

16. Wahlperiode

---

**Vorlage – zur Kenntnisnahme –**  
**Bundesratsinitiative zur Änderung der Baunutzungsverordnung**

Der Senat von Berlin  
- Stadt II C 14 -  
Fernruf: 9025-1425

An das  
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen

V o r l a g e

- zur Kenntnisnahme -  
des Senats von Berlin  
gemäß Artikel 50 der Verfassung von Berlin  
über Bundesratsinitiative zur Änderung der Baunutzungsverordnung

-----  
--

Der Senat legt gemäß Artikel 50 der Verfassung von Berlin nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Der Senat hat beschlossen, den im Wortlaut als Anlage beigefügten Entwurf einer Verordnung

**zur Änderung der Baunutzungsverordnung (BauNVO)**

in den Bundesrat einzubringen.

## A. Begründung:

1. Die Zahl der Genehmigungsanträge für Spielhallen ist in Berlin und anderen deutschen Städten stark angestiegen. Damit verbunden war und ist eine Veränderung der Zentrenstrukturen auch dann, wenn Spielhallenagglomerationen außerhalb der zentralen Bereiche der Innenstädte entstehen. Dies soll durch Änderungen der Baunutzungsverordnung künftig verhindert werden.

Der Senat greift mit seiner Bundesratsinitiative auch Forderungen aus dem politischen Raum zur Eindämmung der Spielhallen auf, nachdem vorangegangene Bestrebungen, die Zahl der Spielhallen bauplanungsrechtlich zu reglementieren, nicht erfolgreich waren.

2. Seit dem Jahr 2009 ist im Land Berlin im Vergleich zum Jahr 2008 ein deutlicher Anstieg bei Spielhallenstandorten und –erlaubnissen sowie Geldspielgeräten in Spielhallen festzustellen. Während in Berlin von 2000 bis 2008 sowohl die Zahl der Spielhallenstandorte von 368 auf 239 als auch die Zahl der Spielhallenerlaubnisse von 388 auf 302 zurückgegangen sind, ist im Jahr 2009 ein deutlicher Anstieg im Vergleich zum Jahr 2008 um 49 auf 288 bei Spielhallenstandorten und um 91 auf 393 bei Spielhallenerlaubnissen festzustellen. Die Tendenz der Spielhallenanträge ist nach Angaben der Berliner Bezirke steigend. Es ist zu erwarten, dass sich der Anstieg bei unbeeinflusstem Fortgang fortsetzen wird.

Seit der Novellierung der Spielverordnung zu Beginn des Jahres 2006 ist die Zahl der Genehmigungsanträge für Spielhallen aber auch in anderen deutschen Städten stark angestiegen.

Spiel- und Automatenhallen sowie Spielcasinos (nachfolgend Spielhallen) sind im städtebaurechtlichen Sinn Vergnügungsstätten. Der Begriff Vergnügungsstätte ist, - losgelöst von gewerberechtlichen und steuerrechtlichen Regelungen-, als eigenständiger planungsrechtlicher Nutzungsbegriff in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) abschließend geregelt und steht in untrennbarem Zusammenhang mit der städtebaulichen Ordnung.

Nach der Baunutzungsverordnung 1990 sind Spielhallen als Vergnügungsstätten in Kleinsiedlungsgebieten, Reinen Wohngebieten, Allgemeinen Wohngebieten sowie in Industriegebieten unzulässig, in Besonderen Wohngebieten, Dorfgebieten und Gewerbegebieten ausnahmsweise zulässig, während in planungsrechtlichen Mischgebieten nur nicht kerngebiets-typische Spielhallen allgemein zulässig sind, wenn weitere Voraussetzungen des gesetzlichen Tatbestands erfüllt sind. In Kerngebieten sind Spielhallen ohne Größenbegrenzung allgemein zulässig. Die Unterscheidung in kerngebietstypisch und nicht kerngebietstypisch war durch die Rechtsprechung herausgebildet worden und fand 1990 in der Baunutzungsverordnung Berücksichtigung.

Ein Ausschluss der Zulässigkeit von Spielhallen als Vergnügungsstätte ist bauplanungsrechtlich zwar grundsätzlich möglich. (Auch in Bereichen ohne Bebauungsplan richtet sich die Zulässigkeit von Nutzungen gemäß § 34 Absatz 2 BauGB dann nach der Baunutzungsverordnung, wenn die Eigenart der näheren Umgebung einem der darin aufgeführten Baugebiete entspricht.) Nach Maßgabe der Gliederungsvorschriften des § 1 Absatz 5 in Verbindung mit § 1 Absatz 9 BauNVO können Spielhallen bisher als Unterart der Vergnügungsstätten aber **nur aus besonderen städtebaulichen Gründen** in Bebauungsplänen ausgeschlossen oder beschränkt werden.

Tatbestandsvoraussetzung für einen Ausschluss der Zulässigkeit von Spielhallen ist das Vorliegen **besonderer städtebaulicher Gründe**. Die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets muss gewahrt bleiben.

Ein generelles Verbot von Spielhallen oder die Änderung von allgemeiner Zulässigkeit in eine ausnahmsweise Zulässigkeit in einem bestimmten Gebiet mittels eines Bebauungsplans ist daher rechtlich nur begründbar, wenn ohne die entsprechende Regelung eine außergewöhnliche und außerhalb des normalen städtebaulichen Wandels erfolgende Fehlentwicklung eintritt. Das Ziel der Wahrung der Attraktivität der Innenstadt und die Sicherung der Nutzungsvielfalt sind derartige städtebauliche Gründe.

Die Mitte der 80iger Jahre in den „Spielhallenplänen“ regelmäßig als Rechtfertigung für die Festsetzung herangezogenen Begründungen des sogenannten „Trading- Down -Effekts“ oder die Verschlechterung der örtlichen Versorgung müssen nach der Rechtsprechung heute aber im konkreten Einzelfall auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden.

(Unter „trading- down“ wird die Verringerung des Qualitätsniveaus eines Zentrums oder einer Einkaufsstraße verstanden, mithin also vornehmlich der attraktiven zentralen Bereiche der Innenstädte. Weitere Voraussetzung ist, dass die Ansiedlung von Spielhallen für die genannte städtebauliche Fehlentwicklung mit ursächlich ist).

Der aus dem „Trading- Down- Effekt“ resultierende Verdrängungseffekt (insbesondere in dezentralen Bereichen einer Gemeinde) ist heute aber in vielen Fällen nur noch sehr eingeschränkt nachweisbar. Weil viele Einzelhandelsflächen leer stehen und diese dann von Spielhallen genutzt werden, liegt häufig keine Verdrängung des Einzelhandels durch Spielhallen mit der Folge einer städtebaulichen Fehlentwicklung vor. Als Ursache des Leerstands konnte vornehmlich die Abwanderung des Einzelhandels in neu entstandene Einkaufszentren festgestellt werden; zudem dürfte eine weitere Ursache im Strukturwandel innerhalb des Einzelhandels mit der Verlagerung von Vertriebswegen liegen.

Ausschließlich wirtschaftsstrukturelle oder sozialpolitische Bedenken rechtfertigen den planungsrechtlichen Ausschluss von Spielhallen nicht. Die Eigentumsgarantie des Artikels 12 des Grundgesetzes gebietet es, dass eine nicht sittenwidrige Nutzung zumindest in Teilbereichen zulässig bleiben muss.

Vor diesem Hintergrund der gegenüber den 80iger Jahren erhöhten und erschwerten Rechtfertigungsanforderungen an den Ausschluss beziehungsweise die nur ausnahmsweise Zulässigkeit von Spielhallen ist es erforderlich, den Begriff der Spielhalle als eigenständige Nutzungsart in die Baunutzungsverordnung aufzunehmen, um so lediglich die weniger strengen Voraussetzungen des § 1 Absatz 5 BauNVO („**nur**“ **städtebauliche Gründe**) erfüllen zu müssen.

Zwar muss jede auf § 1 Absatz 5 oder Absatz 9 BauNVO gestützte Planung mit Argumenten begründet werden, die sich aus der jeweiligen konkreten Planungssituation ergeben. Das „Besondere“ an den städtebaulichen Gründen nach § 1 Absatz 9 BauNVO besteht aber nicht notwendig darin, dass die Gründe von größerem oder im Verhältnis zu § 1 Absatz 5 BauNVO zusätzlichem Gewicht sein müssen. Vielmehr ist mit besonderen städtebaulichen Gründen in § 1 Absatz 9 BauNVO gemeint, dass es spezielle Gründe („qualitativer Art“- siehe schon Schneider: „Die baurechtlichen, gewerberechtlichen und steuerrechtlichen Möglichkeiten einer Gemeinde zur Bewältigung des Spielhallenbooms“ DÖV 1989, 611) gerade für die gegenüber § 1 Absatz 5 BauNVO noch feinere Ausdifferenzierung der zulässigen Nutzung geben muss.

3. Ergänzend soll geregelt werden; dass Spielhallen nur noch im Kerngebiet nach § 7 BauNVO als allgemein zulässige Nutzung bestimmt sind, im übrigen aber wie bisher für nur ausnahmsweise zulässig erklärt werden, im Besonderen Wohngebiet (§ 4a BauNVO) sollen sie zukünftig unzulässig sein.

Die Regelungen dienen der Eindämmung der Spielhallen. Eine Änderung des Gebietscharakters des jeweiligen Baugebiets (Absatz 1 der jeweiligen Vorschrift der BauNVO) ist damit nicht verbunden, weil Spielhallen nur einen Teil des Nutzungsspektrums des jeweiligen Baugebiets darstellen.

Dadurch kann eine (abstrakte) Konzentration der Spielhallen auf Kerngebiete erzielt werden und hier dann auch im Einzelfall die gegenüber § 1 Abs. 9 BauNVO „erleichterte“ Ausschlussmöglichkeit des § 1 Abs. 5 BauNVO angewendet werden.

In der Baunutzungsverordnung sind die oben dargestellten Überlegungen dann wie folgt umzusetzen:

1. In § 7 Absatz 2 Nr. 2 BauNVO sind neben u.a. Vergnügungsstätten auch „Spielhallen“ aufzuführen.

Dadurch werden Spielhallen zu einem planungsrechtlich eigenständigen Nutzungstyp und klargestellt, dass Spielhallen keine Vergnügungsstätten sind.

2. Weil Spielhallen keine Vergnügungsstätten sind, bedarf es keiner Änderung des Zulässigkeitskatalogs im Besonderen Wohngebiet und Dorfgebiet.

3. In § 6 Absatz 3 BauNVO ist danach wie folgt zu formulieren:

„Ausnahmsweise können Vergnügungsstätten im Sinne des § 4a Abs. 3 Nr. 2 außerhalb der in Absatz 2 Nr. 8 bezeichneten Teile des Gebiets und Spielhallen in den Teilen des Gebiets, die überwiegend durch gewerbliche Nutzungen geprägt sind, zugelassen werden.“

4. § 8 Absatz 3 BauNVO muss zur Aufrechterhaltung des Status quo um den Begriff „Spielhallen“ ergänzt werden.

#### B. Rechtsgrundlage:

Artikel 50 der Verfassung von Berlin

#### C. Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter

Eine Ungleichbehandlung wegen der Änderung der Baunutzungsverordnung ist nicht gegeben.

#### D. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und / oder Wirtschaftsunternehmen

Keine.

#### E. Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg

Keine.

F. Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

Keine.

Berlin, den 15. Februar 2011

Der Senat von Berlin

Klaus Wowereit

.....  
Regierender Bürgermeister

Ingeborg Junge-Reyer

.....  
Senatorin für Stadtentwicklung

---

## **Verordnungsantrag** **des Landes Berlin**

Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung

### A. Problem und Ziel

Bundesweit ist ein deutlicher Anstieg bei Spielhallenstandorten und –erlaubnissen sowie Geldspielgeräten in Spielhallen (sowie Automatenhallen und Spielcasinos) festzustellen. So ist auch in Berlin im Jahr 2009 ein deutlicher Anstieg im Vergleich zum Jahr 2008 bei Spielhallenstandorten und bei Spielhallenerlaubnissen festzustellen.

Seit der Novellierung der Spielverordnung zu Beginn des Jahres 2006 ist die Zahl der Genehmigungsanträge für Spielhallen auch in anderen deutschen Städten stark angestiegen.

Damit verbunden war und ist eine Veränderung der Zentrenstrukturen auch dann, wenn Spielhallenagglomerationen außerhalb der zentralen Bereiche der Innenstädte entstehen.

### B. Lösung

Spiel- und Automatenhallen sowie Spielcasinos sind losgelöst vom Begriff der „Vergnügungsstätte“ als eigenständige Nutzungsart in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) zu regeln.

Dadurch können die gegenüber § 1 Absatz 9 BauNVO 1990 „erleichterten“ Vorgaben des § 1 Absatz 5 BauNVO zur Beschränkung der Zahl der Spielhallen angewendet werden.

Dadurch findet eine Beschränkung der allgemeinen Zulässigkeit von Spielhallen auf Kerngebiete statt; durch verbindliche Bauleitplanung kann im Einzelfall unter Anwendung des § 1 Absatz 5 BauNVO deren Zulässigkeit näher geregelt werden. In den Teilen von Mischgebieten, die überwiegend durch gewerbliche Nutzungen geprägt sind, sowie im Gewerbegebiet, sollen in Einzelfällen Spielhallen nur ausnahmsweise genehmigt werden können.

### C. Alternativen

Zur Regelung der Spielhallen als eigenständige Nutzungsart in der Baunutzungsverordnung gibt es keine Alternative.

Zahlreiche Bestrebungen, die Zahl der Spielhallen bauplanungsrechtlich zu reglementieren, haben sich als unzulänglich erwiesen.

Beispielhaft wird auf die vielfältigen Steuerungsansätze, dargelegt in der BT- Drs. 11/ 4217 vom 15.3.89, verwiesen und auf die Bundesratsdrucksache 390/88 vom 24.8.88, mit der beantragt wurde, in § 9 des Baugesetzbuchs zu regeln, dass „der Ausschluss oder die Einschränkung einzelner Nutzungen oder Anlagen aus besonderen städtebaulichen Gründen“ im Bebauungsplan zulässig ist.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Keine.

E. Sonstige Kosten

Keine.



## Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung

Vom.....

Auf Grund des § 9a Nr. 1a des Baugesetzbuchs in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I. S. 2585) geändert worden ist, verordnet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit Zustimmung des Bundesrates:

### Artikel 1

#### Änderung der Baunutzungsverordnung

Die Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S.132), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. I. S. 466) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

a) § 6 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Ausnahmsweise können Vergnügungsstätten im Sinne des § 4a Abs. 3 Nr. 2 außerhalb der in Absatz 2 Nr. 8 bezeichneten Teile des Gebiets und Spielhallen in den Teilen des Gebiets, die überwiegend durch gewerbliche Nutzungen geprägt sind, zugelassen werden.“

b) § 7 Absatz 2 Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes, Vergnügungsstätten und Spielhallen,“

c) § 8 Absatz 3 Nr. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Vergnügungsstätten und Spielhallen.“

### Artikel 2

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Verkündung in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Berlin, den.....2011

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Problem und Ziel

Bundesweit ist ein deutlicher Anstieg bei Spielhallenstandorten und –erlaubnissen sowie Geldspielgeräten in Spielhallen (sowie Automatenhallen und Spielcasinos) festzustellen. Damit verbunden war und ist eine Veränderung der Zentrenstrukturen auch dann, wenn Spielhallenagglomerationen außerhalb der zentralen Bereiche der Innenstädte entstehen. Dies gilt es, zukünftig zu verhindern.

#### II. Lösung

Spiel- und Automatenhallen sowie Spielcasinos sind losgelöst vom Begriff der „Vergnügungsstätte“ als eigenständige Nutzungsart in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) zu regeln. Dadurch können die gegenüber § 1 Absatz 9 BauNVO 1990 „erleichterten“ Vorgaben des § 1 Absatz 5 BauNVO zur Beschränkung der Zahl der Spielhallen angewendet werden.

Dadurch findet eine Beschränkung der allgemeinen Zulässigkeit von Spielhallen auf Kerngebiete statt; durch verbindliche Bauleitplanung kann im Einzelfall unter Anwendung des § 1 Absatz 5 BauNVO deren Zulässigkeit näher geregelt werden. In den Teilen von Mischgebieten, die überwiegend durch gewerbliche Nutzungen geprägt sind, sowie im Gewerbegebiet, sollen Spielhallen nur ausnahmsweise genehmigt werden können.

#### III. Alternativen

Zur Regelung der Spielhallen als eigenständige Nutzungsart in der Baunutzungsverordnung gibt es keine Alternative.

Zahlreiche Bestrebungen, die Zahl der Spielhallen auf der Grundlage des bisherigen Instrumentariums bauplanungsrechtlich zu reglementieren, sind gescheitert.

#### IV. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Keine

#### V. Sonstige Kosten

Keine

### B. Zu den einzelnen Vorschriften

1. Spiel- und Automatenhallen sowie Spielcasinos (nachfolgend Spielhallen) sind im städtebaurechtlichen Sinn Vergnügungsstätten. Der Begriff Vergnügungsstätte ist, - losgelöst von gewerblichen und steuerrechtlichen Regelungen -, als eigenständiger planungsrechtlicher Nutzungsbegriff in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) abschließend geregelt und steht in untrennbarem Zusammenhang mit der städtebaulichen Ordnung.

Nach der Baunutzungsverordnung 1990 sind Spielhallen als Vergnügungsstätten in Kleinsiedlungsgebieten, Reinen Wohngebieten, Allgemeinen Wohngebieten sowie in Industriegebieten unzulässig, in Besonderen Wohngebieten, Dorfgebieten und Gewerbegebieten ausnahmsweise zulässig, während in planungsrechtlichen Mischgebieten nur nicht kerngebietstypische Spielhallen allgemein zulässig sind, wenn weitere Vorausset-

zungen des gesetzlichen Tatbestands erfüllt sind. In Kerngebieten sind Spielhallen ohne Größenbegrenzung allgemein zulässig. Die Unterscheidung in kerngebietstypisch und nicht kerngebietstypisch war durch die Rechtsprechung herausgebildet worden und fand 1990 in der Baunutzungsverordnung Berücksichtigung.

Ein Ausschluss der Zulässigkeit von Spielhallen als Vergnügungsstätte ist bauplanungsrechtlich zwar grundsätzlich möglich. (Auch in Bereichen ohne Bebauungsplan richtet sich die Zulässigkeit von Nutzungen gemäß § 34 Absatz 2 BauGB dann nach der Baunutzungsverordnung, wenn die Eigenart der näheren Umgebung einem der darin aufgeführten Baugebiete entspricht.) Nach Maßgabe der Gliederungsvorschriften des § 1 Absatz 5 in Verbindung mit § 1 Absatz 9 BauNVO können Spielhallen als Unterart der Vergnügungsstätten aber **nur aus besonderen städtebaulichen Gründen** in Bebauungsplänen ausgeschlossen oder beschränkt werden.

Ein generelles Verbot von Spielhallen oder die Änderung von allgemeiner Zulässigkeit in eine ausnahmsweise Zulässigkeit in einem bestimmten Gebiet mittels eines Bebauungsplans ist daher rechtlich nur begründbar, wenn ohne die entsprechende Regelung eine außergewöhnliche und außerhalb des normalen städtebaulichen Wandels erfolgende Fehlentwicklung eintritt. Das Ziel der Wahrung der Attraktivität der Innenstadt und die Sicherung der Nutzungsvielfalt sind derartige städtebauliche Gründe. (Weitere Voraussetzung ist, dass die Ansiedlung von Spielhallen für die genannte städtebauliche Fehlentwicklung mit ursächlich ist).

Die Mitte der 80iger Jahre in den „Spielhallenplänen“ regelmäßig als Rechtfertigung für die Festsetzung herangezogenen Begründungen des sogenannten „Trading- Down - Effekts“ oder die Verschlechterung der örtlichen Versorgung müssen nach der Rechtsprechung heute auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden.

Der aus dem „Trading- Down- Effekt“ resultierende Verdrängungseffekt (insbesondere in dezentralen Bereichen einer Gemeinde) ist heute in vielen Fällen nur noch sehr eingeschränkt nachweisbar. Weil viele Einzelhandelsflächen leer stehen, liegt häufig keine Verdrängung des Einzelhandels durch Spielhallen mit der Folge einer städtebaulichen Fehlentwicklung vor. Als Ursache des Leerstands konnte vornehmlich die Abwanderung des Einzelhandels in neu entstandene Einkaufszentren festgestellt werden; zudem dürfte eine weitere Ursache im Strukturwandel innerhalb des Einzelhandels mit der Verlagerung von Vertriebswegen liegen.

Vor diesem Hintergrund der gegenüber den 80iger Jahren erhöhten und erschwerten Rechtfertigungsanforderungen an den Ausschluss beziehungsweise eine nur ausnahmsweise Zulässigkeit von Spielhallen, ist es erforderlich, den Begriff der Spielhalle als eigenständige Nutzungsart in die Baunutzungsverordnung aufzunehmen, um so lediglich die weniger strengen Voraussetzungen des § 1 Absatz 5 BauNVO (**„nur“ städtebauliche Gründe**) erfüllen zu müssen.

Zwar muss jede auf § 1 Absatz 5 oder Absatz 9 BauNVO gestützte Planung mit Argumenten begründet werden, die sich aus der jeweiligen konkreten Planungssituation ergeben. Das „Besondere“ an den städtebaulichen Gründen nach § 1 Absatz 9 BauNVO besteht aber nicht notwendig darin, dass die Gründe von größerem oder im Verhältnis zu § 1 Absatz 5 BauNVO zusätzlichem Gewicht sein müssen. Vielmehr ist mit besonderen städtebaulichen Gründen in § 1 Absatz 9 BauNVO gemeint, dass es spezielle Gründe („qualitativer Art“- siehe schon Schneider: „Die baurechtlichen, gewerberechtlichen und steuerrechtlichen Möglichkeiten einer Gemeinde zur Bewältigung des Spielhallenbooms,“ DÖV 1989, 611) gerade für die gegenüber § 1 Absatz 5 BauNVO noch feinere Ausdifferenzierung der zulässigen Nutzung geben muss.

Dieses Erfordernis soll mit dem Antrag reduziert werden.

**2.** Die Regelungen dienen der Eindämmung der Spielhallen. Eine Änderung des Gebietscharakters des jeweiligen Baugebiets (Absatz 1 der jeweiligen Vorschrift der BauNVO) ist damit nicht verbunden, weil Spielhallen nur einen Teil des Nutzungsspektrums des jeweiligen Baugebiets darstellen.

Dadurch kann eine (abstrakte) Konzentration der Spielhallen auf Kerngebiete erzielt und die gegenüber § 1 Abs. 9 BauNVO „erleichterte“ Ausschlussmöglichkeit des § 1 Abs. 5 BauNVO angewendet werden.