

## Beschlussvorlage

Nr. 2017/FB III/2361

### Planungsrechtliche Steuerung von Vergnügungsstätten (Spielotheken) in Edewecht und Friedrichsfehn

Beratungsfolge	Datum	Zuständigkeit
Bauausschuss	14.02.2017	Vorberatung
Verwaltungsausschuss	21.02.2017	Entscheidung

**Federführung:** Fachbereich Gemeindeentwicklung und Wirtschaftsförderung

**Beteiligungen:**

**Verfasser/in:** Knorr, Reiner 04405/916 141

#### Sachdarstellung:

##### **Ausgangslage:**

Die Gremien der Gemeinde Edewecht haben sich letztmalig im Jahr 2015 intensiv mit der Thematik der Steuerung von Vergnügungsstätten in Form von Spielhallen auseinandergesetzt. Anlass hierfür war die bereits damals zu beobachtende Tendenz, dass insbesondere entlang der Hauptstraße in Süd Edewecht der aufgrund des Rückganges der traditionellen inhabergeführten Einzelhandelsstrukturen entstandene Leerstand an verschiedenen Standorten zur Ansiedlung von Spielhallen oder zumindest zu konkreten Ansiedlungsbestrebungen geführt hatte. Genannt seien hier die Ansiedlung einer Spielothek im Gebäude Hauptstraße 118 (rückwärtig zu „Mode Schulte“), das (letztlich nicht zum Zuge gekommene) Erweiterungsansinnen für den Standort der damaligen Spielothek „Route 66“ bzw. dem „Bistro Cappuccino“ im Objekt Hauptstraße 111, sowie der Antrag auf Nutzungsänderung für die Errichtung einer Spielothek am Standort des Hotels „Ammerländer Hof“ in Süd Edewecht (Hauptstraße 162).

#### **Bislang genutzte Instrumentarien zur Unterstützung der Lagequalität und des Ortsbildes**

##### **1. Verordnung über den Mindestabstand von Spielhallen**

Als Reaktion hierauf hat die Gemeinde seinerzeit von einer Regelungsmöglichkeit Gebrauch gemacht, die im Zuge der Novellierung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes (NGLüSpG) neu eingeführt worden war. Danach können die Gemeinden bei Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse oder eines öffentlichen Bedürfnisses Mindestabstände zwischen Spielhallen festlegen, die vom gesetzlich definierten Mindestabstand von 100 m abweichen. Aufgrund der seinerzeit herausgearbeiteten Spielgerätedichte und der besonderen städtebaulichen Situation Edewechts als überaus lang gezogenes Reihendorf hat der Rat dann in seiner Sitzung am 24.03.2015 die „Verordnung über den Mindestabstand von Spielhallen innerhalb der Gemeinde Edewecht“ beschlossen, in der ein Mindestabstand von 500

m (Luftlinie) festgelegt wurde. Festzuhalten ist hierbei, dass mit der vorgenannten Verordnung letztlich ein gewerberechtliches Instrument genutzt wurde, um hierdurch indirekt auch die städtebaulichen Strukturen zu stärken.

## **2. Satzung zur Regelung der Außenwerbung**

Im Frühjahr des vergangenen Jahres hat der Rat der Gemeinde Edewecht dann erneut insbesondere mit der Zielsetzung, die städtebaulichen Strukturen und damit die städtebauliche Funktion Edewechts als Standort für zentrenrelevante Nahversorgungsangebote zu stärken, die „Satzung der Gemeinde Edewecht zur Regelung der Außenwerbung in Edewecht“ beschlossen. Durch diese Satzung wurde die Errichtung von großflächigen Werbetafel zum Zwecke der Fremdwerbung entlang der Hauptstraße ausgeschlossen, um einerseits das Ortsbild vor einer weiter ausufernden Überfrachtung mit Fremdwerbung zu schützen und zum anderen der Werbung an der Stätte der Leistung der verbliebenen ansässigen Einzelhändlern und Dienstleistern insbesondere in Süd Edewecht eine bessere Wahrnehmbarkeit zu sichern. Mit dieser Örtlichen Bauvorschrift wurde für Edewecht erstmals gezielt mit einem städtebaulichen Planungsinstrument in dieser Weise steuernd-gestaltend im Sinne einer Sicherung der städtebaulichen Funktion der zentralen Ortslage auf das Ortsbild eingewirkt.

### **Zwischenbilanz**

Auch wenn den beiden oben genannten Instrumenten bereits heute eine positive steuernde Wirkung konstatiert werden kann, ist festzustellen, dass z.B. die städtebaulichen Strukturen in Süd Edewecht weiterhin als geschwächt zu bezeichnen sind. Aktuell kann dies augenfällig daran festgemacht werden, dass mit dem Einzelhandelsgeschäft „Rappelkiste“ seit dem 01.01.2017 ein weiterer gewerblicher Leerstand in Süd Edewecht entstanden ist. Zwar wird das Angebot „Spielwaren“ mit der Umsiedlung in den Baumarkt „Heidkämper“ in Süd Edewecht verbleiben. Es ist aber an für das Ortsbild markanter und in gewerblicher Hinsicht schwieriger Stelle ein Leerstand entstanden, für den zu befürchten ist, dass er ohne weiteres nicht durch ein Einzelhandels- oder Dienstleistungsangebot wieder aufgefüllt werden kann, das zu einer Stärkung oder zumindest Stützung der Angebots- und Nutzungsstrukturen beiträgt. Vielmehr ist zu befürchten, dass es bei länger andauerndem Leerstand aufgrund der Lage des Gebäudes direkt am Ortseingang an der Hauptdurchgangsstraße das Interesse des Vergnügungsstättengewerbes auf sich ziehen könnte. Hierdurch wäre eine weitere Schwächung der städtebaulichen Strukturen in Süd Edewecht zu befürchten.

### **Trading-Down-Effekt**

Dieses Szenario steht beispielhaft für den als „Trading-Down-Effekt“ bezeichneten Vorgang. Hierbei kommt es insbesondere bei bereits geschwächten Standorten durch das hineinstoßen von Glücksspielangeboten in die gewerblichen Leerstände zu einem Prozess, in dem es zu einem Rückgang des verbliebenen traditionellen Einzelhandels verbunden mit einem Qualitätsverlust im betroffenen Quartier durch den Rückgang der gewachsenen Angebots- und Nutzungsvielfalt kommt. Das Gebiet wird vermehrt unattraktiv für den klassischen, auf Kundenverkehr angewiesenen Einzelhandel, der dann zunehmend diese Lagen aufgrund der mit der Ansiedlung von Spielotheken verbundenen negativen Begleiterscheinungen die sich z.B. bereits aus der Zielgruppe und der Außendarstellung der Spielotheken ergibt, meidet. Zusätzlich kann durch die Ansiedlung von Spielotheken ein Verdrängungswettbewerb einsetzen, da mit Spielhallen häufig bei geringen

Investitionskosten höhere Mieten erzielt werden können als beispielsweise mit Einzelhandelsbetrieben und Dienstleistern. Diese können aufgrund des in der Regel deutlich höheren Investitionsbedarfs und der damit verbundenen schmaleren Gewinnmarge die höhere Miete nicht zahlen bzw. werden das unternehmerische Risiko im Zweifel nicht eingehen.

## **Instrumente des Bauplanungsrechtes zur Steuerung von Spielhallen**

### **1. Städtebauliche Feinsteuerung von Spielhallen durch klassischen Bebauungsplan**

Um diesem Effekt entgegen zu wirken bzw. zu verhindern, bedarf es des Einsatzes gezielter städtebaulicher Steuerungsinstrumente. Mit der seinerzeit beschlossenen Verordnung über den Mindestabstand von Spielhallen kann zwar eine Ballung von Spielotheken im Umfeld einer bereits bestehenden Spielothek verhindert werden. Es ist damit aber keine räumliche Gliederung der Siedlungsbereiche mit dem Ziel einer konkreten räumlichen Steuerung derartiger Nutzungen möglich. Das klassische Instrument der städtebaulichen Steuerung ist der Bebauungsplan. In den Festsetzungen der Bebauungspläne sollen sich die städtebaulichen Planungsziele einer Gemeinde widerspiegeln. Deshalb geht der Gesetzgeber davon aus, dass sich aus den Bebauungsplänen bauplanungsrechtlich alles herleiten lässt, was die Gemeinde zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bebauungsplanes für regelungsrelevant angesehen hat. Finden sich zu speziellen Aspekten keine Regelungen, obwohl sie einer Regelung zugänglich gewesen wären, ist davon auszugehen, dass die Gemeinde diesen Aspekt nicht für regelungswürdig angesehen und deshalb bewusst ausgeklammert hat. Wenn zum Beispiel in einem Bebauungsplan die nach dem Zulässigkeitskatalog allgemein zulässige Vergnügungsstätte nicht unter Heranziehung besonderer städtebaulicher Gründe gezielt ausgeschlossen worden ist, ist dies zunächst als positive Entscheidung dafür zu sehen, dass die Gemeinde grundsätzlich Spielotheken in diesem Gebiet in städtebaulicher Hinsicht für vertretbar hält. Hieran muss sich die Gemeinde im Baugenehmigungsverfahren messen lassen. Stellt die Gemeinde fest, dass durch die getroffenen Festsetzungen die städtebaulichen Entwicklungsziele nicht befriedigend erreicht bzw. gewahrt werden können oder wenn sich die städtebaulichen Zielsetzungen verändert haben, kann sie dies in bauleitplanerischer Hinsicht nur durch Änderung des Bebauungsplanes steuern. Hinsichtlich der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten bedeutet dies, dass sie innerhalb des Geltungsbereiches eines qualifizierten Bebauungsplanes dort, wo sie aus Sicht der planenden Gemeinde in städtebaulicher Hinsicht nicht sinnvoll sind, auch nur durch entsprechende Festsetzung ausgeschlossen werden können.

### **2. Städtebauliche Feinsteuerung von Spielhallen durch einfachen Bebauungsplan**

Anders stellt sich die Situation im sog. unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB bzw. innerhalb des Geltungsbereiches eines sog. Einfachen Bebauungsplanes gem. § 30 Abs. 3 BauGB dar. In diesen Gebieten wird die Zulässigkeit von Vorhaben hinsichtlich Art und Maß der Nutzung im wesentlichen anhand der durch die bereits vorhandene Bebauung vorgegebenen Strukturen bestimmt. Eine planerische Zielaussage kann hier nicht abgeleitet werden. Insofern können insbesondere in diesen Bereichen Veränderungen der Versorgungsstrukturen planerisch kaum gesteuert werden. Da der oben beschriebene Mechanismus des Trading-Down-Effektes, der mit der ungesteuerten Ansiedlung von Vergnügungsstätten ausgelöst werden kann zunehmend an Bedeutung insbesondere für kleinere und mittlere

Kommunen erlangt hat, ist mit § 9 Abs. 2b BauGB den Kommunen ein weiteres Instrument der Feinsteuerung an die Hand gegeben worden. Mittels eines einfachen Bebauungsplanes kann die Gemeinde innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile festsetzen, dass Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von Vergnügungsstätten nicht zulässig sind, 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 städtebauliche nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten

zu verhindern.

Hierdurch lässt sich bei entsprechender Herleitung des Vorliegens vorgenannter Tatbestandsvoraussetzungen eine wirksame Steuerung von Spielhallen innerhalb der Ortslagen erreichen.

Zu Bedenken ist hierbei, dass eine Steuerung von Vergnügungsstätten nicht zu einer völligen Verhinderung dieser grundsätzlich zulässigen und berechtigten Art der Gewerbeausübung führen darf. Das bedeutet, dass dieser Nutzungsart in planerischer Hinsicht substanziell Raum zu lassen bzw. geeignete Räume zuzuweisen sind.

### **Vorzufindende städtebauliche Struktur**

#### **Hauptorte Edewecht/Portsloge und Friedrichsfehn**

Bei einer Betrachtung der städtebaulichen und planungsrechtlichen Situation der Hauptorte Edewecht inklusive Portsloge sowie Friedrichsfehn lässt sich erkennen, dass beide Orte aufgrund ihrer jeweils sehr langen Ortsdurchfahrt und der Lage an Landesstraßen, die für den Durchgangsverkehr von überörtlicher Bedeutung sind, in städtebaulicher Hinsicht für das Glücksspielgewerbe von herausgehobenem Interesse sein können. Beide Orte werden auf diesen Verkehrsachsen stark frequentiert. Aufgrund der Länge der Ortsdurchfahrt ergeben sich naturgemäß grundsätzlich eine Vielzahl von baulichen Möglichkeiten, ein Spielhallenangebot in lukrativer Lage zu etablieren. Die geschwächten Strukturen in Süd Edewecht begünstigen zusätzlich diese Ausgangslage aufgrund der oben erläuterten Mechanismen des Trading-Down-Effektes. Im Ortskernbereich zwischen Holljestraße und Lajestraße einschließlich des Grubenhofes, der Bahnhof- und der Rathausstraße findet sich noch ein relativ vielseitiges Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot. Aber auch hier treten vermehrt Leerstände auf. Hier und auch im vorgenannten südlichen Bereich Edewechts befinden sich die im Regionalen Einzelhandelskonzept des Landkreises Ammerland für den Ort Edewecht definierten „städtebaulich integrierte Lagen“, die hinsichtlich ihrer Funktion für Handel und Dienstleistungen für den Ort von besonderer Bedeutung sind. Nördlich der Lajestraße finden sich einige rein gewerbliche ausgerichtete Nutzungen. Entlang der Oldenburger Straße finden sich lediglich am Ortsausgang in Richtung Jeddelloh I überwiegend durch Gewerbe geprägte Bereiche. Ansonsten ist entlang der Oldenburger Straße ganz überwiegend Wohnnutzung vorzufinden.

Friedrichsfehn ist entlang der Ortsdurchfahrt der Friedrichsfehner Straße zwischen

Dorfstraße und Brüderstraße im wesentlichen durch kleinteilige gemischte Strukturen geprägt. Wohnen steht hier im engen Kontakt zu Handel, Handwerk, Dienstleistungen und Gastronomie. Zwischen Kreisverkehr und Dorfstraße finden sich dagegen die großflächigen gewerblichen Nutzungen Friedrichsfehns. Das Wohnen tritt hier eher in den Hintergrund. Die „städtebaulich integrierte Lage“ von Friedrichsfehn umfasst die gesamte Ortsdurchfahrt in West-Ost-Richtung. Entlang der Dorfstraße überwiegt in südliche Richtung ab Einmündung der Straße „Zur Sportwiese“ die Wohnnutzung.

## **Übrige Ortschaften entlang der Hauptverkehrsstraßen**

### **Jeddeloh I**

Jeddeloh I liegt ebenfalls an der viel befahrenen L 828. Lediglich für das Gelände der ehemaligen Ziegelei Wienerberger im Dreieck Jeddeloher Damm/Wischenstraße/Ziegeleistraße ist die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten im Bebauungsplan ausdrücklich ausgeschlossen. Die übrigen straßenseitigen Grundstücke sind grundsätzlich als Mischbauflächen einzustufen. Es sind Handwerks und Gewerbebetriebe zu finden. Auch gewerbliche Leerstände sind vorhanden. Insbesondere im zentralen Bereich von Jeddeloh I wäre somit in Schutz der dörflichen Struktur vorzunehmen.

### **Osterscheps**

Osterscheps liegt an der L829, die ebenfalls überörtliche Bedeutung hat. Es gibt im Ort einige Nahversorgungsangebote und eine Gastwirtschaft mit Saalbetrieb. Auch gewerblich geprägte Bereiche sind vorhanden. Aufgrund der insgesamt aber stark durch Wohnen geprägten dörflichen Struktur wären auch hier Spielotheken zur Sicherung dieser Funktionen auszuschließen.

### **Klein Scharrel**

Klein Scharrel wird zwar nur durch eine Kreisstraße (K 141) gekreuzt, diese Straße wird aber ebenfalls stark frequentiert. Entlang der Ortsdurchfahrt befinden sich zudem im Wandel befindliche gewerbliche Nutzungen. Diese liegen innerhalb eines ansonsten dörflich geprägten Wohnumfeldes. Hier sollte ebenfalls ein Ausschluss

### **Süddorf, Husbäke und Jeddeloh II**

Auch Süddorf, Husbäke und Jeddeloh II werden von klassifizierten Straßen gekreuzt. Aufgrund der vorzufindenden städtebaulichen Strukturen und der bauplanungsrechtlichen Situation ist hier mit einer Ansiedlung von Spielhallen an einer für den jeweiligen Ort schädlichen Stelle nicht zu rechnen bzw. planungsrechtlich nicht zulässig.

### **Derzeitiges Planungsrecht**

Die bauplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen, auf denen die oben beschriebenen Strukturen beruhen und die zurzeit die Grundlage für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben bilden, sind den als **Anlage** beigefügten Übersichtsplänen von Edewecht/Portsloge, Friedrichsfehn, Jeddeloh I, Osterscheps und Klein Scharrel zu entnehmen. Erkennbar ist, dass in Edewecht, Friedrichsfehn und Jeddeloh I größere Bereiche nicht von einem qualifizierten Bebauungsplan erfasst sind. Hier wäre eine Steuerung von Spielhallen, d.h. z.B. die Festsetzung von deren Unzulässigkeit über den oben beschriebenen einfachen Bebauungsplan möglich.

Festzustellen ist außerdem, dass sich in den überplanten Bereichen aller Ortschaften die rechtliche Situation durchaus heterogen darstellt. In den überwiegend älteren Bebauungsplänen ist ein Ausschluss von Vergnügungsstätten kaum erfolgt. Dies ist sicherlich dem Umstand geschuldet, dass sich die aus der zunehmenden Zahl von Spielotheken ergebende Problematik für Edewecht erst in den letzten Jahren deutlich herausgebildet hat. Auch die sich gesellschaftlich insgesamt erst in den letzten Jahren stärker herausgebildete kritische Haltung gegenüber diesen Nutzungen spielt hier eine Rolle.

### **Planungsvorschlag**

Unter Berücksichtigung der oben beschriebenen städtebaulichen Situation der einzelnen Teilbereiche entlang der Ortsdurchfahrten von Edewecht/Portsloge, Friedrichsfehn, Jeddelloh I, Osterscheps und Klein Scharrel sollten in den in der **Anlage** besonders gekennzeichneten Bereichen Vergnügungsstätten in Form von Spielhallen künftig planungsrechtlich ausgeschlossen werden. Es sollten hier, wo erforderlich, entweder die entsprechenden Bebauungspläne geändert bzw. für die unbeplanten Innenbereiche sog. einfache Bebauungspläne aufgestellt werden.

Zu erkennen ist aus der **Anlage** auch, dass nicht für alle Bereiche ein Ausschluss von Spielhallen vorgeschlagen wird. Um den Ansprüchen an eine steuernde Bauleitplanung gerecht zu werden, die auch die eigentums- und gewerberechtlichen Ansprüche des Glücksspielgewerbes ausreichend beachtet, sollten diese Bereiche planungsrechtlich unverändert und damit die grundsätzliche bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten bestehen bleiben. Diese Bereiche sind überwiegend durch gewerbliche Nutzungen geprägt, weisen keine städtebaulich störanfälligen Nutzungen auf und sind nicht durch das Einsetzen des Trading-Down-Effektes bedroht. Ein Ausschluss von Vergnügungsstätten würde sich mit Blick auf den grundgesetzlich garantierten Schutz des Eigentums sowie der Gewerbefreiheit daher für diese Bereiche als ein nicht zu rechtfertigender Eingriff darstellen und die Rechtssicherheit der übrigen Planungsbemühungen grundsätzlich in Frage stellen. Bei Vorliegen aller sonstigen bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen wird also dort auch in Zukunft das Hinzutreten einzelner Spielotheken nicht vollständig auszuschließen sein.

In Kombination mit der bereits in Kraft befindlichen gewerberechtlich basierten Verordnung über den Mindestabstand von Spielotheken untereinander, könnte somit aber insgesamt durch die vorgeschlagene planerische Ergänzung eine Entschärfung der Spielhallenproblematik erzielt werden.

Beide Verfahren, also die Änderung der betroffenen Bebauungspläne als auch die Aufstellung des einfachen Bebauungsplanes gem. § 9 Abs. 2b BauGB, können im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB durchgeführt werden.

### **Beschlussvorschlag:**

*1. Aufgrund der Vorschriften des Baugesetzbuches (BauGB) in der zurzeit geltenden Fassung soll für folgende Bebauungspläne gem. § 1 Abs. 5 und 6 BauNVO im vereinfachten Verfahren gemäß § 13 BauGB festgesetzt werden, dass in den jeweiligen Mischgebieten*

- a) die allgemein zulässigen Vergnügungsstätten (§ 6 Abs. 2 Nr. 8 BauNVO) nicht zulässig sind und
- b) die ausnahmsweise zulässigen Vergnügungsstätten (§ 6 Abs. 3 BauNVO) nicht Bestandteil des Bebauungsplanes sind:

*Bebauungspläne Nrn. 3 A, 4, 6, 18, 20 Neufassung, 21 A, 24 A, 35 B, 45 A, 46, 49, 54A, 59, 64, 66, 100, 102, 106, 110, 128, 156, 161, 169*

2. Aufgrund der Vorschriften des Baugesetzbuches (BauGB) in der zurzeit geltenden Fassung soll für den sich aus der **Anlage Nr. \_** zum Protokoll über die Sitzung des Bauausschusses am 14.02.2017 ergebenden Bereich im vereinfachten Verfahren gemäß § 13 BauGB ein einfacher Bebauungsplan gemäß § 9 Abs. 2b BauGB zur Steuerung von Vergnügungsstätten aufgestellt werden.

3. Die Verwaltung wird beauftragt, auf der Grundlage entsprechender Planentwürfe die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange durch Auslegung der Planänderungen der unter 1. genannten Bebauungspläne und des unter 2. genannten einfachen Bebauungsplanes gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauGB durchzuführen.

**Anlagen:**

- Übersichtspläne