungsstätten grundsätzlich möglich sein. Die Zulässigkeit regelt sich nach den bestehenden bauleitplanerischen Festsetzungen. Die planerischen Zielvorstellungen ersetzen nicht die konkrete Einzelfallprüfung, in der u.a. Störpotenziale zu ermitteln und strukturschädigende Auswirkungen auszuschließen sind

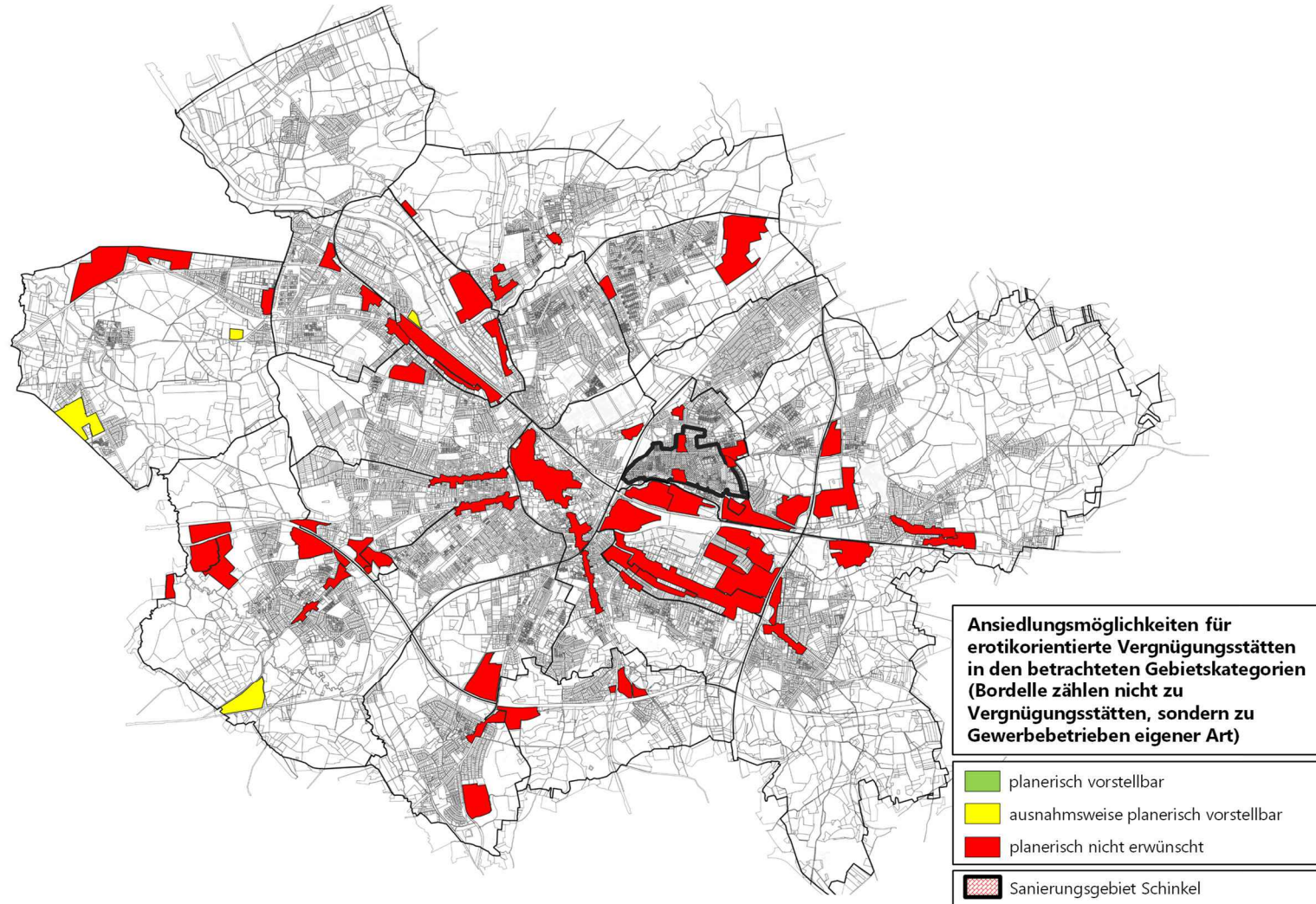
Abbildung 36: Empfehlungen zu Ansiedlungsmöglichkeiten für freizeit- und kulturorientierte Vergnügungsstätten in den betrachteten Gebietskategorien



Quelle: cima 2020

Anmerkungen: Auch außerhalb der betrachteten Gebietskategorien kann die Ansiedlung von Vergnügungsstätten grundsätzlich möglich sein. Die Zulässigkeit regelt sich nach den bestehenden bauleitplanerischen Festsetzungen. Die planerischen Zielvorstellungen ersetzen nicht die konkrete Einzelfallprüfung, in der u.a. Störpotenziale zu ermitteln und strukturschädigende Auswirkungen auszuschließen sind

Abbildung 37: Empfehlungen zu Ansiedlungsmöglichkeiten für erotikorientierte Vergnügungsstätten in den betrachteten Gebietskategorien



Quelle: cima 2020

Anmerkungen: Auch außerhalb der betrachteten Gebietskategorien kann die Ansiedlung von Vergnügungsstätten grundsätzlich möglich sein. Die Zulässigkeit regelt sich nach den bestehenden bauleitplanerischen Festsetzungen. Die planerischen Zielvorstellungen ersetzen nicht die konkrete Einzelfallprüfung, in der u.a. Störpotenziale zu ermitteln und strukturschädigende Auswirkungen auszuschließen sind

6.4 Schlussfolgerungen

Die Zunahme von Spielhallen und Wettbüros in Innenstädten oder Stadtteilzentren ist ein bundesweit zu beobachtendes Phänomen, häufig verbunden mit Funktionsverlusten und Imageschädigungen für ein ganzes Quartier. Auch in der Stadt Osnabrück können erste Anzeichen dieser Phänomene nachgewiesen werden. Die Johannisstraße, die Möserstraße in der Innenstadt, die Pagenstecherstraße oder die Buersche Straße im Stadtteil Schinkel sind häufig diskutierte Bereiche, in denen sich Vergnügungsstätten vermehrt angesiedelt haben. Mit dem gesamtstädtischen Vergnügungsstättenkonzept wird eine fachliche Grundlage zur bau- und planungsrechtlichen Steuerung der Vergnügungsstätten gegeben.

Das vorliegende Konzept

- bietet zunächst einen methodischen Einstieg in die relevanten Begrifflichkeiten und liefert einen Überblick über die planungsrechtlichen Instrumente zur Steuerung von Vergnügungsstätten,
- baut auf einer Bestandserfassung der vorhandenen Vergnügungsstätten im gesamten Stadtgebiet und einer Auswertung relevanter Planunterlagen (Stand: 2018) auf,
- entwickelt auf den Analyseergebnissen aufbauend einen strategischen Ansatz und ein Zielkonzept zur zukünftigen Steuerung der Vergnügungsstätten und
- umfasst für die praktische Arbeit der Bauleitplanung und der Bauordnung einen auf die unterschiedlichen Standortbereiche im Stadtgebiet angepassten Katalog von Steuerungsregeln.

Die wesentlichen inhaltlichen Ergebnisse und Schlussfolgerungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. **Strategie der maßvollen Steuerung:** Ein häufig in der öffentlichen Diskussion geforderter flächendeckender Ausschluss von Vergnügungsstätten ist rechtlich nicht möglich. Das vorliegende Konzept basiert auf einer „Strategie der maßvollen Steuerung“ – so werden

ausreichend Entwicklungsspielräume für alle rechtlich zulässigen Nutzungen im Stadtgebiet offen gehalten.

2. **Schutz der Zentren:** Der Schutz der Zentralen Versorgungsbereiche (Hauptzentrum, Stadtteilzentren, Nahversorgungszentren) hat hohe Priorität. Spiel- und erotikorientierte Vergnügungsstätten sind in den Zentralen Versorgungsbereichen zukünftig planerisch nicht erwünscht. Kultur- und freizeitorientierte Vergnügungsstätten (Diskotheken/ Tanzlokale, Festhallen etc.) sind im Hauptzentrum planerisch vorstellbar, in den Stadtteilzentren können sie ausnahmsweise zugelassen werden:

- Ausschluss von spiel- und erotikorientierten Vergnügungsstätten im Hauptzentrum, freizeitorientierte Vergnügungsstätten sind planerisch vorstellbar
- Ausschluss von spiel- und erotikorientierten Vergnügungsstätten in den Stadtteilzentren, freizeitorientierte Vergnügungsstätten können ausnahmsweise zugelassen werden
- Ausschluss von allen Vergnügungsstätten in den Nahversorgungszentren

3. **Gezielte Steuerung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten auch in den Gewerbegebieten:** Planungsrechtlich können Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten nach § 8 BauNVO ausnahmsweise zugelassen werden. Auf Basis des Flächennutzungsplanes der Stadt Osnabrück wurden die gewerblichen Bauflächen gezielt untersucht, da es sich um für die wirtschaftliche und städtebauliche Entwicklung der Stadt Osnabrück bedeutsame Flächen handelt, deren Entwicklung durch eine verbindliche Bauleitplanung abzusichern ist. Gebietsindividuelle Zielvorstellungen der Gewerbegebiete der Stadt Osnabrück wurden auf Basis eines Kriterienkataloges formuliert.

4. **Bauleitplanung und Bauordnung ergänzen sich:** Ein aktives Gegensteuern zur unkontrollierten Ansiedlung von Wettbüros, Spielhallen und Erotikbetrieben soll sowohl über die Bauleitplanung als auch die Bauordnung erfolgen. Die zuständigen Fachämter haben hier in der Vergangenheit bereits aktives Handeln bewiesen. So ist bereits heute die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in diversen Bebauungsplänen differenziert geregelt.
5. **Handlungsbedarf und -möglichkeiten sind identifiziert:** Für die Stadtplanung gilt es u. a., die sich aus dem Glücksspielstaatsvertrag bzw. Niedersächsischen Glücksspielgesetz und dem Vergnügungsstättenkonzept ergebenden Handlungsspielräume zur Steuerung von Spielhallen und übrigen Vergnügungsstätten zu nutzen.
 - Anpassung von Bebauungsplänen in den Zentralen Versorgungsbereichen
 - Anpassung weiterer Bebauungspläne in den Gewerbegebieten, um insbesondere auch Standorte mit der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten frühzeitig sicherzustellen bzw. negativen Entwicklungen an anderen Standorten planerisch entgegenzuwirken
 - Anpassung der Bebauungspläne an die jüngste Baunutzungsverordnung
 - Einzelfallprüfung der Zulässigkeit von Spielhallen und Wettvermittlungsstellen der Grundlage der Vorgaben aus dem Glücksspielstaatsvertrag bzw. dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz
6. **Erfolgchancen realistisch einschätzen:** Die Praxis der Rechtsprechung zeigt, dass vor einem zu großen Optimismus hinsichtlich einer weitgehenden oder vollständigen Verhinderung von Vergnügungsstätten an städtebaulich sensiblen Stellen gewarnt werden muss. Regelmäßig werden rechtsverbindliche Bebauungspläne gerichtlich für obsolet erklärt oder gegen abgewiesene Bauanträge der Klageweg gesucht. Die auch in der Stadt Osnabrück in einigen Bereichen bereits zu

beobachtenden Funktionsverluste und Imageschäden von einzelnen Lagen durch die vermehrte Ansiedlung von Vergnügungsstätten ist aber Anlass genug, hier eine langfristige und aktive Stadtentwicklungspolitik zu verfolgen.

Darüber hinaus besteht für die Stadt Osnabrück die Möglichkeit, bezüglich der Ansiedlungsmöglichkeiten von Spielhallen für bestimmte Stadtbereiche einen größeren Mindestabstand (bis zu 500 m) oder einen geringeren Mindestabstand (bis zu 50 m) als die ansonsten geltenden 100 m festzulegen (vgl. hierzu Kap. 4.2). Mit der 3. Änderung des Glücksspielstaatsvertrages wurde zudem eine Möglichkeit geschaffen, einen Mindestabstand auch bei Wettvermittlungsstellen anzuwenden.

Insbesondere in Gebieten, die bereits von „Trading-Down“-Prozessen gekennzeichnet sind, bietet eine Erhöhung des Mindestabstandes grundsätzlich ein probates Mittel, Ansiedlungsmöglichkeiten von Spielhallen auf ein gesundes Maß zu beschränken. Da das vorliegende Vergnügungsstättenkonzept der Stadt Osnabrück allerdings bereits gebietspezifische Vorgaben zur Ansiedlung von Spielhallen festlegt und die Ansiedlungsmöglichkeiten daher ohnehin eingeschränkt sind, ist es empfehlenswert, bei einer Erwägung der Erhöhung des Mindestabstandes mit Bedacht zu operieren. Stadtbereiche, in denen eine Erhöhung des Mindestabstandes in Frage käme, können insbesondere Sanierungsgebiete sein, die nicht durch Vorgaben der sonstigen Gebietskategorien abgedeckt sind oder Fachmarkttagglomerationen zur Sicherung von Flächen zur Entwicklung des nicht-zentrenrelevanten Einzelhandels- und ergänzender gewerblicher Nutzungen.

Das Vergnügungsstättenkonzept ist als städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB bei zukünftigen Bauleitplanverfahren in Osnabrück - vergleichbar mit einem kommunalen Einzelhandelskonzept - zu berücksichtigen. Es kann insbesondere die sachliche Begründung für Festsetzungen in Bebauungsplänen zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten liefern.