

Bevorzuge uns auf Google (<https://www.google.com/preferences/source?q=https://www.iz.de>)

Ansiedlung von Spielhallen ist schwer zu steuern

Von **Christoph Brandenburg, Immobilien Zeitung** (<mailto:redaktion@iz.de>) und **Tanja Brunner** aus Ausgabe **IZ 39/2010**
Donnerstag, 30. September 2010

Spielhallenbetreiber suchen in letzter Zeit vermehrt nach Möglichkeiten zu expandieren und fahnden deshalb intensiv nach geeigneten Standorten. Ziel der Städte und Gemeinden ist es dagegen häufig, neue Spielhallen zu verhindern. Diese widerstreitenden Interessen führen in der Praxis immer wieder zu Problemen. Die Rechtsanwälte Christoph Brandenburg und Tanja Brunner geben einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten bei der Ansiedlung von Spielhallen.

Der Erlass von "Sperrbezirken" für Spielhallen ist rechtlich nicht zulässig, da es hierfür keine gesetzliche Grundlage gibt. Die Frage der baurechtlichen Zulässigkeit von Spielhallen ist kompliziert. Aufgrund dieser rechtlichen Unsicherheiten geraten Spielhallenbetreiber und Gemeinden häufig in Konfliktsituationen bei einem anstehenden neuen Projekt. Grundsätzlich sind für die Ansiedlung und den anschließenden Betrieb einer Spielhalle zwei separat nebeneinander stehende Genehmigungen erforderlich, eine Baugenehmigung und eine gewerberechtliche Zulassung.

Existiert für das Gebiet, in dem die Spielhalle entstehen soll, ein Bebauungsplan, so ist dieser Maßstab für die Zulässigkeit von Spielhallen. Der Bebauungsplan setzt in der Regel einen Gebietstyp fest, also z.B. ein Wohngebiet, Mischgebiet oder Gewerbegebiet. Welche Nutzungen in so einem Gebiet generell oder ausnahmsweise zulässig sind, ergibt sich dann aus der entsprechenden Regelung in der Baunutzungsverordnung, die gegebenenfalls durch Festsetzungen des Bebauungsplans ergänzt wird. Damit eine Spielhalle genehmigt werden kann, müssen "Vergnügungsstätten" in dem Gebiet zulässig sein, denn unter diesen Begriff fallen die Spielhallen.

In Kerngebieten gehören Vergnügungsstätten und damit Spielhallen zu den generell zulässigen Nutzungen. Es besteht somit ein Anspruch auf Erteilung einer Genehmigung.

Besonders wichtig und daher attraktiv für Spielhallenbetreiber ist, dass in Kerngebieten so genannte "kerngebietstypische" Spielhallen zulässig sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine Spielhalle kerngebietstypisch, wenn sie ein größeres Einzugsgebiet hat, für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar ist und eine gewisse Größe besitzt. Zentrales Abgrenzungskriterium ist, ob die Vergnügungsstätte der Freizeitgestaltung und Entspannung lediglich eines bestimmten Stadtteils dient oder eines

größeren Einzugsbereichs. Für die Beurteilung dieser Kriterien hat das Bundesverwaltungsgericht gewisse Indizien entwickelt: Diese sind die Größe und die Zahl der vorhandenen Spielgeräte, die Zahl der Parkplätze sowie ein gewisses Flächenmaß. Ab einer Größe von 100 m² soll danach eine kerngebietstypische Vergnügungsstätte vorliegen. Diese Zahl stellt keinen absoluten Wert dar, ist jedoch ein konkreter Anhaltspunkt, an dem sich die Genehmigungsbehörden orientieren.

In Mischgebieten (Mischung aus Wohnen und Gewerbe) sind Spielhallen ebenfalls zulässig, allerdings unterliegt die Zulässigkeit einer doppelten Einschränkung: Zum einen muss es sich um eine nicht kerngebietstypische Spielhalle handeln, zum anderen muss der Teil des Mischgebiets, in dem die Spielhalle angesiedelt werden soll, durch eine überwiegend gewerbliche Nutzung geprägt sein. Im durch Wohnen geprägten Teil eines Mischgebiets ist eine Spielhalle generell nicht zulässig.

In Gewerbegebieten können (auch kerngebietstypische!) Spielhallen ausnahmsweise zugelassen werden. Diese Zulassung erfordert eine behördliche Ausnahmeentscheidung, die im Ermessen der Behörde liegt.

Auch in besonderen Wohngebieten und Dorfgebieten können Spielhallen ausnahmsweise zugelassen werden. Allerdings gilt dies nur für nicht kerngebietstypische Spielhallen.

Im unbeplanten Innenbereich ist die Beurteilung der Zulässigkeit einer Spielhalle abhängig davon, ob die Umgebungsbebauung des geplanten Standorts einem Baugebiet der Baunutzungsverordnung entspricht oder nicht. Entspricht das relevante Gebiet einem Baugebiet der Baunutzungsverordnung, so beurteilt sich die Zulässigkeit der Spielhalle nach den oben beschriebenen Kriterien.

Die Spielhalle muss sich in die Umgebung "einfügen"

Ist die vorhandene Bebauung in der Umgebung der geplanten Spielhalle keinem der in der Baunutzungsverordnung beschriebenen Baugebiete eindeutig zuzuordnen, so handelt es sich um eine so genannte Gemengelage. Die Zulässigkeit der geplanten Spielhalle beurteilt sich dann nach § 34 Abs. 1 BauGB. Eine Spielhalle ist dort zulässig, wenn sie sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wird für die Prüfung des Einfügens die konkret vorhandene Bebauung herangezogen. Die neue Spielhalle darf keine "bodenrechtlichen Spannungen" auslösen. In einem konkreten Fall hat z.B. das zuständige Verwaltungsgericht die Ansiedlung einer Spielhalle abgelehnt, weil der An- und Abfahrtsverkehr sowie die nächtlichen Lärmemissionen zu unzulässigen Störungen der Nachbarn geführt hätten. Das Gericht sah hier das so genannte Gebot der Rücksichtnahme verletzt. In einem weiteren konkreten Fall haben die Verwaltungsgerichte die Ansiedlung einer Spielhalle abgelehnt, weil durch die Zulassung dieser Spielhalle "eine Verwahrlosung und Verödung des entsprechenden Gebietes durch Schließung von Geschäften und Wegzug der Wohnbevölkerung zu erwarten gewesen wäre".

Unabhängig von der baurechtlichen Zulässigkeit einer Spielhalle beurteilt sich deren gewerberechtliche Erlaubnisfähigkeit, die in der Gewerbeordnung geregelt ist. Für Spielhallen, die aus mehreren Räumen bestehen, sind nach der Rechtsprechung mehrere Genehmigungen erforderlich, wenn sie räumlich so getrennt sind, dass bei natürlicher Betrachtungsweise ihre Sonderung optisch in Erscheinung tritt. Maßgeblich ist insbesondere, ob die Spielhallen jeweils alleine, d.h. unabhängig von der anderen, betriebsfähig sind. Spielkasinos fallen als "ähnliche Unternehmen" i.S.d. § 33 i GewO ebenso unter die Zulässigkeitsvorschrift für Spielhallen.

Bei Unzuverlässigkeit wird die Gewerbeerlaubnis versagt

Gründe für die Versagung einer gewerberechtlichen Erlaubnis sind insbesondere die Unzuverlässigkeit des Betreibers, die Beschaffenheit der Räume sowie die Befürchtung, dass durch den Betrieb der Spielhalle die Jugend gefährdet wird, ihr Betrieb eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs zur Folge hat oder der Betrieb schädliche Umwelteinwirkungen nach sich zieht. Hinsichtlich der Annahme einer Gefahrenquelle durch eine Spielhalle betonte das Bundesverwaltungsgericht das Erfordernis konkreter Anhaltspunkte für die Schaffung eines Gefahrenpotenzials. Die auf der Gewerbeordnung beruhende Spielverordnung regelt, wie viele Spielgeräte in einer Einrichtung jeweils erlaubt sind und welche Anforderungen an die Konfiguration eines Automaten zu stellen sind. Nach der derzeit gültigen Spielverordnung darf je 12 m² Grundfläche lediglich ein Geld- oder Warenspielautomat aufgestellt werden. Die Gesamtzahl der Automaten darf dabei zwölf nicht übersteigen.

Der Trading-down-Effekt kann den Ausschluss rechtfertigen

Ziel von Gemeinden ist es häufig, durch die ihnen zur Verfügung stehenden kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten Spielhallen zu verhindern. Den Gemeinden sind hierbei jedoch enge Grenzen gesetzt.

Festsetzungen, die abweichend von den Standardregelungen in der Baunutzungsverordnung die Zulässigkeit von Spielhallen weiter einschränken, bedürfen städtebaulicher Gründe als Rechtfertigung. Unzulässig ist es, eine reine - gegebenenfalls auf spekulativen Erwägungen beruhende - Verhinderungsplanung im Hinblick auf die Ansiedlung von Spielhallen vorzunehmen.

Die Verhinderung des häufig in diesem Zusammenhang erwähnten "Tradingdown- Effekts" stellt einen besonderen städtebaulichen Grund dar. Mit diesem Argument kann auch der Ausschluss von Spielhallen in Kerngebieten gerechtfertigt werden. Ein "Trading-down-Effekt" liegt vor, 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. Es muss daher in der Praxis anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls geprüft werden, wie sich die Ansiedlung einer Spielhalle auswirken könnte. Kann der "Tradingdown-Effekt" allerdings belegt werden, ist aufgrund dieser Auswirkungen ein Ausschluss einer Spielhalle möglich. So haben die Verwaltungsgerichte im Jahre 2005 entschieden, dass die Stadt Mannheim in bestimmten Bereichen eines Kerngebiets die Ansiedlung einer Spielhalle durch entsprechende Festsetzungen in einem Bebauungsplan untersagen durfte.

Jugendschutz und Vorsorge vor Spielsucht sind keine Argumente

Argumente wie Jugendschutz oder die Vorsorge vor Spieleidenschaft sowie die Festsetzung von Mindestabständen zwischen Spielhallen hat das Bundesverwaltungsgericht dagegen nicht als rechtmäßig erachtet. Die häufig von Kommunen praktizierte Addition von Grundflächen benachbarter Spielhallen, mit dem Ziel, die maßgebliche Kerngebiets-Flächenzahl von 100 m² zu überschreiten und so Spielhallen zu verhindern, ist nach der restriktiven Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur dann zulässig, wenn die "benachbarten" Spielhallen tatsächlich eine bauliche Einheit bilden.

Fazit: Die Ansiedlung neuer Spielhallen, welche derzeit in den Medien große Beachtung findet, wird weiterhin ein umstrittenes Thema zwischen Spielhallenbetreibern und Gemeinden bleiben. Den Gemeinden muss bewusst sein, dass die rechtlichen Hürden für die

Abwehr von Spielhallen groß sind. Die Betreiber von Spielhallen bzw. die Eigentümer entsprechender Immobilien werden in jedem Einzelfall Strategien überlegen müssen, wie die gewünschte Spielhallenansiedlung auch durchsetzbar ist. Eine frühzeitige, von sachlichen Kriterien geleitete Abstimmung zwischen der Gemeinde und dem Spielhallenbetreiber/Grundstückseigentümer wäre sicherlich wünschenswert. Eine gewisse Verunsicherung der Branche ist durch das aktuelle Urteil des Europäischen Gerichtshofs festzustellen, der das staatliche Monopol auf Glücksspiele und Sportwetten in Deutschland gekippt hat. Zwar hat dieses Urteil mit der Ansiedlung von Spielhallen und deren rechtlichen Rahmenbedingungen unmittelbar nichts zu tun. Jedoch wird allgemein erwartet, dass der Gesetzgeber bei einer Neuregelung des Glücksspielwesens darüber nachdenken wird, auch die Rahmenbedingungen für Spielhallen neu zu regulieren. Hierdurch könnten sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für Spielhallenansiedlungen möglicherweise noch stark verändern. (bre)