



Vergnügungsstättenkonzept für die Stadt Backnang

AUFTRAGGEBER: Stadt Backnang

PROJEKTLEITUNG: Dipl.-Geogr. Gerhard Beck

PROJEKTBEARBEITUNG: M. Eng. Stadtplanung Arian Zekaj

Ludwigsburg, den 18.07.2023

Urheberrecht

Das vorliegende Dokument unterliegt dem Urheberrecht gemäß § 2 Abs. 2 sowie § 31 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutze der Urheberrechte. Eine Vervielfältigung, Weitergabe oder (auch auszugsweise) Veröffentlichung ist im Rahmen des politischen Prozesses, von Bauleitplanverfahren, Baugenehmigungsverfahren, Rahmenplanungen und Gerichtsverfahren ohne Genehmigung möglich. Für alle anderen Zwecke ist eine Veröffentlichung des Dokuments nur nach vorheriger schriftlicher Genehmigung der GMA und des Auftraggebers unter Angabe der Quelle zulässig.

Auf die explizite Nennung der verschiedenen Geschlechter im Text wird aus Gründen der Lesbarkeit verzichtet. Jedoch sind bei allen Nennungen sowohl weibliche wie auch männliche und andere Geschlechter gemeint.

Quellenangabe Titelbild: Stadt Backnang



Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH
Ludwigsburg / Dresden / Hamburg / Köln / München

Büro Ludwigsburg
Hohenzollernstraße 14
71638 Ludwigsburg

Geschäftsführerin: Birgitt Wachs

Tel 07141 9360-0 / Fax 07141 9360-10
info@gma.biz / www.gma.biz

Vorbemerkung

Im vergangenen Jahre erteilte die Stadt Backnang der GMA, Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH, Ludwigsburg, den Auftrag zur Erstellung eines Vergnügungsstättenkonzeptes für die Stadt Backnang.

Das Ziel des Vergnügungsstättenkonzeptes ist es, eine gesamtstädtische räumliche Entwicklungskonzeption zur planungsrechtlichen Steuerung von Vergnügungsstätten im Stadtgebiet zu erhalten. Das Vergnügungsstättenkonzept dient als Grundlage für eine städtebauliche bzw. planungsrechtliche Steuerung weiterer Vergnügungsstätten im Backnanger Stadtgebiet. Die Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages 2021 und des Landesglücksspielgesetzes vom 28.11.2012 (inkl. Änderungen) wurden bei der Konzepterstellung berücksichtigt.

Insgesamt standen der GMA für die Erstellung der Untersuchung Daten und Informationen des Statistischen Bundesamtes, des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, der Stadt Backnang sowie interne Daten der GMA zur Verfügung. Die Daten wurden von den Mitarbeitern der GMA nach bestem Gewissen erhoben, mit der gebotenen Sorgfalt aufbereitet und nach neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen ausgewertet. Die vorliegende Untersuchung dient der Entscheidungsvorbereitung und -findung für kommunalpolitische und bauplanungsrechtliche Entscheidungen in der Stadt Backnang.

G M A
Gesellschaft für Markt- und
Absatzforschung mbH

Ludwigsburg, den 18.07.2023
BE ZJA wym

Inhaltsverzeichnis

Seite

I. Ausgangslage und Aufgabenstellung	5
II. Vergnügungsstätten und deren städtebauliche Bedeutung	7
1. Definitionen	7
1.1 Definition: Vergnügungsstätte	7
1.2 Betriebsformen und Unterarten von Vergnügungsstätten	7
2. Städtebauliche Bedeutung von Vergnügungsstätten	11
2.1 Städtebauliche Störpotenziale	11
2.2 Trading-Down-Effekte	12
III. Rechtliche Grundlagen	14
1. Relevante Verordnungen und Gesetze des Bundes	14
2. Glückspielstaatsvertrag und Landesglückspielgesetz Baden-Württemberg	14
3. Zulässigkeit und Steuerungsmöglichkeiten von Vergnügungsstätten	18
3.1 Definition kerngebietstypische Vergnügungsstätte	18
3.2 Baunutzungsverordnung (BauNVO)	19
3.3 Unbeplanter Innenbereich (§ 34 BauGB)	20
3.4 Steuerung aus städtebaulichen Gründen	20
IV. Planungsrechtliche Situation und Strukturanalyse Backnang	23
1. Innenstadt	23
2. Wohngebiete und Stadtteile	23
3. Gewerbegebiete	24
4. Wichtige Stadteingänge	25
V. Situationsanalyse der Vergnügungsstätten in Backnang	28
1. Spielhallen	28
2. Wettbüros und Wettannahmestellen	30
VI. Gesamtstädtisches Standortkonzept für Vergnügungsstätten	33
1. Grundlagen	33
2. Ausschlussgebiete	33
2.1 Wohngebiete	35
2.2 Innenstadt	35
2.3 Stadtteile	35
2.4 Wichtige Stadteingänge	35
VII. Zusammenfassung und weitere Umsetzungsempfehlungen	39

I. Ausgangslage und Aufgabenstellung

In den letzten Jahren ist die Zahl der Bauanträge sowie der realisierten Vergnügungsstätten in Deutschland stark gestiegen. Waren in der Vergangenheit Spielhallen Ausgangspunkt dieser Entwicklung, so sind in den vergangenen Jahren Wettbüros, v.a. als Nachnutzer von Einzelhandelsimmobilien und Ladenlokalen, verstärkt in Erscheinung getreten.

Auch die Stadt Backnang mit derzeit 37.558 Einwohnern (Stand: 31.12.2020) stellt einen für Vergnügungsstätten interessanten Standort dar. Diese Attraktivität drückt sich durch die derzeit bestehende Vielzahl entsprechender Einrichtungen aus. Im Rahmen der Erhebungen für diesen Bericht wurden folgende Betriebe erfasst:

- /// 3 Spielhallen
- /// 10 Wettbüros bzw. Wettannahmestellen.

Um möglichen nutzungsstrukturellen Konflikten und städtebaulichen Fehlentwicklungen vorbeugen zu können, beabsichtigt die Stadt Backnang zukünftig Vergnügungsstätten gesamtstädtisch zu steuern. Das vorliegende Konzept dient als Grundlage für eine städtebauliche bzw. planungsrechtliche Steuerung der Ansiedlung von Vergnügungsstätten.

Das Konzept dient hier als räumlich-funktionale Leitlinie, die eigentliche Steuerung erfolgt über die Erstellung bzw. Änderung von Bebauungsplänen. Somit wird mit diesem Konzept unabhängig von konkreten Genehmigungsverfahren eine Grundlage für die stadträumliche Steuerung von Vergnügungsstätten in Backnang erstellt.

Laut Baugesetzbuch (BauGB) ist es Aufgabe der Bauleitplanung, die städtebauliche Entwicklung und Ordnung in der Gemeinde zum Wohl der Allgemeinheit zu sichern. Besondere Aspekte sind dabei u. a. die Wohn- und Arbeitsverhältnisse, sozial stabile Bewohnerstrukturen, soziale und kulturelle Bedürfnisse sowie die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes. Dabei ist grundsätzlich unstrittig, dass Kommunen durch Festsetzungen im Bebauungsplan Vergnügungsstätten im Speziellen beschränken bzw. ausschließen können.¹

Für die planungsrechtliche Zulässigkeit dieser Nutzungen ist nicht die gesellschaftspolitische Bewertung der Betriebe relevant. Voraussetzung für eine planungsrechtliche Beschränkung sind vielmehr **besondere städtebauliche Gründe**. In innerstädtischen Standortlagen liegen diese besonderen städtebaulichen Gründe z. B. vor, falls:

- /// traditionelle innerstädtische Nutzungen wie der Einzelhandel, gehobene Dienstleistungen, Gastronomie etc. verdrängt werden,
- /// das Image der zentralen Lagen durch die angesiedelten Vergnügungsstätten negativ beeinflusst und
- /// die Vermietbarkeit von Ladengeschäften im unmittelbaren Standortumfeld gleichzeitig erschwert wird.

¹ Vgl. hierzu insbesondere BVerwG, Beschluss vom 04.09.2008, 4 BN 9.08 – ZfBR 2008, 799 (Vergnügungsstätten); VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 30.03.2005, 3 S 1524/05; VBIBW 2006, 142 (Vergnügungsstätten und Sexshops); BVwG, Beschluss vom 05.01.1995, 4 B 270/94 – m.w.N. (Spielhallen)

Festsetzungen im Bebauungsplan zum Ausschluss von Vergnügungsstätten bedürfen der Darstellung der besonderen städtebaulichen Gründe und müssen ein **schlüssiges Konzept** erkennen lassen, das eine Überprüfung des Nutzungsausschlusses auf seine Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit ermöglicht.

Das vorliegende Konzept wurde auf Basis einer Aufnahme und Bewertung der aktuellen stadtstrukturellen Nutzungen und städtebaulichen Strukturen im gesamten Stadtgebiet erstellt und dient als Grundlage für die zukünftige Steuerung von Vergnügungsstätten im Stadtgebiet von Backnang. Unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Steuerung von Vergnügungsstätten und der Formulierung von städtebaulichen Zielsetzungen für die Stadt Backnang werden abschließend Empfehlungen für Stadtbereiche formuliert, in denen die Ansiedlung von Vergnügungsstätten zulässig bzw. nicht zulässig sein sollte.

Das Ergebnis dieser Untersuchung liefert somit die konzeptionelle Grundlage für nachgelagerte Bebauungsplanverfahren (Änderungen oder Aufstellungen) bzw. den möglichen Ausschluss von Vergnügungsstätten auf der Basis von besonderen städtebaulichen Gründen.

II. Vergnügungsstätten und deren städtebauliche Bedeutung

1. Definitionen

Zu Beginn der Untersuchung ist es unerlässlich den Begriff der Vergnügungsstätte zu definieren und die geläufigsten Betriebsformen mit ihren Besonderheiten und städtebaulichen Wirkungen vorzustellen.

1.1 Definition: Vergnügungsstätte

Der Begriff „**Vergnügungsstätte**“ wird rechtlich – abhängig vom Kontext – unterschiedlich definiert: Im städtebaulichen Sinn umfasst er einen Teilbereich des Freizeit- und Unterhaltungsektors. Baurechtlich wird eine Vergnügungsstätte als eine besondere Art von Gewerbebetrieben bezeichnet, bei denen die kommerzielle Unterhaltung und damit die kommerzielle Freizeitgestaltung der Besucher im Vordergrund steht.² Es handelt sich damit um gewerbliche Nutzungsarten, die sich in unterschiedlichen Ausprägungen unter Ansprache des Sexual-, Spiel- oder Gesellschaftstribs einer Freizeitunterhaltung mit dem Ziel der Entspannung und Zerstreuung widmen.³

Damit unterscheiden sich Vergnügungsstätten wesentlich von anderen Gewerbe- und Freizeitbetrieben bei denen beispielsweise das Angebot von Speisen und Getränken (Gastronomie), bzw. die körperliche (z.B. Fitnesscenter) oder kulturelle (Kleinkunst/Kabarett) Entwicklung im Vordergrund stehen. Gleiches gilt auch für Veranstaltungsorte, die das gesellschaftliche Miteinander fördern (z.B. Stadthalle). All diese Einrichtungen gelten nicht als Vergnügungsstätten. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um ein kommerzielles Angebot handelt oder nicht.⁴ Entscheidend für die Abgrenzung gegenüber der Vergnügungsstätte im baulichen Sinne ist somit die Art und der Zweck der Unterhaltung und nicht die kommerzielle Orientierung des Betriebs.

1.2 Betriebsformen und Unterarten von Vergnügungsstätten

Die Erfahrung zeigt, dass die Abgrenzung von Vergnügungsstätten nicht immer eindeutig ist und ggf. vom konkreten Betreiberkonzept abhängt. In Tabelle 1 werden die geläufigsten Betriebsformen zugeordnet. Im Anschluss wird auf Grenzfälle der Rechtsprechung eingegangen und auf einzelne Unterarten wie z. B. Lasertaghallen eingegangen. Dabei zeigt sich, dass Betriebsformen die allgemein als Vergnügungsstätte verstanden werden, planungsrechtlich nicht als solche gelten. Das betrifft v.a. Betriebe des Prostitutionsgewerbes, die eine eigene Gruppe bilden und den „Gewerbebetrieben aller Art“ gem. § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO zugeordnet werden.⁵

² Vgl. Bielenberg in Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BauGB, § 4 a BauNVO, Rn. 58, 2000.

³ Vgl. Fickert/Fieseler in Kommentar, 12. Aufl., § 4 a BauNVO, Rn. 22, 2014

⁴ Vgl. Ziegler in Brügelmann, BauGB, Band 6, § 4 a, Rn 56

⁵ Vgl. BVerwG mit seinem Beschluss vom 02.11.2015, 4 B 32.15

Abbildung 1: Betriebsformen von Vergnügungsstätten und ihre rechtliche Einordnung

Eindeutige Vergnügungsstätte		keine Vergnügungsstätte	
	Spielhalle, Casinos		kulturelle Einrichtungen wie Theater, Konzerthallen und Museen
	Diskotheiken/ Tanzlokale		Anlagen für sportliche Zwecke (Sportanlagen, Fitnessstudios)
	Nachtlokale / Striptease-Lokale / Varietés		Schank- und Speisewirtschaften (sofern nicht durch Unterhaltungsprogramm geprägt)
	Sexkinos, Videopeepshows, Sexshop mit Videokabine		Ladengeschäfte (z. B. Sexshops ohne Videokabinen)
	Sex-Lifeshows und Peepshows, Swingerclubs		Bordelle und bordellartige Betriebe
Mischformen, schwierige Abgrenzungsfälle		als Vergnügungsstätte einzuordnen	nicht als Vergnügungsstätte einzuordnen
	Wettbüros / 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, insb. Multiplexe	Programmkino / Filmkunstkinos
	Gaststätten mit Geldspielgeräten	Gastronomiebetrieb ist dem Spielbetrieb untergeordnet (z. B. zusätzlich Internetplätze, Spielgeräte o. ä.)	Einzelbetrieb mit max. zwei Endspielgeräten
	Eventhallen / Festhallen (inkl. Hochzeitshäuser)	häufig regelmäßig für Festveranstaltungen für größeres Publikum genutzt	Anlagen für kulturelle oder sportliche Zwecke, gelegentlich für private / geschlossene Events
	Billard- und Bowlingcenter, Paintballanlagen, Laser-Tag o. ä.	Billard- und Bowlingcenter, Paintballanlagen o. ä. mit gewerblichem und Unterhaltungscharakter, Escape-Rooms und Laser-Tag o. ä.	Billard-, Bowlingcenter, Paintballanlagen mit sportlichem (Vereins-) Angebotscharakter
	E-Sport	Anlagen mit gewerblichem und Unterhaltungscharakter, häufig und regelmäßig für Veranstaltungen für größeres Publikum genutzt	Anlagen mit sportlichem (Vereins-) Angebotscharakter, gelegentlich für private / geschlossene Events genutzt

Quelle: GMA-Zusammenstellung 2022

In der Praxis handelt es sich bei vielen Betrieben um Mischformen, d. h. eine Zuordnung als Vergnügungsstätte ist nicht ohne Weiteres möglich. Anhaltspunkte bietet u. a. der jeweilige Hauptzweck der Einrichtung, also steht beispielsweise der Ausschank von Getränken oder das Automatenspiel im Vordergrund. Weiterhin können der Anteil einzelner Nutzungen an den Räumlichkeiten (Gastronomie zu Unterhaltungsbereich) oder die Regelmäßigkeit von Veranstaltungen, z. B. von Tanzbetrieb, zur Bewertung herangezogen werden. Für eine Zuordnung ist im Einzelfall eine Überprüfung der Betreiberkonzepte und ggf. eine Vor-Ort-Besichtigung notwendig.

Nachfolgend werden die in der städtebaulichen Praxis bedeutsamsten Betriebsformen genauer beschrieben auf mögliche Störpotenziale hingewiesen:

/// Spielhallen

Bei Spielhallen handelt es sich um Betriebe, in denen ein räumlich gehäuftes Angebot an verschiedenartigen Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit sowie ohne Gewinnmöglichkeit, oft ergänzt durch nicht automatisierte Geschicklichkeitsspiele (Billard, Dart), vorgehalten wird. Dabei kann es sich bei entsprechender Ausstattung auch um Schankwirtschaften handeln.⁶

/// Wettbüros

Wettbüros sind Vergnügungsstätten. Als Wettbüro gilt ein Betrieb, sobald dieser über eine steuerbare (Live-) Wettquotenanzeige verfügt. Die Bereitstellung von Aufenthaltsmöglichkeiten oder eine zusätzliche kommerzielle Unterhalten der Besucher ist zwar häufig, für die Einstufung als Vergnügungsstätte aber nicht entscheidend.⁷ Somit können Wettbüros unter den o.g. Bedingungen ggf. auch der Freizeitgestaltung der Bevölkerung dienen. Reine Wettannahmestellen oder Toto-Lotto-Läden, bei denen nur die Abgabe der Wetten bzw. die Einlösung von Gewinnen möglich ist und kein begleitendes freizeitorientiertes Angebot (z. B. gastronomisches Angebot, TV-Geräte) zur Verfügung stehen, zählen nicht zu Vergnügungsstätten.

/// Diskotheken und Tanzlokale

Diskotheken (umgangssprachlich häufig auch als „Club“ bezeichnet) sind Vergnügungsstätten, die als Freizeit- und Tanzeinrichtungen v. a. für die abendliche bzw. nächtliche Freizeitgestaltung einer größeren Personenanzahl bestimmt sind. Sie unterscheiden sich von klassischen Tanzlokalen v.a. durch ihre Größe. Der Trend geht bei Neuansiedlungen hin zu Großdiskotheken, die über verschiedene großzügige Räumlichkeiten und demnach über ein überregionales Einzugsgebiet verfügen. Diese Nutzungen werden

⁶ Gemäß § 3 Abs. 1 SpielV dürfen in Schankwirtschaften, Speisewirtschaften, Beherbergungsbetrieben und Wettannahmestellen höchstens zwei Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt werden. Sofern diese Grenze eingehalten wird, gelten diese Betriebe nicht als Vergnügungsstätten und werden nicht konzeptionell erfasst. **Bei einer Aufstellung von mehr als drei Geräten ist hingegen von einer Spielhalle auszugehen.** Der baurechtliche Begriff einer Spielhalle ist nicht mit dem gewerberechtlichen Begriff gleichzusetzen. So ist **gewerberechtlich** von einer Spielhalle auszugehen, wenn diese räumlich dem optischen Eindruck nach abgrenz- und abschließbar ist. Laut § 3 Abs. 2 SpielV darf eine Spielhalle max. 12 Spielgeräte aufstellen jedoch höchstens ein Spielgerät mit Gewinnmöglichkeit je 12 m². Eine gewerberechtliche Spielhalle muss somit bei maximaler Ausstattung mit Spielgeräten mindestens 144 m² Grundfläche aufweisen. Der **baurechtliche** Begriff kann mehrere gewerberechtlich eigenständige Spielhallen als eine Einheit umfassen. Dazu muss u. a. dem Benutzer der Gesamtkomplex als eine Einheit erscheinen (u. a. gemeinsamer Eingangsbereich, einheitliche Betriebsbezeichnung und -werbung).

⁷ Vgl. VGH Baden-Württemberg mit seinem Beschluss vom 18.09.2018, 3 S 778/18.

aufgrund ihrer speziellen Öffnungszeiten v. a. in den Abend- und Nachtstunden frequentiert.

Tanzlokale sind Einrichtungen, welche i. d. R. in Verbindung mit Gastronomie existieren und regelmäßig Tanzveranstaltungen anbieten. Sie werden ebenfalls in den Abend- und Nachtstunden aufgesucht, aber deutlich früher als dies in Diskotheken der Fall ist.

Eventhallen

Eventhallen sind Einrichtungen, die für regelmäßige oder sporadische besondere Veranstaltungen genutzt werden. Es handelt sich dabei um – häufig großmaßstäbliche – Veranstaltungsräume, in denen publikumsorientierte Veranstaltungen (Ü 30-Party, Ballermann-Party usw.) angeboten werden, oder die für private Veranstaltungen mit einer hohen Gästezahl (Jubiläen, Hochzeiten etc.) angemietet werden können, wobei sich die Nutzung auf das Wochenende konzentriert und keine tägliche Nutzung stattfindet.

Nachtlokale

Diese Unterart der Vergnügungsstätten umfasst neben Nachtbars jeglicher Art auch sonstige Vorführ- und Geschäftsräume mit verschiedenen Darstellungen, wie Strip-tease-Lokale, sog. Tanz-Bars sowie u. a. Angebote wie Sexkinos, Videopeepshows oder Live-Sexshows.

Swingerclubs

Auch Swingerclubs sind eine Unterart von Vergnügungsstätten, die in den vergangenen Jahren eine zunehmende Entwicklung aufgewiesen haben. Swingerclubs sind sexuell orientierte Einrichtungen, die neben Gruppensex auch Partnertausch oder die Befriedigung von Voyeurismus und Exhibitionismus auf freiwilliger Basis ermöglichen.

Funsport, Paintball, Lasertag und Escape-Rooms

In der Rechtsprechung ist strittig, inwieweit Paintball- oder Lasertaganlagen als „klassische Vergnügungsstätten“ bezeichnet werden können. Es handelt sich dabei um Einrichtungen, in denen Spieler alleine oder einem Mannschaftswettbewerb um Punkte oder andere Ziele spielen, indem sie sich mit Farbkugeln oder Laserstrahlen „markieren“. In Baden-Württemberg etwa werden diese Nutzungen bauplanungsrechtlich jedoch als Vergnügungsstätten bewertet. Gesondert zu bewerten sind sog. Escape-Rooms, für die bisher keine einheitliche Regelung getroffen wurde. Aufgrund der geringen bzw. nicht vorhandenen Störpotenziale sind diese in Abhängigkeit ihres Betriebskonzepts nur in Ausnahmefällen als Vergnügungsstätte einzustufen.⁸ Das gilt unter Umständen auch für dem Funsport zuzuordnende Indoor-Angebote (z.B. Minigolf, Fußball, Trampolin, Spielplatz).

Billardcafés

Billardcafés bzw. Billardclubs sind nicht eindeutig als Vergnügungsstätte zu klassifizieren, so dass eine planungsrechtliche Einstufung dieser Angebotsform Schwierigkeiten bereiten kann. Häufig werden Billardtische in Gastronomiebetrieben aufgestellt, so dass

⁸ Gründe für die Einstufung als Vergnügungsstätte können beispielsweise fehlende Warteräume im Gebäude oder eine Vielzahl von Räumen, die ein hohes punktuelles Kundenaufkommen ermöglichen sein. Beide Fälle können zu einer erheblichen Lärmbelästigung im Außenbereich führen.

sich die Fragestellung ergibt, ob es sich dabei um ein Billardcafé oder um einen Gaststättenbetrieb handelt. Wenn der Spielcharakter in der Einrichtung, u. a. unterstützt durch weitere kommerzielle Spielgeräte, dem sportlichen Charakter (oftmals sind Billardangebote auf Vereinsbasis organisiert) überwiegt, so handelt es sich um eine Vergnügungsstätte. Im umgekehrten Fall ist nicht von einer Unterart des Oberbegriffs Vergnügungsstätten auszugehen.

2. Städtebauliche Bedeutung von Vergnügungsstätten

2.1 Städtebauliche Störpotenziale

Durch Vergnügungsstätten induzierte städtebauliche Störpotenziale sind ein wesentliches Argument der Steuerung. Deshalb werden nachfolgend die wichtigsten Störpotenziale aufgeführt und einzelnen Betriebsformen zugeordnet. Störpotenziale bzw. ihr Auftreten können zur Abwertung des Standortumfeldes führen oder in abgeschwächter Form als Indikator für Trading-Down-Effekte herangezogen werden, sie sind jedoch nicht mit diesen gleichzusetzen.

Städtebauliche Störpotenziale treten i.d.R. in Form von Lärmemissionen und einer störenden Optik des Betriebs bzw. der Außenwerbung auf. Im Detail handelt es sich um folgende Problemstellungen:

Lärm durch

- die An- und Abfahrt von Besuchern. Dieser tritt besonders bei größeren Veranstaltungen auf und wird v.a. nachts als besonders störend wahrgenommen.
- Besucher, die sich vor oder im Umfeld des Betriebs aufhalten. Gerade in Innenstädten oder Ortskernen mit einem hohen Wohnanteil problematisch. Abhängig vom Betrieb und der Zielgruppe kann es auch zu Vandalismus oder Verunreinigung des Standortumfeldes durch alkoholisierte Besucher kommen.
- die Veranstaltung selbst (z. B. Musik). In der Praxis spielen diese Störpotenziale aber eine untergeordnete Rolle, da Schallschutzverordnungen durch den Veranstalter einzuhalten sind und ggf. auch durchgesetzt werden.

Optische Beeinträchtigung durch

- auffällige und als störend empfundene Außenwerbung (z. B. blinkende Leuchtreklame).
- minderwertige oder unpassende Gestaltung des Betriebs. Diese kann durch fehlende Schaufenstergestaltung, eine optische Abschottung nach Außen oder eine ortsuntypische Gestaltung (betrifft v.a. historische Ortskerne) störend wirken.

Da Störpotenziale sich nach Art der Vergnügungsstätte unterscheiden und verschieden stark zum Tragen kommen, ordnet Tabelle 1 diese einzelnen Betriebsformen zu. In Abhängigkeit von der tatsächlichen Situation vor Ort sind die Störpotenziale ggf. unterschiedlich einzuordnen, so dass im Zweifel eine Einzelfallbetrachtung notwendig ist.

Tabelle 1: Störpotenziale einzelner Betriebsformen von Vergnügungsstätten

Betriebsform	Lärm			Optische Beeinträchtigung	
	An- und Abfahrtsverkehr	Besucher/Kunden	Veranstaltung	Außenwerbung	Gestaltung
Spielhalle	● ●	●		● ●	●
Wettbüro	●	●		●	●
Diskotheek	● ●	● ●	● ●	●	●
Billard-/Bowlingcenter	●	●		●	
Nachtbars mit Sexdarbietung		●		● ●	●
Varietés/Striptease-Lokal		●		●	
Sexshops mit Videokabinen				●	●
Swingerclubs	●				
Eventhallen	● ●	● ●	● ●		

● = grundsätzlich Störpotenzial vorhanden

● ● = starkes Störpotenzial vorhanden

Quelle: GMA-Zusammenstellung 2022

2.2 Trading-Down-Effekte

Städtebauliche Folgen von Vergnügungsstätten (ggf. durch eine räumliche Konzentration), sog. Trading-Down-Effekte wie ein Imageverlust des Standortumfeldes, ein Absinken des Mietniveaus oder Nutzungskonflikte sind als Folgewirkungen von Störpotenzialen zu verstehen. Beispiele hierfür sind:

-  Nachlassen der städtebaulichen Qualität des Standortumfeldes durch Beeinträchtigungen in Form von Lärmemissionen und Verschmutzung (durch Besucher der Vergnügungsstätten).
-  Negativentwicklung des Standortumfeldes durch optische Beeinträchtigung des Straßen- / Stadtbildes.
-  Verdrängung von angestammten Nutzungen zu Lasten der Angebotsvielfalt, v.a. im Einzelhandel. Es kommt zu Qualitätsverlusten des Angebots. Höherwertige Einzelhandelsbetriebe oder Dienstleister werden durch günstige Anbieter (z. B. Sonderpostenmärkte, Bekleidungsdiscounter) ersetzt. Im Gastronomiebereich kommt es zu einer Häufung von Schnellimbissen oder anderen qualitativ minderwertigen Angeboten (z. B. Shisha-Bars).
-  Isolationseffekte, die sich aus der baulichen Gestaltung der Betriebe und der Nutzungsart ergeben (keine Erreichbarkeit der Schaufenster, fehlende Austauschbeziehungen sowie Störung des Straßenbildes durch dominante Außenwerbung).
-  Häufung von Vergnügungsstätten, die zu einer Änderung des Gebietscharakters führen können. Wohnnutzungen werden verdrängt oder gestört.
-  Es kommt zu Konflikten mit Anwohnern und öffentlichen Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten bzw. Kindertagesstätten, Senioreneinrichtungen oder Kirchen.
-  Nutzungskonflikte und Flächenverknappung in Gewerbegebieten. Gerade kleinere und mittlere Betriebe (v.a. Handwerk) können sich das durch Vergnügungsstättenbetreiber aufgerufene Preisniveau nicht leisten.

Indizien für „Trading-Down-Effekte“ sind zusammenfassend vermehrte Ballungen von discountorientierten Angeboten, Sonderpostenläden, eine Verdrängung des Einzelhandels in Richtung Dienstleistungen und sonstiger qualitativ wenig wertiger Nutzungen, das Aufkommen von Zwischennutzungen, temporären und dauerhaften Leerständen. Die Folge ist ein im Stadtbild wahrnehmbarer Imageverlust des Bereichs. Häufig ist auch eine Ballung von Vergnügungsstätten zu beobachten, die dazu führt, dass Standortbereiche schleichend „überprägt“ werden.

Inwiefern diese Effekte eine städtebauliche Steuerung von Vergnügungsstätten erlauben bzw. ermöglichen wird in Kapitel IV.3.4 näher erläutert. Aufgrund der Stadtgröße von Backnang sind zwar alle zuvor genannten Vergnügungsstätten in Backnang entweder bereits vorhanden oder zumindest denkbar, die Mehrzahl der genannten Vergnügungsstätten tritt in Backnang jedoch nur als Einzelfall auf. Gehäuft treten nur Spielhallen und Wettbüros auf. Daher werden diese Formen von Vergnügungsstätten im Rahmen dieses Konzeptes vertiefend betrachtet.

III. Rechtliche Grundlagen

1. Relevante Verordnungen und Gesetze des Bundes

Grundsätzlich sind mehrere Rechtsgrundlagen für eine Beurteilung von Vergnügungsstätten relevant. So ist zwischen gewerberechtlichen Verordnungen und Gesetzen auf der einen und der Baunutzungsverordnung bzw. dem Baugesetzbuch auf der anderen Seite zu unterscheiden. Dies sind:

Tabelle 2: Verordnungen und Gesetze im Genehmigungsverfahren

Verordnung / Gesetz	Anwendungsbereich
Gewerbeordnung (GewO)	Gilt nach § 33 für den Betrieb von Spielhallen und die Aufstellung von Spielgeräten. Betriebe sexuellen Charakters bedürfen ebenfalls einer Erlaubnis nach § 33 GewO, während einzelhandelsorientierte Betriebe (z. B. Sexshops) ausgenommen sind.
Spielverordnung (SpielV)	Macht Vorgaben über den Betrieb bzw. die Inbetriebnahme von Spielhallen und beschränkt z. B. die Anzahl der aufgestellten Spielgeräte sowie die Mindestfläche pro Gerät. Ferner wird die Höchstspieldauer festgelegt.
Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV)	Der Glücksspielstaatsvertrag regelt u. a. die Voraussetzungen zur Genehmigung bzw. den Betrieb von Vergnügungsstätten. Dabei ist vor allem die sogenannte Abstandsregelung relevant. Die einzelnen Bundesländer haben aufbauend auf dem GlüStV eigene Ausführungsgesetze formuliert. Diese fallen je nach Bundesland unterschiedlich umfangreich aus. Sie legen unter anderem den konkreten Mindestabstand zwischen Spielhallen bzw. Wettbüros fest. ⁹ Nachdem der EuGH festgestellt hat, dass der geschlossene GlüStV gegen geltendes EU-Recht verstößt, wurde eine Neufassung beschlossen. Die Neufassung des GlüStV ist am 01. Juli 2021 in Kraft getreten.
Landesglücksspielgesetz (LGlüG)	Regelt den Betrieb und die Zulässigkeit von Glücksspiel für das Land Baden-Württemberg (insb. Spielhallen und Wettvermittlungsstellen). Für das Konzept relevante Inhalte werden in Kapitel IV.2 erläutert.

GMA-Zusammenstellung 2022

2. Glücksspielstaatsvertrag und Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg

Aufgrund der Unvereinbarkeit mit EU-Recht (hier Ausschluss privater Wettanbieter) musste der ursprüngliche Glücksspielstaatsvertrag von 2007 überarbeitet werden. Der 1. Glücksspielländerstaatsvertrag (1.GlüÄndStV) ist nach Ratifizierung durch die Bundesländer am 01.07.2012 in Kraft getreten. Der EuGH stellte am 04. Februar 2016 allerdings die Europarechtswidrigkeit des 1.GlüÄndStV fest, sodass eine Anpassung notwendig wurde. Ein 2. Glücksspielländerstaatsvertrag (2. GlüÄndStV) scheiterte jedoch an der ausbleibenden Ratifizierung aller Bundesländer. Im März 2019 konnten sich die Bundesländer allerdings auf einen 3. Glücksspielländerstaatsvertrag (3. GlüÄndStV) einigen, der unter anderem die Gültigkeit des derzeit gültigen Glücksspielstaatsvertrags auf den 30. Juni 2021 befristet. Am 1. Juli 2021 ist die Neuregelung des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV 2021) in Kraft getreten.

Die für die Ausführungsgesetze der Länder relevanten Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages umfassen die folgenden Punkte:

⁹ Mindestabstand in Bayern: 500 m, Baden-Württemberg: 500 m, Bremen: 250 m; NRW: 350 m; Berlin: 500 m, Rheinland-Pfalz: 500 m.

- /// Zulassung privater Wettanbieter
- /// Spielhallen bedürfen zusätzlich zur **gewerberechtlichen Erlaubnis** einer Genehmigung nach dem Glücksspielstaatsvertrag gemäß §§ 4 und 24 GlüStV. Diese Genehmigung ist zu befristen.
- /// **Mehrfachspielhallen** sind nicht zulässig.¹⁰
- /// Die Bundesländer können im Rahmen gesetzlicher Regelungen Sperrzeiten von mindestens drei Stunden festlegen, die Befristung von Genehmigungen für Spielhallen regeln, **Mindestabstände** zwischen Spielhallen festlegen und die Höchstzahl von Spielhallen in einer Gemeinde definieren.
- /// Die **äußere Gestaltung** darf keine Werbung für die Spielhalle oder den Spielbetrieb beinhalten oder durch besonders auffällige Gestaltung Anreize schaffen (§ 5 GlüStV)
- /// Regelungen für Online-Glücksspiel.

Baden Württemberg hat bereits im Jahr 2012 in Reaktion auf den Glücksspielstaatsvertrag das Landesglücksspielgesetz vom 20.11.2012 erlassen, das am Tag seiner Verkündung im Gesetzwerk Baden-Württemberg vom 28.11.2012 - also am 29.11.2012 - in Kraft getreten ist und u.a. die Zulässigkeit von Spielhallen und Wettvermittlungsstellen (sog. Wettbüros) regelt. Zuletzt wurde das Landesglücksspielgesetz am 4. Februar 2021 geändert.¹¹

Für die gewerberechtliche Zulässigkeit von **Spielhallen** sind v.a. die folgenden Regelungen von Bedeutung. Sie haben Auswirkungen auf die bauplanungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten:

- /// Spielhallen benötigen eine Erlaubnis nach dem Landesglücksspielgesetz; die Erlaubnis ist auf max. 15 Jahre zu befristen (§ 41).
- /// Es wird ein Mindestabstand von 500 m zwischen Spielhallen, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür festgelegt. Der gleiche Mindestabstand gilt für die Entfernung zu bestehenden Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen (§ 42).¹²
- /// Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen. (§ 42 Abs. 2).
- /// „Für den Betrieb einer bestehenden Spielhalle, für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i der Gewerbeordnung erteilt wurde, ist nach dem 30. Juni 2017 zusätzlich eine Erlaubnis nach § 41 erforderlich. Wurde die Erlaubnis nach § 33i der Gewerbeordnung nach dem 28. Oktober 2011 erteilt, ist eine Erlaubnis nach § 41 bereits nach dem 30. Juni 2013 erforderlich. Der Erlaubnisantrag ist im Fall von Satz 1. bis zum 28. Februar 2017, im Fall von Satz 2 bis zum 28. Februar 2013 zu stellen“ (§ 51 Abs. 4).

¹⁰ „Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit anderen Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen“ (§ 25 Abs. 2 Glücksspielstaatsvertrag in seiner Fassung vom 01.07.2012).

¹¹ Geändert wurden § 20 (Wettvermittlungsstelle) und § 48 (Ordnungswidrigkeiten).

¹² Dabei sind Kindergärten und Grundschulen lt. Anwendungshinweisen nicht als derartige Einrichtungen zu verstehen

Für Spielhallen, die vor dem 28.10.2011 genehmigt wurden, besteht allerdings nach § 51 Abs. 5 Landesglücksspielgesetz die Möglichkeit, dass befristet und für einen angemessenen Zeitraum von dem Verbot der Mehrfachkonzessionen und dem Abstandsgebot zu anderen Spielhallen abgewichen werden kann (Härtefallklausel). Dabei handelt es sich aber um eine Kann-Regelung und um Einzelfallentscheidungen, die jeweils am konkreten Einzelfall zu prüfen sind und z. B. auf investive Vorleistungen, Abschreibungszeiträume und vertragliche Bindungen des Betreibers Bezug nehmen. Dabei darf der Mindestabstand zu anderen Spielhallen 250 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, nicht unterschritten werden.

Für den zukünftigen Umgang mit Spielhallen in Baden Württemberg ergibt sich aus diesen Regelungen die folgende Situation:

- Spätestens zum 30.06.2017 benötigten bestehende Spielhallen in Baden-Württemberg eine zusätzliche Genehmigung nach dem Landesglücksspielgesetz. Sind die Voraussetzungen für diese Genehmigung nicht gegeben - z. B. wegen Unterschreitung der Mindestabstände - wird die Spielhalle schließen müssen.¹³
- Die Städte und Gemeinden haben in der Folge auf Basis der Gesetzeslage eine Einordnung der Spielhallen vorgenommen und entweder eine Betriebserlaubnis versagt oder Verlängerungen nach § 41 LGlüG und § 51 Abs. 5 erteilt. Diese Verlängerungen sind in den meisten Fällen nun bereits abgelaufen. Die Folge sind Klagen der Betreiber der Spielhallen.
- Bestehende Mehrfachspielhallen können nur noch als Einzelspielhallen weiterbetrieben werden, die anderen - im baulichen Verbund befindlichen - Spielhallen müssen geschlossen werden.
- Neue Genehmigungen sind nach Maßgabe der erwähnten Gesetzesgrundlagen zu erteilen.
- Spielhallen, deren Genehmigung nach dem 01.07.2012 erteilt wurde, haben eine befristete Genehmigung von max. 15 Jahren.
- Bei der Anwendung der Abstandsregelung ist zunächst der **Abstand zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche** zu beachten.¹⁴ Bei den verbleibenden Standorten ist der Abstand zu anderen Spielhallen zu prüfen. Maßgeblich für die Prüfung ist der Zeitpunkt der Genehmigungserteilung, d. h. mit einer einmal erteilten Genehmigung für eine Spielhalle wird automatisch ein Umkreis von 500 m definiert, innerhalb dessen keine weitere Spielhalle möglich ist. Bestehende Spielhallen, deren Genehmigung zumindest bis zum 30.06.2017 gilt, sind dabei ebenfalls zu berücksichtigen. Dies schränkt das „verfügbare“ Siedlungsgebiet für die Ansiedlung von Spielhallen erheblich ein.

¹³ Faktisch wurde jedoch von zahlreichen Spielhallenbetreibern Widerspruch gegen die negativen Entscheide für ein Betreiben einer Spielhalle eingelegt. Bis zu einer endgültigen Entscheidung dürfen diese Standorte weiterbetrieben werden.

¹⁴ Nicht hierzu zählen – reine – Grundschulen, Kindertagesstätten, Kinderkrippen oder Kinderspielplätze (siehe Anwendungshinweise zum Landesglücksspielgesetz vom 29.04.2013) und Urteil VGH Baden-Württemberg vom 09.09.2021, 6 S 2716/21.

- Für den Bereich **Sportwetten** wurden mit Änderung des LGlüG vom Februar 2021 dezierte Regelungen festgelegt (vgl. § 20), die insbesondere auch Wettbüros / Wettannahmestellen (**sog. Wettvermittlungsstellen**) betreffen:

„Abschnitt 4: Sportwetten § 20 Wettvermittlungsstelle

- Eine Wettvermittlungsstelle ist eine örtliche Verkaufsstelle, in der Sportwetten ausschließlich einer eine Konzession innehabenden Person vermittelt werden. (§ 20 Abs. 1)
- In einer Wettvermittlungsstelle ist die Veranstaltung oder Vermittlung sonstiger öffentlicher Glücksspiele mit Ausnahme von Pferdewetten eines konzessionierten Buchmachers bzw. einer konzessionierten Buchmacherin nicht zulässig. (§ 20 Abs. 3)
- Die Vermittlung von Sportwetten in anderen Stellen als in Wettvermittlungsstellen, insbesondere mittels mobiler Stände oder durch Verkaufspersonal außerhalb der Geschäftsräume, ist verboten. (§ 20 Abs. 4)
- (5) Das Aufstellen und der Betrieb von Wettterminals, bei denen ein Wettvorgang anonym durch direkte Zahlung am Terminal in Gang gesetzt oder abgeschlossen werden kann, ohne dass es einer Kontrolle durch die die Wettvermittlungsstelle betreibende Person oder deren Personal bedarf oder ohne dass die Wette unmittelbar auf einem Spielkonto registriert wird, sind verboten. Das Aufstellen und der Betrieb von Werbeterminals, welche Informationen wie insbesondere Quoten, Statistiken sowie Spielverläufe anzeigen oder die Einsichtnahme in das persönliche Spielkonto ermöglichen, sind verboten, soweit es sich nicht um Terminals in Wettvermittlungsstellen mit Werbewirkung für die die Konzession innehabende Person, an die vermittelt wird, handelt. Spielvorbereitungsterminals, mit deren Hilfe Spielscheine für Sportwetten lediglich vorausgefüllt werden können, sind in Wettvermittlungsstellen zulässig. (§ 20 Abs. 5)

Der Betrieb einer Wettvermittlungsstelle bedarf der Erlaubnis durch die zuständige Behörde. Die Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn

- die Person, an die vermittelt werden soll, Inhaberin einer Konzession ist [...]
- die Wettvermittlungsstelle nicht in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielbank oder eine Spielhalle befindet, auf einer Pferderennbahn oder in einer Gaststätte, in der alkoholische Getränke ausgeschenkt werden oder Geldspielgeräte aufgestellt sind, betrieben wird,
- die Wettvermittlungsstelle nicht in Räumlichkeiten betrieben wird, die nach ihrer Lage, Beschaffenheit, Ausstattung und Einteilung den Zielen des § 1 GlüStV entgegenstehen,
- der Betrieb der Wettvermittlungsstelle keine Gefährdung der Jugend, keine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs, keine schädlichen Umwelteinflüsse im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder sonstige nicht zumutbare Belästigungen der Allgemeinheit, der Nachbarn oder einer im öffentlichen Interesse bestehenden Einrichtung befürchten lässt und
- keine Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass durch die Erlaubnis aus anderen Gründen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet werden könnte.

Auch für Wettannahmestellen gelten Abstandsregelungen (vgl. § 20b):

- *Zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen ist ein Mindestabstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, einzuhalten. Satz 1 findet keine Anwendung, soweit die die Wettvermittlungsstelle betreibende Person bis zum 3. April 2020 nachweisbar die Wettvermittlungsstelle betrieben und den Betrieb bei der zuständigen Gewerbebehörde angezeigt hat. Bei einem Wechsel des Betreibers gilt o.g. Regelung*
- *Wettvermittlungsstellen müssen untereinander einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, haben. Absatz 1 Sätze 2 und 3 gelten entsprechend.*
- *Die Vermittlung von Sportwetten auf oder in unmittelbarer Nähe von Sportanlagen oder sonstigen Einrichtungen, die regelmäßig für sportliche Wettkämpfe genutzt werden, die ein nach dem Glücksspielstaatsvertrag bewettbares Sportereignis darstellen, ist verboten. Ebenfalls unzulässig ist die Wettvermittlung in Spielbanken und Spielhallen sowie auf einer Pferderennbahn einschließlich aller zu der jeweiligen Örtlichkeit gehörenden Flächen. In einer Gaststätte, in der alkoholische Getränke ausgeschenkt werden oder Geldspielgeräte aufgestellt sind, dürfen Wettvermittlungsstellen nicht betrieben werden. Gleiches gilt für andere Räumlichkeiten, in denen nach Maßgabe der jeweils gültigen Fassung der Spielverordnung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280), die zuletzt durch Artikel 4 Absatz 61 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I. S. 1 666, 1 672) geändert worden ist, Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten bereitgehalten werden.“*

3. Zulässigkeit und Steuerungsmöglichkeiten von Vergnügungsstätten

Grundsätzlich ist unstrittig, dass Vergnügungsstätten gemäß § 1 Abs. 5 i. V. mit § 1 Abs. 9 BauNVO als Nutzungen in der Bauleitplanung ausgeschlossen werden können. Voraussetzung dafür sind „besondere städtebauliche Gründe“ (siehe § 1 Abs. 9 BauNVO). Nicht relevant für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten ist eine soziale Wertung der Betriebe, etwa in Zusammenhang mit den Problemen der Spielsucht bei Spielhallen oder Sportwetten. Vielmehr ist eine städtebauliche Betrachtungsweise unter Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen und der Vereinbarkeit von Vergnügungsstätten u. a. mit dem jeweiligen Gebietstypus des Bauplanungsrechts erforderlich.

3.1 Definition kerngebietstypische Vergnügungsstätte

Da die Baunutzungsverordnung (BauNVO) seit 1990 zwischen kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten unterscheidet, ist zunächst die Definition einer kerngebietstypischen Vergnügungsstätte notwendig. Im Einzelfall sind die Größe des Betriebes, bei Spielhallen v. a. die Raumgröße, die Anzahl und die Art der Spielgeräte, die Besucherplätze, die typischen Betriebszeiten und die Verhaltensweise der Besucher entscheidend. **Kerngebietstypische Vergnügungsstätten** sind zentrale Dienstleistungsbetriebe mit Publikum aus einem übergemeindlichen Einzugsgebiet. Durch sie können aufgrund der Öffnungszeiten und des Besucherverkehrs z. B. erhebliche Beeinträchtigungen auf benachbarte Wohnnutzungen entstehen. Als **nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten** gelten dagegen solche Betriebe, die u. a. aufgrund ihrer Größe der lokalen Freizeitbeschäftigung dienen und ein kleines, auf ein Quartier oder Stadtviertel bezogenes Einzugsgebiet aufweisen.

Eine Typisierung von Vergnügungsstätten durch individuell definierte Flächengrößen ist nicht zulässig. In der Rechtsprechung hat sich aber ein Schwellenwert von 100 m² Grundfläche zur Abgrenzung der kerngebietstypischen von den nicht kerngebietstypischen Spielhallen etabliert.¹⁵ Vor der Änderung der BauNVO 1990 hatte die Rechtsprechung die Unterscheidung in kerngebietstypische und nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten entwickelt.

In Gewerbegebieten zählen Vergnügungsstätten nach früheren Fassungen der BauNVO nicht zu den zulässigen Nutzungsarten. Nach der aktuellen BauNVO sind dagegen sowohl kerngebietstypische als auch nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig. Soweit sie nicht durch Bebauungsplan ausgeschlossen sind, ist bei der Prüfung, ob Vergnügungsstätten in einem Gewerbegebiet zulässig sind, daher zu beachten unter Geltung welcher BauNVO der jeweilige Bebauungsplan erlassen wurde.¹⁶

3.2 Baunutzungsverordnung (BauNVO)

Die aktuelle Baunutzungsverordnung (Fassung der Bekanntmachung vom 14.06.2021) regelt die allgemeine und ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Abhängigkeit von den Baugebietstypen wie folgt:

Tabelle 3: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach BauNVO

Baugebiet nach BauNVO 2021	kerngebietstypisch	nicht kerngebietstypisch
§ 2 Kleinsiedlungen	unzulässig	unzulässig
§ 3 Reines Wohngebiet	unzulässig	unzulässig
§ 4 Allgemeines Wohngebiet	unzulässig	unzulässig
§ 4a Besonderes Wohngebiet	unzulässig	ausnahmsweise zulässig
§ 5 Dorfgebiet	unzulässig	ausnahmsweise zulässig
§ 5a Dörfliches Wohngebiet	nicht in BauNVO aufgeführt	
§ 6 Mischgebiet (v.a. Wohnen)	unzulässig	ausnahmsweise zulässig
§ 6 Mischgebiet (v.a. Gewerbe)	unzulässig	zulässig
§ 6a Urbane Gebiete	unzulässig	ausnahmsweise zulässig
§ 7 Kerngebiet	zulässig	zulässig
§ 8 Gewerbegebiet	ausnahmsweise zulässig	ausnahmsweise zulässig
§ 9 Industriegebiet	unzulässig	unzulässig
§ 10 Sondergebiete (Erholung)	unzulässig	unzulässig
§ 11 Sondergebiete (Sonstige)	abhängig von Zweckbestimmung	abhängig von Zweckbestimmung

GMA-Zusammenstellung 2022

-  Innerhalb ausgewiesener Kerngebiete (§ 7 Abs. 2, Nr. 2 BauNVO) oder in Sondergebieten mit entsprechender Zweckbestimmung (§ 11 BauNVO) sind Vergnügungsstätten allgemein zulässig.
-  In Gewerbegebieten sind kerngebietstypische und nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig (§ 8 Abs. 3, Nr. 3 BauNVO).

¹⁵ BVerwG NVwZ-RR 1993, 287 sowie VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.11.2006, 8 S 1891/05, BauR 2007, 1373.

¹⁶ Vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 28.07.1988, 4 B 199.88 – NVwZ 1989, 50 (Nutzfläche über 200 m²).

-  In Mischgebieten sind kerngebietstypische Vergnügungsstätten nicht zulässig. Nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten i. S. des § 4a Abs. 3, Nr. 2 BauNVO sind gemäß § 6 Abs. 2, Nr. 8 BauNVO in den überwiegend gewerblich geprägten Teilen von Mischgebieten allgemein zulässig. Außerhalb der gewerblich geprägten Teile von Mischgebieten sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten i. S. des § 4a Abs. 3, Nr. 2 BauNVO nur ausnahmsweise zulässig.
-  In Dorfgebieten, Urbanen Gebieten und besonderen Wohngebieten sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten gemäß § 5 Abs. 3 BauNVO bzw. § 6a Abs. 3 Nr. 1 bzw. § 4 Abs. 3 Ziffer 2 BauNVO ausnahmsweise zulässig.
-  In allen weiteren Baugebietsarten, z. B. in allgemeinen Wohngebieten, reinen Wohngebieten, Industriegebieten und Kleinsiedlungsgebieten sind Vergnügungsstätten unzulässig.

Bei einer ausnahmsweisen Zulässigkeit kann eine Genehmigung versagt werden, wenn die Ansiedlung nachweislich zu städtebaulichen, verkehrstechnischen, nachbarschaftlichen Beeinträchtigungen führen kann.

Von den in der BauNVO vorgegebenen Nutzungsarten für die jeweiligen Gebietstypen kann durch einen Bebauungsplan abgewichen und die Ansiedlung von Vergnügungsstätten insgesamt bzw. der Unterarten geregelt und die Zulässigkeit aus besonderen städtebaulichen Gründen eingeschränkt werden. Besondere städtebauliche Gründe bedeuten jedoch nicht, dass hier eine ganz außergewöhnliche Situation vorliegen muss.

3.3 Unbeplanter Innenbereich (§ 34 BauGB)

Im unbeplanten Innenbereich wird nach § 34 Abs. 2 BauGB (vergleichbar mit einem Baugebiet nach BauNVO) und § 34 Abs. 1 BauGB (keine Entsprechung mit einem Baugebiet) unterschieden. Ist eine Vergleichbarkeit mit einem in der BauNVO definierten Baugebiet nicht gegeben, so wird die Zulässigkeit eines Bauvorhabens danach beurteilt, ob es sich nach § 34 Abs. 1 BauGB in die Umgebung einfügt. Entspricht der Bereich einem Baugebiet nach §§ 2 ff. BauNVO beurteilt sich die Zulässigkeit des Bauvorhabens entsprechend §§ 2 ff. BauNVO. Dies ist meist sehr schwierig zu beurteilen. Es empfiehlt sich, insbesondere für unbeplante Innenbereiche in denen Ansiedlungsanfragen zu erwarten sind (bzw. heute schon bestehen), Regelungen in Form von Bebauungsplänen zu erstellen.

3.4 Steuerung aus städtebaulichen Gründen

Bedingt durch die städtebaulichen Störpotenziale von Vergnügungsstätten ist eine Steuerung möglich (vgl. Kapitel auch II.2). Sonstige Aspekte wie der Jugendschutz oder moralische Einwände sind planungsrechtlich irrelevant und damit nicht zu beachten, ein Ausschluss darf nur aus städtebaulichen Gründen erfolgen:

-  Attraktivitätsverlust – **Trading-Down-Effekt** durch Ansiedlung von Vergnügungsstätten (BVerwG, 21.12.1992); zum Trading-Down-Effekt führt Brandenburg¹⁷ aus:

¹⁷ Rechtsanwalt Dr. Christoph Brandenburg, Taylor Wessing München, Rechtliche Anforderungen bei der Ansiedlung von Spielhallen, 2010.

„Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Entscheidung vom 22.5.1987 anerkannt, dass Spielhallen auch in Kerngebieten nach § 1 Abs. 9 BauNVO ausgeschlossen werden können. Ob jedoch die Zulassung der Vergnügungsstätte tatsächlich zu einer Niveauabsenkung des Gebietes mit strukturverändernder Wirkung führe, sei Entscheidung des konkreten Einzelfalles. (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.5.1987, Az. 4 N 4/86, zitiert nach Juris, Rn. 15)

Dieser Prozess wird als sogenannter „Trading-Down-Effekt“ bezeichnet. Von einem solchen Effekt kann gesprochen werden, wenn es aufgrund der Verdrängung des traditionellen Einzelhandels und eines Rückgangs der gewachsenen Angebots- und Nutzungsvielfalt durch Spielhallen zu einem Qualitätsverlust von Einkaufsstraßen und -zonen kommt. (vgl. Kaldewei, BauR 2009, 1227, 1228)

Das Bundesverwaltungsgericht hat mehrfach entschieden, dass die Verhinderung des „Trading-Down-Effekts“ besonderer städtebaulicher Grund i.S.d. § 1 Abs. 9 BauNVO sein kann und damit der Ausschluss von Spielhallen (in Kerngebieten) gerechtfertigt werden kann. (vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.5.1987, Az. 4 N 4/86, zitiert nach Juris, Rn. 14; Beschluss vom 04.09.2008, Az. 4 BN 9/08, zitiert nach Juris, Rn. 8)

Allerdings betont das Bundesverwaltungsgericht jeweils, dass sich das Vorliegen eines „Trading-Down-Effekts“ nur anhand der Umstände des konkreten Einzelfalles beurteilen lässt und daher keine verallgemeinernden Kriterien hierfür aufgestellt werden können. Die Anzahl von Spielhallen sei für die Beurteilung ohne Belang, da sich das Vorliegen eines „Trading-Down-Effekts“ nicht anhand quantitativer Faktoren bemessen lässt. (vgl. BVerwG, Beschluss vom 04.09.2008, Az. 4 BN 9/08, zitiert nach Juris, Rn. 6 f.)

In der Literatur wird dagegen bezweifelt, ob der „Trading-Down-Effekt“ zum Ausschluss von Spielhallen gerade in Kerngebieten herangezogen werden könne, da es in einem solchen Gebiet zumeist an klassischen Einkaufsstraßen und -zonen, deren Attraktivität gemindert werden könnte, fehlt. Auch in Gewerbe- oder gewerblich geprägten Mischgebieten bestehen Zweifel an diesem Argument, da auch diese durch die Ansiedlung von Handwerks- und Gewerbebetrieben geprägt seien, die sich durch Geschäftskundenverkehr auszeichneten. Für diese spiele aber die Umgebung keinerlei Rolle. (vgl. hierzu Kaldewei, BauR 2009, 1227, 1228 f.9)

Der Verwaltungsgerichtshof von Baden-Württemberg hat allerdings in einer Entscheidung 2005 den „Trading-Down-Effekt“ als Argument dafür ausreichen lassen, dass die Stadt Mannheim in bestimmten Plangebieten eines Kerngebietes die Ansiedlung von Sex-Shops und Vergnügungsstätten durch planerische Festsetzungen verbieten will. Die Stadt hatte dies damit begründet, dass sich in der Vergangenheit in gewissen Gebieten der Innenstadt wieder Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe, wie kleine Boutiquen und Juweliere, angesiedelt hatten und mit einem weiteren Zuzug derartiger Betriebe zu rechnen sei. Die damit gegebene Attraktivität für Bewohner und Besucher müsse gefördert werden und der Beeinträchtigung der unterschiedlichen Nutzungsformen entgegengewirkt werden. (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 3.3.2005, Az. 3 S 1524/04, zitiert nach Juris, Rn. 28 ff., 32 ff.) Der Rechtsprechung folgend ist es daher möglich, Vergnügungsstätten bzw. Spielhallen auch in Kerngebieten mit der Begründung eines „Trading-Down-Effekts“ auszuschließen.

Als „besondere städtebauliche Gründe“ i.S.d. § 1 Abs. 9 BauNVO sind nach der Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg insbesondere die in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Belange einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung heranzuziehen. Solche Belange sind u. a. die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Erhaltung und Fortentwicklung bereits vorhandener Ortsteile, die Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge und die Belange der Wirtschaft gerade in mittelständischen Strukturen.“¹⁸

- 
Absinken des Niveaus einer Einkaufsstraße durch Häufung von Vergnügungsstätten (BVerwG, 30.06.1989),
- 
Verdrängung anderer Nutzung durch die Zulassung von Vergnügungsstätten (BVerwG, 01.03.1988),
- 
negative Beeinflussung des bisherigen Charakters eines Stadtteilkerns mit seinem gehobenen und zentralen Versorgungsgebieten (BVerwG, 05.01.1995).
- 
 In Gewerbegebieten kann eine Agglomeration von Spielhallen oder anderen Vergnügungsstätten die Nachnutzung aufgegebener Gewerbestandorte durch weitere Vergnügungsstätten beeinflussen und damit die Versorgung der gewerblichen Wirtschaft mit Standorten erschweren. Insbesondere in Gebieten mit einem besonderen qualitativen Entwicklungsanspruch kann die Ansiedlung von Vergnügungsstätten die Realisierung des entsprechenden Konzeptes in Frage stellen.
- 
 Der **Schutz gestaltempfindlicher Bereiche** kann ebenfalls ein besonderer städtebaulicher Grund sein, Vergnügungsstätten auszuschließen oder an besondere Voraussetzungen zu knüpfen. Von Bedeutung sind gestalterische Beeinträchtigungen durch das äußere Erscheinungsbild oder die Werbeanlagen der Vergnügungsstätten. Mit diesem Argument kann im konkreten Einzelfall auch der Schutz von städtebaulichen Eingangssituationen – insbesondere dort, wo durch die bauliche Gestaltung und die deutliche Abgrenzung von Außenbereich und städtischem Bereich der Übergang in die Stadt deutlich markiert ist – gerechtfertigt werden.

¹⁸ Rechtsanwalt Dr. Christoph Brandenburg, Taylor Wessing München, Rechtliche Anforderungen bei der Ansiedlung von Spielhallen, 2010.

IV. Planungsrechtliche Situation und Strukturanalyse Backnang

Die planungsrechtliche Situation zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten ist in Backnang komplex, da nur für einen Teil des Stadtgebietes Planungsrecht durch Bebauungspläne nach Bundesbaugesetz (BBauG) bzw. Baugesetzbuch (BauGB) besteht. Für einen Teil existiert nur die unverbindliche Darstellung im Flächennutzungsplan. Darüber hinaus ist in den Gebieten mit Bebauungsplänen z. T. eine sehr kleinteilige Bebauungsplanstruktur gegeben, bei der manche Bebauungspläne nur wenige Grundstücke umfassen, so dass eine sehr differenzierte Beurteilung der planungsrechtlichen Situation vorgenommen werden muss.

Relevant für die Prüfung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten sind Bebauungspläne mit einer Ausweisung als Kerngebiet, Mischgebiet, Gewerbegebiet, Dorfgebiet, urbanes Gebiet oder Besonderes Wohngebiet sowie Siedlungsbereiche ohne Planungsrecht, die sich aufgrund der realen Nutzung nach § 34 Abs. 2 BauGB einer der genannten Kategorien zuordnen lassen. Vor diesem Hintergrund fallen weite Bereiche des Siedlungsgebietes von Backnang als Standort für Vergnügungsstätten aus, weil entweder ein Bebauungsplan mit Ausweisung als reines oder allgemeines Wohngebiet existiert, im Flächennutzungsplan andere Arten der baulichen Nutzung als in den o. g. dargestellt sind oder der betreffende Siedlungsbereich nach § 34 Abs. 2 BauGB als Wohngebiet klassifiziert werden kann.

Um eine nutzungsstrukturelle und städtebauliche Beurteilungsgrundlage für die künftige Steuerung von möglichen Ansiedlungen zu erhalten, wurde von der GMA eine intensive Besichtigung der gesamten Stadt vorgenommen. Im folgenden Kapitel wird die durchgeführte übergeordnete Nutzungsstrukturanalyse der Stadt Backnang dargestellt.

Auf Basis dieser Analyse werden im weiteren Verlauf Ausschlussgebiete sowie Eignungsgebiete für die künftige Ansiedlung von Vergnügungsstätten formuliert. Die Siedlungsstruktur von Backnang lässt sich für diesen Zweck vereinfacht und zusammenfassend im Rahmen einer räumlich-funktionalen Gliederung in die übergeordneten Bereiche Stadtmitte, Wohngebiete, Gewerbegebiete, Stadteingänge und Stadtteile aufteilen. Ergänzt wird die Nutzungsstruktur durch einige Gebiete mit den Schwerpunkten Einzelhandel und Dienstleistung, mit Mischnutzungen sowie Standortbereichen mit Sondernutzungen (u. a. Sportplätze, Kleingärten, Schulen).

Darüber hinaus fließen verschiedene übergeordnete stadtplanerische Zielsetzungen, die im Rahmen von Konzepten oder Leitlinien zur Stadtentwicklung formuliert wurden, in die Strukturanalyse und die Konzepterstellung ein.

1. Innenstadt

Die Innenstadt von Backnang wurde im Rahmen des „Einzelhandelskonzeptes 2022 Stadt Backnang“ abgegrenzt und ausführlich charakterisiert. In diesem Zuge wurden ebenfalls Maßnahmen identifiziert, mit deren Hilfe die Innenstadt weiterentwickelt werden soll. Hier ist auf die Ausführungen im Rahmen des Einzelhandelskonzeptes zu verweisen.

2. Wohngebiete und Stadtteile

In der Kernstadt von Backnang befinden sich die größten Wohngebiete nördlich, südlich und östlich an die Innenstadt angrenzend. Neben den Wohngebieten in der Kernstadt wird zudem

auf die deutlich von der Kernstadt abgesetzten Stadtteile eingegangen. Diese Stadtteile sind ebenfalls überwiegend durch Wohnnutzung geprägt. Sofern in diesen relevante Gewerbegebiete bestehen, wird auf diese gesondert eingegangen.

Die einzelnen Wohngebiete und Stadtteile der Stadt Backnang lassen sich wie folgt charakterisieren:

- Nordwestlich der Innenstadt zwischen der Schöntaler Straße im Süden, der Aspacher Straße im Osten, der Bundesstraße 14 im Westen und der Roßbergstraße im Norden befindet sich ein größeres zusammenhängendes Wohngebiet mit in Teilen auch Mehrfamilienhausbebauung. Insgesamt ist das Gebiet vergleichsweise homogen strukturiert und weist überwiegend typische Einfamilienhausbebauung auf.
- In westlicher Richtung der Innenstadt südlich des Verlaufs der Schöntaler Straße liegt ein vergleichsweise kleines Wohngebiet, welches ebenfalls durch typische Einfamilienhausbebauung geprägt wird. Östlich begrenzt ein Gebiet mit gewerblich geprägten Strukturen das Wohngebiet.
- Nördlich bzw. nordöstlich der Innenstadt befindet sich das größte zusammenhängende Wohngebiet in Backnang. Im Norden wird dieses durch das Gewerbegebiet an der „Sulzbacher Straße“ begrenzt, im Osten durch Wald- und Ackerlandschaft und im Süden durch den Verlauf der Murr. Die Bebauungsstruktur wird eindeutig durch Einfamilienhäuser und Mehrfamilienhausbebauung geprägt.
- Südlich der Innenstadt hinter dem Verlauf der Bahntrasse befindet sich ein weiteres größeres zusammenhängendes Wohngebiet, dass im Süden an das Gewerbegebiet „Weissacher Straße“ grenzt (gemischte Baustruktur aus Ein- und Mehrfamilienhäusern).
- Neben der Kernstadt ist Backnang insbesondere geprägt durch seine dispers gelegenen Stadtteile, welche sich auf eine große Fläche verteilen und im Vergleich zur Kernstadt eher geringe Einwohnerzahlen aufweisen. Die Stadtteile (Heiningen, Maubach, Waldrems, Strümpfelbach und Steinbach) sind weit überwiegend durch Wohnlagen und dörfliche Strukturen geprägt. Hier bestehen nahezu keine größeren gewerblichen Schwerpunkte und es herrschen dörfliche Bebauungsstrukturen vor. Ausschließlich der Stadtteil Waldrems weist ein größeres Gewerbegebiet auf.

3. Gewerbegebiete

- Die wesentlichen Gewerbegebiete von Backnang befinden sich insbesondere in der Backnanger Kernstadt. Zum einen ist hier auf einen gewerblichen Schwerpunkt im südlichen Kernstadtbereich entlang der Weissacher Straße, Industriestraße und Heinrich-Hertz-Straße hinzuweisen. Dort bestehen gemischte, im Schwerpunkt großgewerbliche Strukturen, welche durch einen gewissen Besitz an Einzelhandelsbetrieben (z. B. Toom-Baumarkt, BayWa-Baumarkt, Kaufland, Velo-Fahrradfachmarkt etc.) ergänzt werden.
- Eine weitere wesentliche Gewerbegebietslage befindet sich im nördlichen Siedlungsbereich der Kernstadt Backnangs entlang der Sulzbacher Straße. Dort bestehen gemischte, im Schwerpunkt klein- bis mittelflächige gewerbliche Strukturen. Charakteristisch ist der ausgeprägte Besitz an Einzelhandelsbetrieben (z. B. Kaufland, Lidl, Kik, Deichmann etc.). Weiter in nördlicher Richtung jenseits der Bundesstraße (Lärchenäcker) befindet

sich angrenzend eine weitere Konzentration gewerblicher Strukturen. Diese weisen überwiegend großformatige Strukturen auf (z. B. raima Metallhandelsgesellschaft, Mildenerberger Backhaus etc.).

- Als weitere Gewerbegebietslage ist das Gewerbegebiet im westlichen Bereich des Stadtteils Waldrems anzuführen. Hier haben sich neben z. T. größeren Gewerbebetrieben auch Einzelhandelsbetriebe angesiedelt (z. B. Opti-Einrichtungshaus, Schuhprofi Waldrems etc.)
- Weitere größere zusammenhängende Gewerbegebiete sind in Backnang nicht vorhanden.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass im Norden und Süden der Kernstadt von Backnang größere gewerbliche Einheiten vorzufinden sind. Ebenfalls ist auf das von der Kernstadt abgesetzte Gewerbegebiet im Stadtteil Waldrems hinzuweisen.

Bei einer städtebaulichen Bewertung der einzelnen Gewerbegebietslagen insbesondere vor dem Hintergrund der möglichen Unterbringung von Vergnügungsstätten lässt sich festhalten, dass sich der südliche Bereich des Gewerbegebietes „Weissacher Straße“ noch am ehesten für eine Nutzung durch Vergnügungsstätten (z. B. Spielhallen) eignet. Auch vor dem Hintergrund der vorhandenen Flächenknappheit für klassische Gewerbeansiedlungen ist es jedoch für eine nachhaltige Gewerbeflächenpolitik erforderlich, weite Teile der Flächen für klassische Gewerbegebiete freizuhalten. Sollte eine Öffnung für Vergnügungsstätten in Gewerbegebietslagen erfolgen, ist dies ausschließlich auf einen kleinen Teilbereich zu begrenzen. Da v. a. den Gewerbegebieten „Weissacher Straße“ und „Sulzbacher Straße“ zugleich eine wichtige Stadteingangssituation zukommt, sind die Eingangsbereiche in ihrer Funktion als stadtbildprägende Entrées gesondert zu betrachten.

Denkbar ungeeignet für Vergnügungsstätten aller Art ist das moderne Gewerbegebiet Lärchenacker.

4. Wichtige Stadteingänge

Beim Betreten der Stadt bleibt stets der erste Eindruck erhalten. Diese sollen einen positiven Eindruck vermitteln und nicht durch Mindernutzungen geprägt werden. Daher sind v. a. die prägenden Stadteingänge gesondert zu betrachten. In Backnang bestehen folgende bedeutende Stadteingänge:

- Stadteingang „Weissacher Straße“
- Stadteingang „Sulzbacher Straße“

Hier sind Vergnügungsstätten ebenfalls ungeeignet.

Legende

- Zentraler Versorgungsbereich
- Gewerbegebiete
- Wohn-/ Mischgebiete
- Grünflächen
- Handel
- Bildung

26

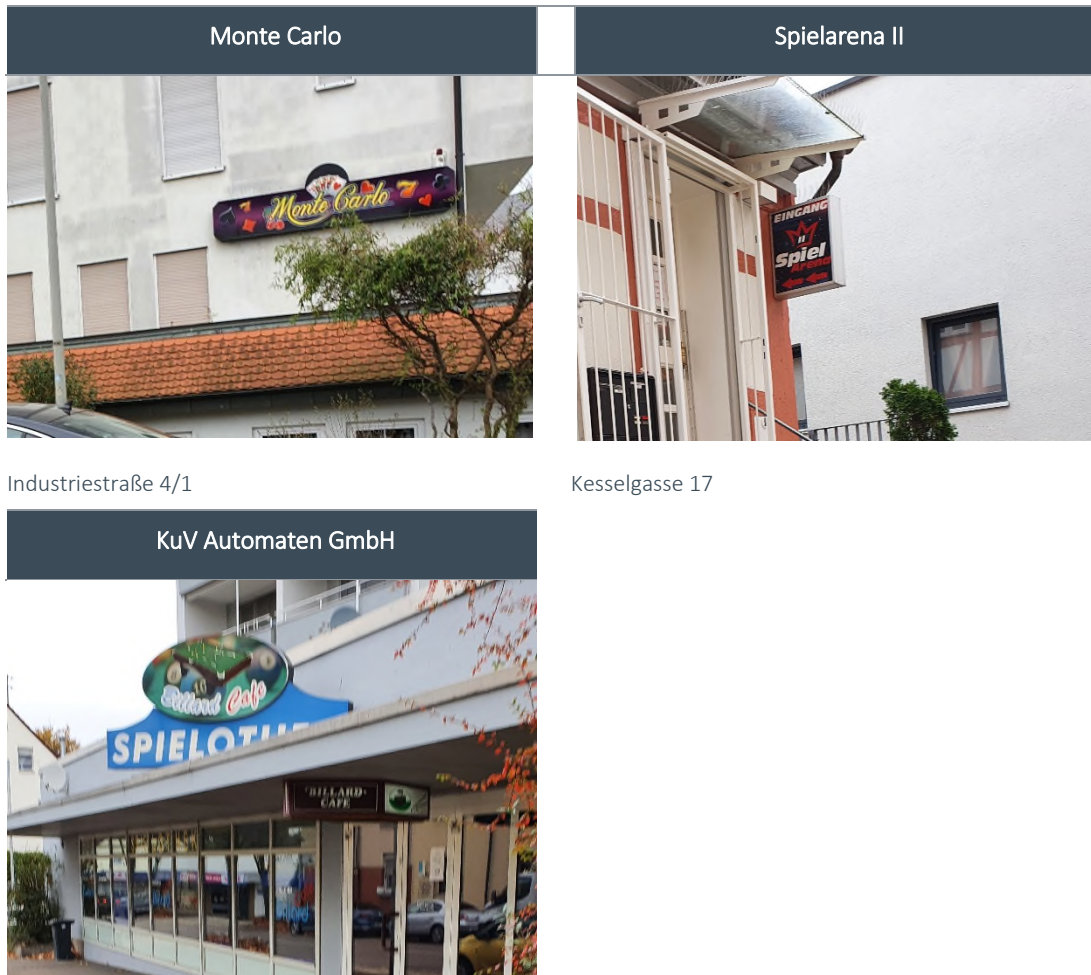
[illegible]

Quelle: Kartengrundlage ALKIS © LGL Baden-Württemberg, Stadtplanungsamt Backnang, Stand der Basisinformation: 07.10.2021, Az.: 2851.9-1/20 GMA Bearbeitung 2022 - eigene Darstellung

V. Situationsanalyse der Vergnügungsstätten in Backnang

1. Spielhallen

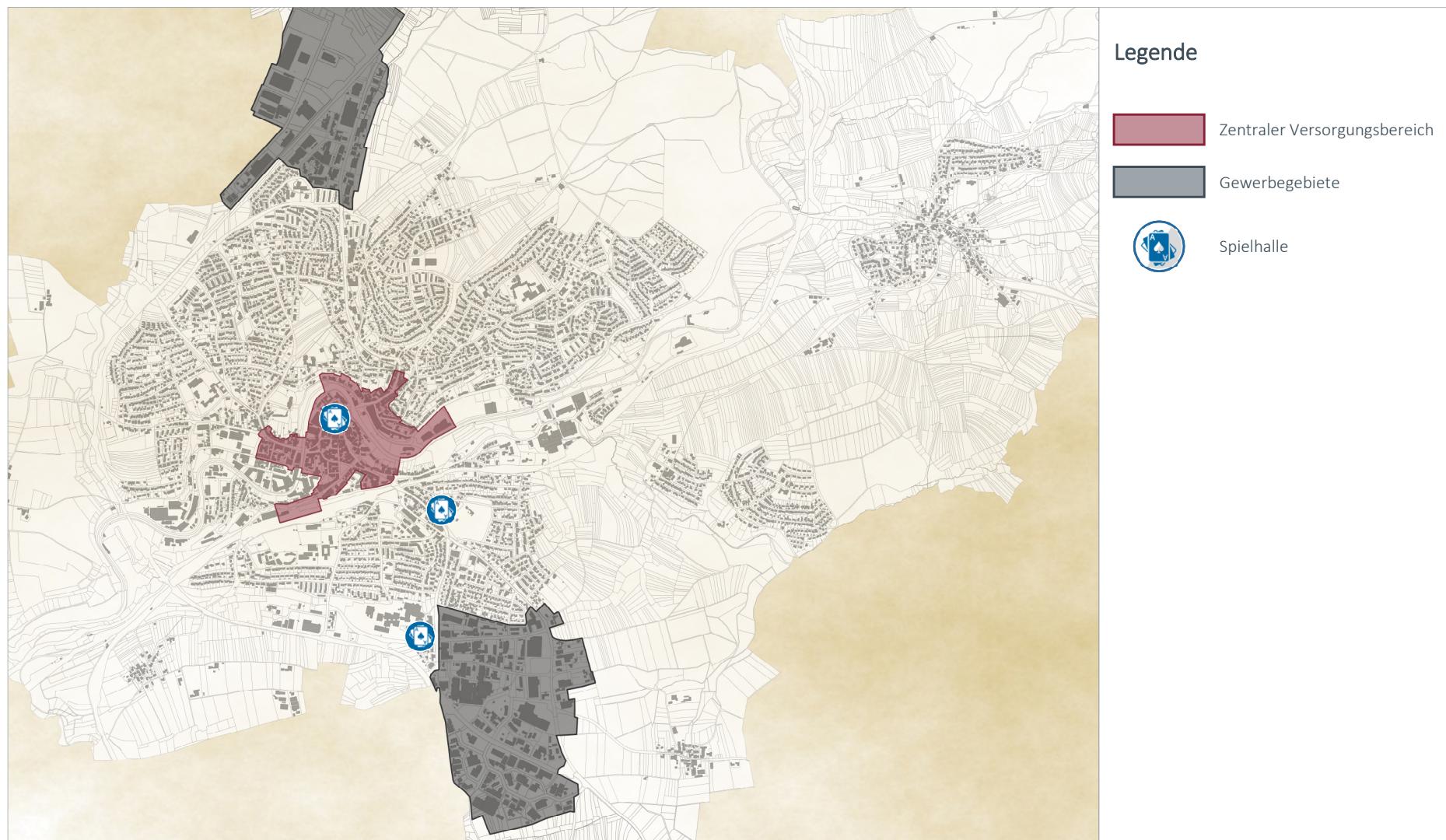
Zum Stichtag 20.10.2021 existierten in Backnang nach Auskunft der Stadtverwaltung und eigenen Erhebungen drei Spielhallen bzw. Spielhallenkonzessionen, die sich auf drei verschiedene Standorte im Stadtgebiet verteilen.



Die räumliche Verteilung der Spielhallen (vgl. Karte 3) zeigt keinen Schwerpunkt der Standorte auf einen bestimmten Teilbereich. Die Standorte liegen punktuell in der Kernstadt von Backnang verstreut. Außerhalb der Kernstadt verzeichnet Backnang keine weiteren Standorte für Spielhallen.

Durch die Beachtung der Mindestabstände zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche ergeben sich erhebliche Auswirkungen auf die Zulässigkeit von Spielhallen. De facto fast das gesamte Gebiet der Kernstadt (ohne Gewerbegebiete) und die Ortsteile fallen unter diese Regelung. Demzufolge sind in diesen Bereichen keine neuen Ansiedlungen von Spielhallen möglich. Dies gilt allerdings nur für Spielhallen und Wettbüros; andere Vergnügungsstätten sind von dieser Regelung nicht betroffen.

Karte 3: Standorte der Vergnügungsstätten (Spielhallen) in der Stadt Backnang



Quelle: Kartengrundlage ALKIS © LGL Baden-Württemberg, Stadtplanungsamt Backnang, Stand der Basisinformation: 07.10.2021, Az.: 2851.9-1/20 GMA Bearbeitung 2022 - eigene Darstellung

2. Wettbüros und Wettannahmestellen

Über die Spielhallen hinaus finden sich in Backnang zehn Standorte mit Wettbüros bzw. Wettannahmestellen. Im Einzelnen handelt es sich um:

SoBo Sport & Entertainment GmbH



Aspacher Straße 17

Moro Be



Sulzbacher Straße 50

Tiplix Sportwetten



Sulzbacher Straße 45

Bet 3000



Sulzbacher Straße 65

IP Torro Sportwetten

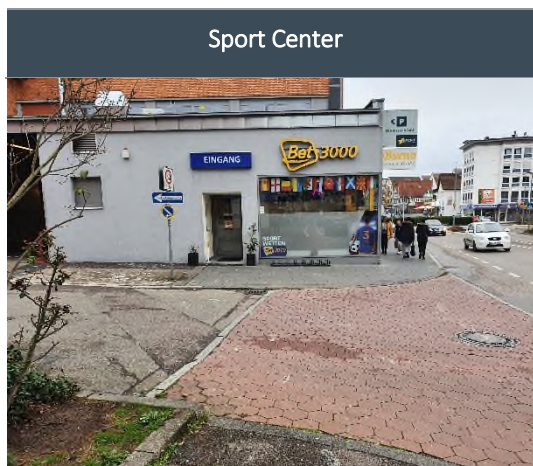


Sulzbacher Straße 52

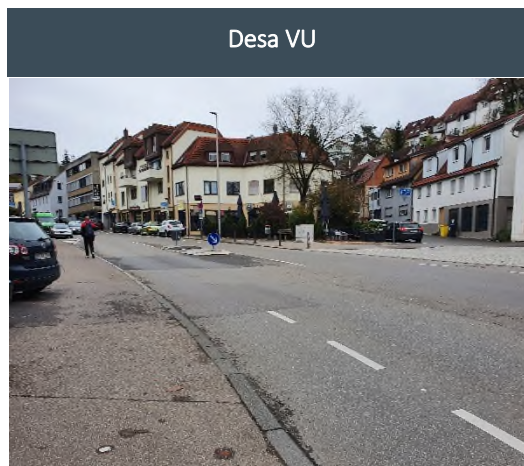
TKNF Freizeit- und Unterhaltungsbetriebe GmbH



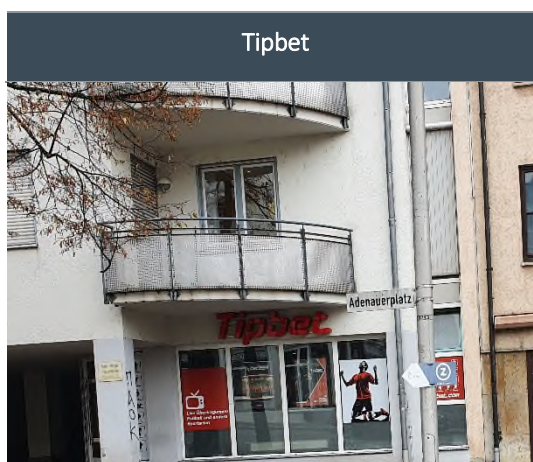
Grabenstraße 16



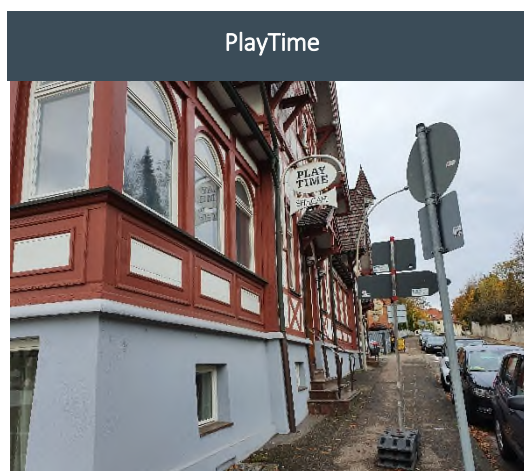
Sulzbacher Straße 10



Sulzbacher Straße 48



Adenauerplatz 6



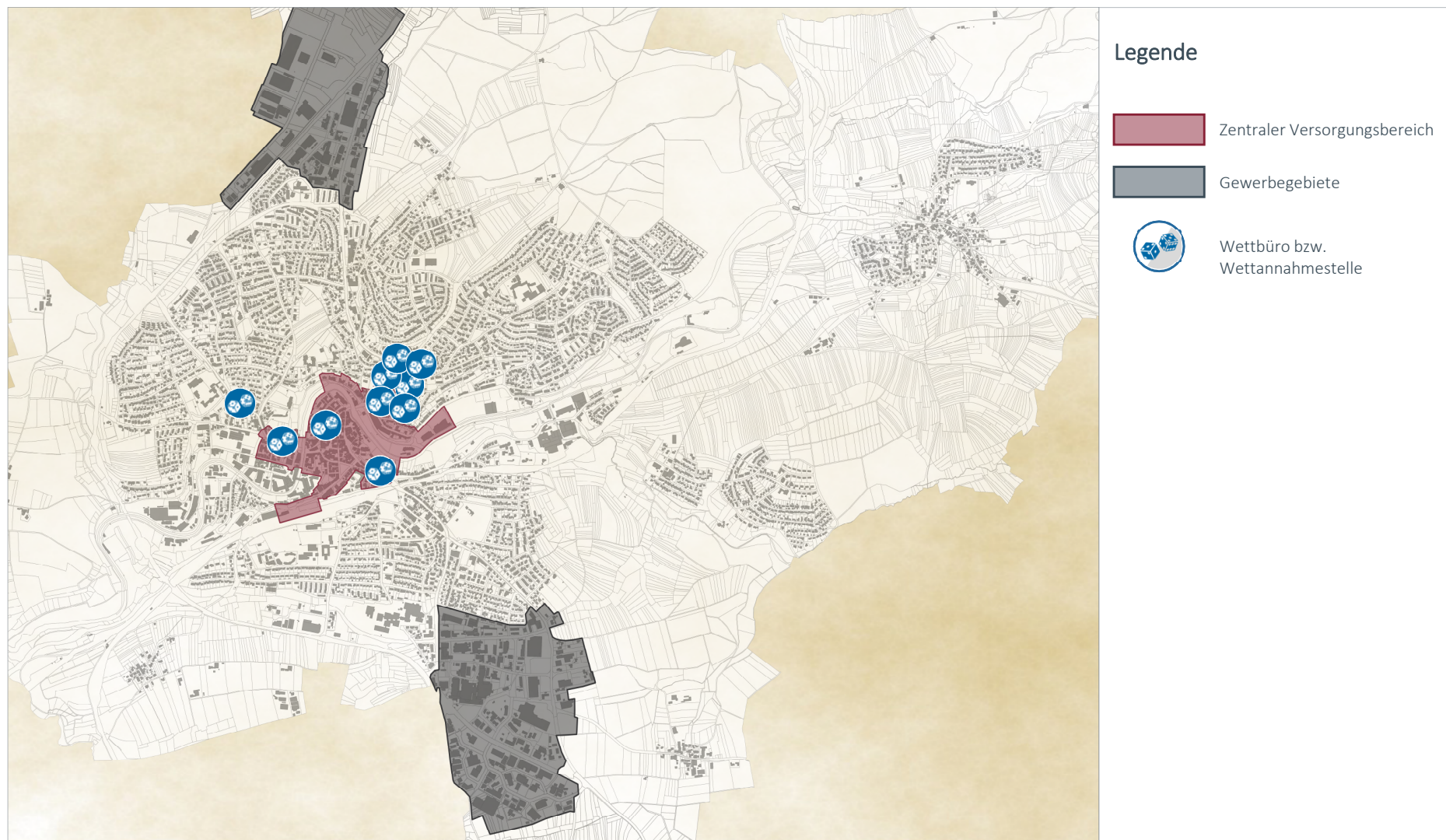
Aspacher Straße 57

Bei den **Wettbüros bzw. Wettannahmestellen** ist eine starke Konzentration entlang der Sulzbacher Straße, im nördlichen Bereich des zentralen Versorgungsbereiches festzustellen. Weitere Wettbüros bzw. Wettannahmestellen befinden sich an der Aspacher Straße.

Wettbüros bzw. Wettannahmestellen können städtebaulich vergleichbare Probleme aufwerfen wie die Spielhallen, wenn sie auch meist nicht so auffällig gestaltet sind. Das für Wettbüros typische Abkleben von Schaufenstern findet sich mittlerweile auch bei anderen Nutzungen (z. B. Fahrschulen). Allerdings können Belästigungen der Umgebung aus dem Kundenverkehr zu ungewöhnlichen Zeiten und der gelegentlich zu beobachtenden Neigung der Besucher, sich vor dem Wettbüro auf der Straße aufzuhalten, resultieren.¹⁹ Dies wird auch dadurch dokumentiert, dass Wettbüros und Wettannahmestellen nun – ähnlich wie Spielhallen – im Landesglücksspielgesetz gesteuert werden.

¹⁹ Teilweise sind Standorte von reinen Wettannahmestellen in Verbindung mit Sportsbars (ohne Wettannahme) in einem Gebäude bzw. auf einem Grundstück (jeweils eigenständige Nutzungseinheiten) vorzufinden, die dadurch die geltenden Regelungen für Wettbüros unterlaufen. In der Außenwahrnehmung und bei einer funktionalen Betrachtung handelt es sich bei dieser Kombination faktisch um Wettbüros.

Karte 4: Standorte der Vergnügungsstätten (Wettbüros) in der Stadt Backnang



Quelle: Kartengrundlage ALKIS © LGL Baden-Württemberg, Stadtplanungsamt Backnang, Stand der Basisinformation: 07.10.2021, Az.: 2851.9-1/20 GMA Bearbeitung 2022 - eigene Darstellung

VI. Gesamtstädtisches Standortkonzept für Vergnügungsstätten

1. Grundlagen

Auf Grundlage der zuvor dargestellten aktuellen Nutzungsstrukturen und der planungsrechtlichen Situation wird für die Stadt Backnang ein Vergnügungsstättenkonzept erstellt, auf Basis dessen Vergnügungsstätten (Spielhallen, Wettbüros) räumlich gesteuert werden sollen. Dazu sind Bereiche im Stadtgebiet zu definieren und zu verorten, die für eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten (Spielhallen, Wettbüros) ungeeignet sind, weil dort eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten eine städtebauliche Abwertung hervorrufen kann (=Ausschlussgebiete). Diese Ausschlussgebiete tragen den städtebaulichen Zielen der Stadt Backnang Rechnung und sind städtebaulich begründet.

In einem ersten Schritt sind diejenigen Bereiche zu identifizieren, die aufgrund der Vorgaben des **Landesglücksspielgesetzes** ohnehin nicht für die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros in Frage kommen. Maßgeblich dafür sind die einzuhaltenden Mindestabstände zu Spielhallen sowie Kinder- und Jugendeinrichtungen (vgl. Karte 5).

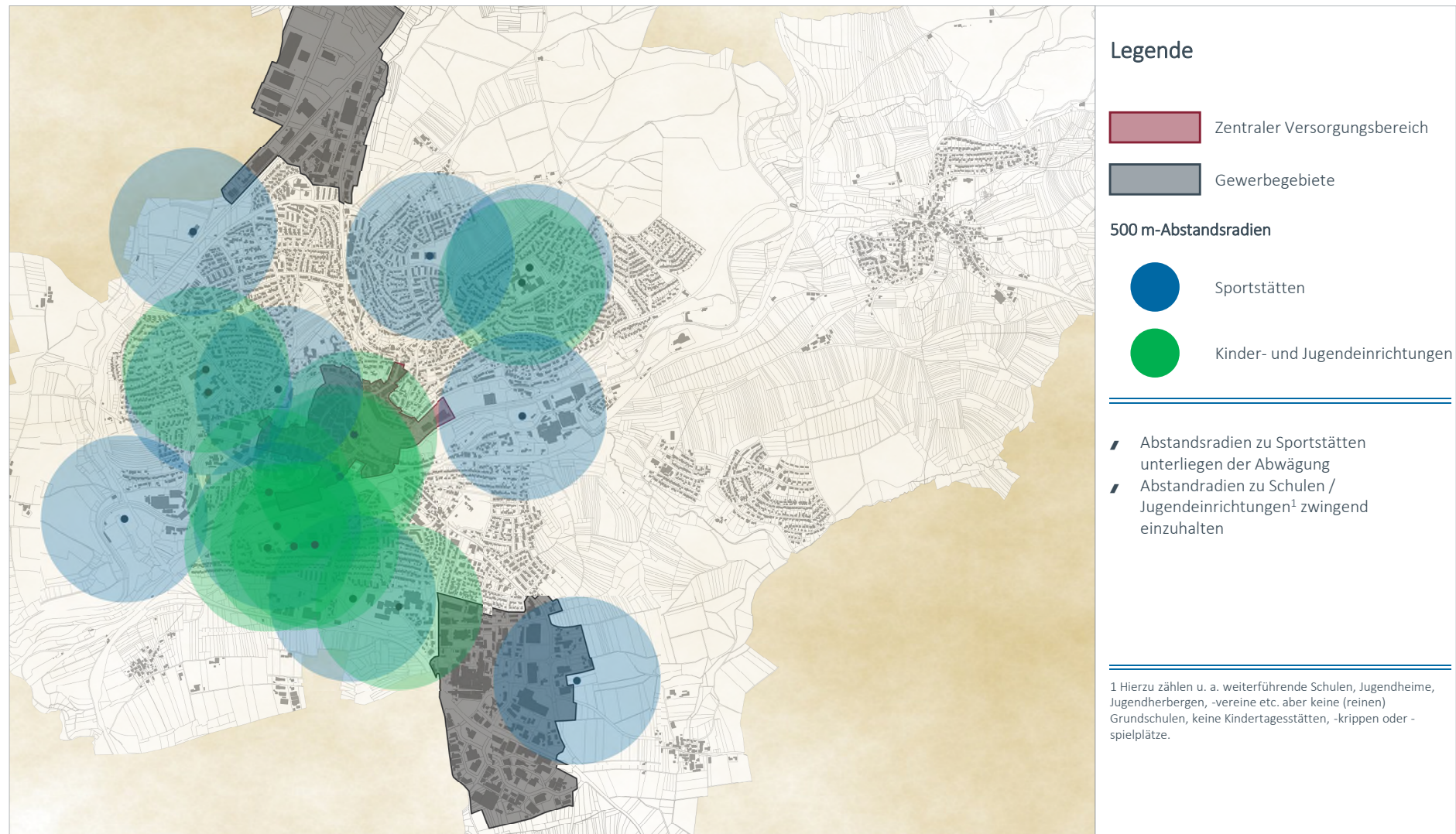
Aus dieser Darstellung ergibt sich, dass aufgrund der Mindestabstandsregelungen weite Teile der Innenstadt zukünftig nicht mehr für die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros in Frage kommen. Auch große Teile des sonstigen Stadtgebietes sind aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Mindestabstände für eine Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros nicht geeignet. Um die Verhältnismäßigkeit zu wahren, werden im Folgenden deshalb zusätzlich nur noch wenige, aber aus städtebaulichen Gründen sehr wichtige zusätzliche Ausschlussgebiete definiert.

2. Ausschlussgebiete²⁰

Neben den gesetzlich vorgegebenen Mindestabständen können aufgrund städtebaulicher Kriterien für Spielhallen und Wettbüros (inkl. Kombination aus Wettannahmestelle und Sportsbar) Ausschlussgebiete definiert werden, in denen solche Einrichtungen nicht zulässig sind. Die Begründungen für einen Ausschluss der o. g. Nutzungen in diesen Ausschlussgebieten erfolgt auf der Maßstabebene des Quartiers. Einige Gebiete weisen hierbei einen höheren Ansiedlungsdruck auf als große Teile des sonstigen Stadtgebietes von Backnang. Dies sind v. a. prominente Lagen im Stadteingangsbereich (hohe Verkehrsgunst, Sichtbarkeit) sowie Standortlagen, bei denen sich Synergien mit anderen Vergnügungsstätten oder ähnlichen Einrichtungen ergeben, die in der Summe dann aber zu erheblichen städtebaulichen Missständen führen können.

²⁰ Das Rechts- und Ordnungsamt hat im Stadtgebiet bereits 5 Spielhallenbetriebe eingestellt. Im Ergebnis verblieben im gesamten Stadtgebiet drei Spielhallen. Die Verfahren sind alle bestandskräftig abgeschlossen. Künftige Ansiedlungen sind an diesen früheren Standorten nicht mehr genehmigungsfähig. Auch die aktuelle Entscheidung des Verfassungsgerichtshof für das Land Baden- Württemberg vom 02.03.2023 entfaltet im Nachhinein im Bereich der Innenstadt somit keine Wirkung mehr.

Karte 5: Mindestabstände zu den Einrichtungen für Kinder und Jugendliche



Quelle: Kartengrundlage ALKIS © LGL Baden-Württemberg, Stadtplanungsamt Backnang, Stand der Basisinformation: 07.10.2021, Az.: 2851.9-1/20 GMA Bearbeitung 2022 - eigene Darstellung

2.1 Wohngebiete

Die vorwiegend durch Wohnnutzung geprägten Teilräume sind aufgrund des hohen Konfliktpotenzials nicht für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten geeignet und müssen daher als Ausschlussgebiete gelten. Das größte Störpotenzial (vgl. Kapitel II.2.1 und III.2.1) ist dabei der von den Betrieben bzw. den Kunden ausgehende Lärm. Dazu zählt neben dem An- und Abfahrtsverkehr v.a. der Lärm, welcher durch das Aufhalten im Umfeld der Betriebe entsteht. Hier kann es zudem zu Vandalismus oder Verunreinigungen durch Besucher kommen. Durch Veranstaltungen entstehender Lärm ist zwar grundsätzlich auch möglich, aufgrund der bestehenden Schallschutzverordnungen in der Praxis aber von geringer Relevanz.

In Backnang betrifft dies die folgenden Gebiete:

- /// den Wohnbereich nördlich der Innenstadt (vgl. auch S. 25)
- /// die Wohngebiete im Backnanger Osten
- /// den Wohnbereich südlich der Bahntrasse
- /// die Wohngebiete am westlichen Stadtrandbereich.

2.2 Innenstadt

Die Innenstadt von Backnang ist für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten nicht geeignet. Hintergrund dieser Festlegung ist der Schutz der Innenstadt als Hauptzentrum Backnangs und der Schutz von Trading-down-Effekten durch Vergnügungsstätten. Durch die Gefährdung bestehender Einzelhandelsbetriebe und gehobener Dienstleistungen und dem damit einhergehenden Verlust des Images als Zentrum Backnangs ist die Ansiedlung von Vergnügungsstätten in diesem Bereich nicht wünschenswert.

2.3 Stadtteile

Die Stadtteile von Backnang werden überwiegend durch Wohnnutzung geprägt. Wesentliche Einzelhandels- und Dienstleistungseinrichtungen sind nicht vorhanden. Diese gewachsenen Strukturen gilt es zu schützen, weshalb Vergnügungsstätten aufgrund ihrer Störpotenziale dort nicht zulässig sind. Folglich gilt es, diese Betriebe in den Stadtteilen von Backnang auszuschließen.

Im Stadtteil Waldrems liegt jedoch ein größeres Gewerbegebiet, das vollständig belegt ist und in erster Linie durch Kleingewerbe und Handwerk genutzt wird. Zudem hat sich der Bereich in den letzten Jahren zu einem etablierten Einzelhandelsstandort in Backnang entwickelt (z. B. Opti-Wohnwelt). Um Nutzungskonkurrenzen zu den bestehenden Betrieben und eine städtebauliche Abwertung des Standortbereiches zu verhindern, sind hier Vergnügungsstätten auszuschließen.

2.4 Wichtige Stadteingänge

Auch in Backnang kommt den Stadteingängen eine wichtige stadtbildprägende Funktion zu. Dementsprechend sind diese städtebaulich aufzuwerten. Ziel ist es, dass bedeutende Stadteingänge einen positiven Eindruck vermitteln, das Stadtimage in Wert setzen und nicht negativ durch bestimmte Nutzungen beeinflusst werden. Die Ansiedlung von Vergnügungsstätten in den Stadteingangsbereichen steht jedoch im Widerspruch zu den bereits genannten Zielen.

Vergnügungsstätten vermitteln größtenteils ein negatives Bild und können das Stadtbild negativ beeinflussen. Durch die unmittelbare Nähe zu bedeutenden Stadteingängen würde das Image von Backnang beeinträchtigt werden. Eine solche Beeinträchtigung würde sich nicht nur auf die Stadteingangsbereiche beschränken, sondern könnte auf andere Bereiche der Stadt ausstrahlen und somit zu einem generellen Imageverlust führen.

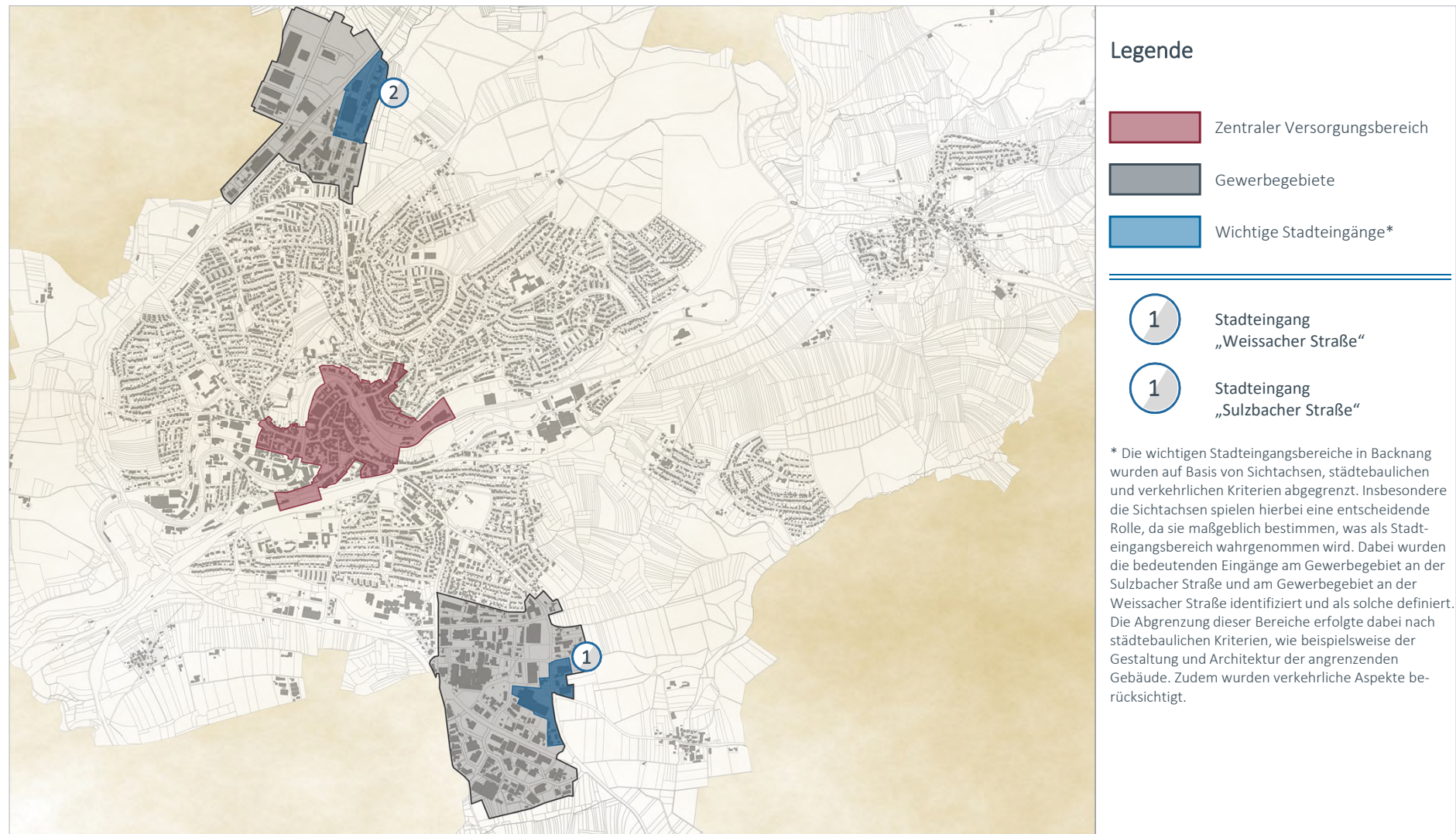
Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass an einem Stadteingangsbereich bereits ein Bordell ansässig ist. Diese Tatsache allein führt bereits zu einer negativen Beeinträchtigung des betreffenden Bereichs. Zusätzliche Ansiedlungen von Vergnügungsstätten können den Bereich noch weiter abwerten und das ohnehin schon negative Image verstärken. Durch die Konzentration von Vergnügungsstätten im Stadteingangsbereich verschärfen sich hier Probleme und führen auch zu einer Abwertung des gewerblichen Umfeldes.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Aufwertung / Attraktivierung der Stadteingangsbereiche ein wichtiges Ziel für die Stadt Backnang darstellt. Die Ansiedlung von Vergnügungsstätten steht diesem Ziel entgegen. Eine solche Entscheidung ist nicht nur im Interesse der Stadt und ihrer Bewohner, sondern auch im Interesse von Besuchern / Touristen, die einen positiven Eindruck von Backnang gewinnen sollen.

Daher ist die Ansiedlung von Vergnügungsstätten in folgenden Stadteingangsbereichen der Stadt Backnang unzulässig:

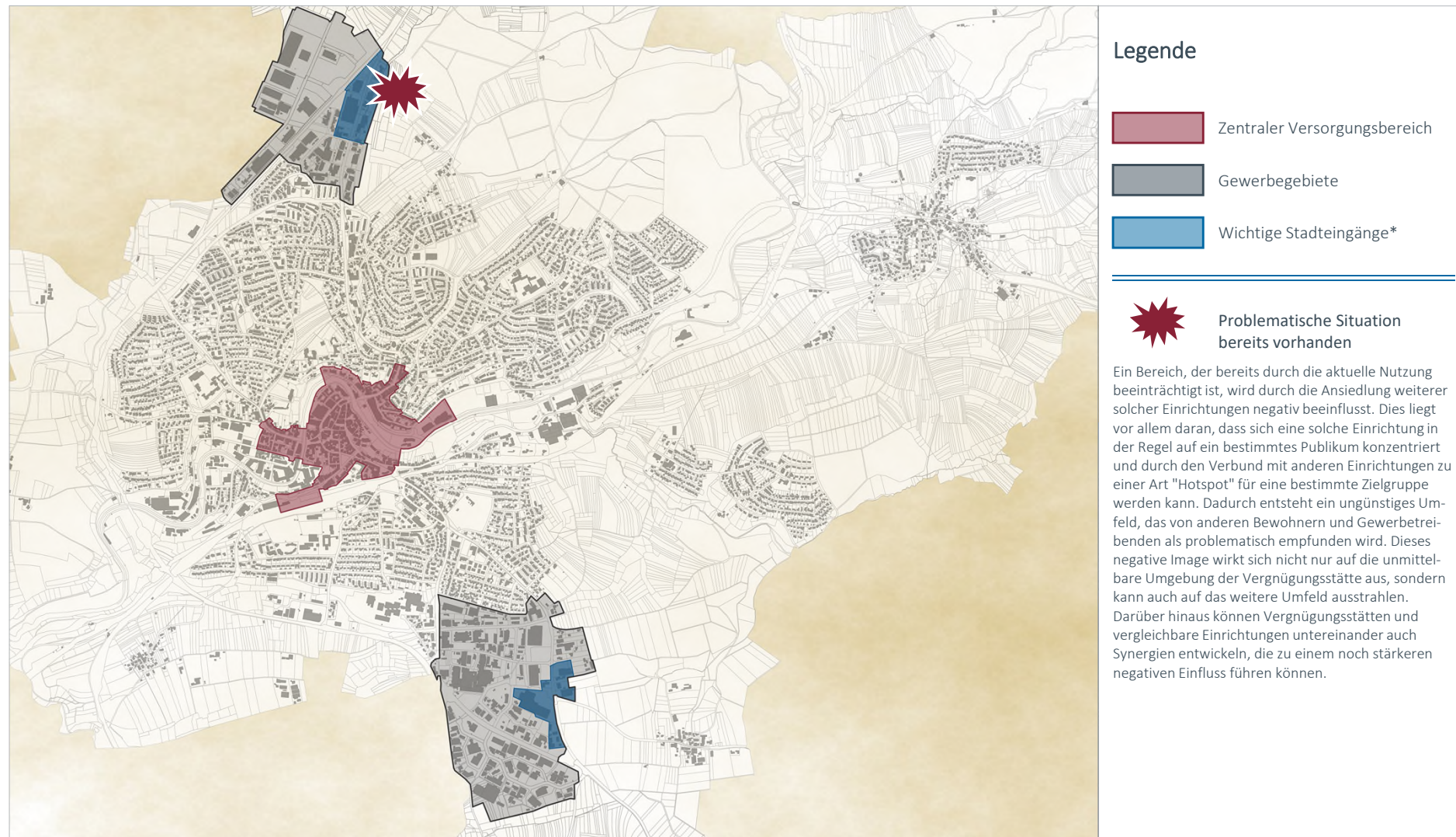
- /// Stadteingang „Sulzbacher Straße“
- /// Stadteingang „Weissacher Straße“.

Karte 6: Wichtige Stadteingänge der Stadt Backnang



Quelle: Kartengrundlage ALKIS © LGL Baden-Württemberg, Stadtplanungsamt Backnang, Stand der Basisinformation: 07.10.2021, Az.: 2851.9-1/20 GMA Bearbeitung 2022 - eigene Darstellung

Karte 7: Bestehende Vergnügungsstätten in Stadteingangsbereichen



Quelle: Kartengrundlage ALKIS © LGL Baden-Württemberg, Stadtplanungsamt Backnang, Stand der Basisinformation: 07.10.2021, Az.: 2851.9-1/20 GMA Bearbeitung 2022 - eigene Darstellung

VII. Zusammenfassung und weitere Umsetzungsempfehlungen

Um möglichen nutzungsstrukturellen Konflikten und städtebaulichen Fehlentwicklungen vorbeugen zu können, möchte die Stadt Backnang zukünftig die Ansiedlung von Vergnügungsstätten gesamtstädtisch steuern und den Ansiedlungsdruck dabei auf geeignete städtische Teilräume lenken.

Grundsätzlich können Kommunen durch Festsetzungen in den Bebauungsplänen Vergnügungsstätten allgemein einschränken bzw. ausschließen. Für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten können jedoch nicht gesellschaftspolitische Bewertungen (z. B. aus Gründen der Spielsucht) herangezogen werden. Die allgemeine sowie die ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten regelt die Baunutzungsverordnung in Abhängigkeit von den Baugebietstypen. Als Voraussetzungen für die planungsrechtliche Beschränkung müssen demnach besondere städtebauliche Gründe angeführt werden. Zu berücksichtigen sind außerdem die Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages und des Landesglücksspielgesetzes Baden-Württemberg, insbesondere hinsichtlich der notwendigen Mindestabstände zwischen Spielhallen / Wettbüros untereinander und zu Einrichtungen für Jugendliche andererseits. Damit wurde die Möglichkeit für die Ansiedlung von Spielhallen / Wettbüros deutlich eingeschränkt.

Die Grundlage des Vergnügungsstättenkonzeptes stellt eine Aufnahme und Bewertung der aktuellen stadtstrukturellen Nutzungen und städtebaulichen Strukturen im Stadtgebiet von Backnang sowie der aktuellen planungsrechtlichen Situation dar. Unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen zum Ausschluss von Vergnügungsstätten sowie der Formulierung von städtebaulichen Zielsetzungen sowie unter Berücksichtigung anderer städtebaulicher Zielsetzungen werden abschließend Empfehlungen für Stadtbereiche ausgesprochen, in denen die Ansiedlung von Vergnügungsstätten zulässig bzw. nicht zulässig sein sollte.

Auf Basis dieser Untersuchungen wurden unter Zugrundelegung städtebaulicher Begründungen Ausschlussgebiete abgeleitet. Diese umfassen im Wesentlichen Teile der Innenstadt und überwiegend durch Wohnnutzung geprägte Teilräume von Backnang sowie die wichtigen Stadteingänge „Sulzbacher Straße“ und „Weissacher Straße“. Für städtische Teilbereiche in denen aufgrund der Festsetzungen der Bauleitplanung Vergnügungsstätten nicht per se schon unzulässig sind, wurden städtebauliche Gründe benannt, aufgrund derer eine weitere Ansiedlung von Vergnügungsstätten in den jeweiligen Teilräumen ausgeschlossen werden sollte. Diese Argumentationen bilden die Grundlage für entsprechende Regelungen in Bebauungsplänen, müssen bei einem ggf. durchzuführenden Bebauungsplanverfahren aber noch weiter konkretisiert werden. Das Konzept bildet somit den Rahmen für die bauleitplanerische Steuerung von Vergnügungsstätten in den Bebauungsplänen der Stadt Backnang. Diese müssen im Einzelnen geprüft und gemäß den Empfehlungen des Konzeptes bei Bedarf angepasst werden.

Das vorliegende Vergnügungsstättenkonzept ist in der Gesamtbetrachtung als städtebauliches Konzept zu sehen und dient als Grundlage für eine städtebauliche bzw. planungsrechtliche Steuerung von Vergnügungsstätten in Backnang. **Dabei ist zu beachten, dass die eigentliche umzusetzende Steuerung über die Aufstellung bzw. Änderung von Bebauungsplänen realisiert werden muss.** Das erarbeitete Vergnügungsstättenkonzept dient insgesamt der Stadtverwaltung somit als funktionale Leitlinie. Eine eingehende juristische Rechtsberatung für detaillierte

Beurteilungen bestimmter Einzelfälle (z. B. Bebauungsplanänderungen oder gewerberechtliche Bestimmungen) kann mit dem vorliegenden Konzept nicht geleistet werden. Für die konkrete rechtliche Umsetzung des Konzepts in den Bebauungsplänen der Stadt Backnang empfiehlt die GMA im Bedarfsfall die Hinzuziehung eines auf diesen Fachbereich spezialisierten Juristen.

Maßnahmenempfehlungen

Grundsätzlich besteht für eine Kommune die Möglichkeit, die notwendigen Planaufstellungen bzw. -änderungen zur planungsrechtlichen Umsetzung eines Vergnügungsstättenkonzeptes dann vorzunehmen, wenn ein entsprechendes, den gemeindlichen Zielen entgegenstehendes Investitionsvorhaben beabsichtigt ist. Die Kommune kann in diesen Fällen mit der Zurückstellung von Baugesuchen gemäß § 15 BauGB und / oder Veränderungssperren gemäß § 14 BauGB sowie einem Beschluss zur Aufstellung bzw. Änderung eines Bebauungsplanes reagieren.

Allerdings ist es ratsam, bei besonders gefährdeten Standortlagen entsprechende Planaufstellungen bzw. -änderungen auch prophylaktisch / vorsorglich vorzunehmen, d. h. bevor der Handlungsdruck durch konkrete Bauanträge steigt.

Dazu werden im Einzelnen die folgenden Maßnahmen empfohlen:

-  Systematische Prüfung der Festsetzungen in den Bebauungsplänen der Stadt Backnang
-  ggf. vorsorgliche Änderung bestehender Bebauungspläne zum Ausschluss von Vergnügungsstätten.

Verzeichnisse**Seite****Kartenverzeichnis**

Karte 1:	Räumliche Schwerpunkte in der Stadt Backnang	26
Karte 2:	Die Stadtteile der Stadt Backnang	27
Karte 3:	Standorte der Vergnügungsstätten (Spielhallen) in der Stadt Backnang	29
Karte 4:	Standorte der Vergnügungsstätten (Wettbüros)	32
Karte 5:	Mindestabstände zu den Einrichtungen für Kinder und Jugendliche	34
Karte 6:	Bedeutende Stadteingänge in Backnang	37
Karte 7:	Bestehende Vergnügungsstätten in Stadteingangsbereichen	38

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Störpotenziale einzelner Betriebsformen von Vergnügungsstätten	12
Tabelle 2:	Verordnungen und Gesetze im Genehmigungsverfahren	14
Tabelle 3:	Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach BauNVO	19

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Betriebsformen von Vergnügungsstätten und ihre rechtliche Einordnung	8
--------------	--	---