



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Der Begriff der Vergnügungsstätte im Sinne der BauNVO“

Dissertation vorgelegt von David Schneider

Erstgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Zweitgutachter: Prof. Dr. Hanno Kube

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Der Begriff der Vergnügungsstätte findet sich bereits in der ersten Fassung der BauNVO von 1962. Dennoch sind die genauen Konturen dieses Begriffs nach wie vor ungeklärt, was zu erheblichen Problemen für seine Anwendung in der Praxis führt.

Bei Betrachtung der historischen Entwicklung lässt sich einerseits eine Ausweitung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten feststellen, die früher nur in Kerngebieten zulässig waren. Andererseits verunklart das Aufkommen neuer Phänomene, wie insbesondere Spielhallen, die begrifflichen Konturen. Im Lichte des Art. 14 Abs. 1 GG erscheint nicht mehr gerechtfertigt, die Verwendung des Begriffs Vergnügungsstätten als ausschließlich zu verstehen und damit auf Kerngebiete zu beschränken. In der Leitentscheidung des Bundesverwaltungsrechts aus dem Jahr 1983 wurde daher die Unterscheidung zwischen kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten geschaffen, wobei letztere als unter den Oberbegriff des Gewerbebetriebs fallend, auch in den entsprechenden Baugebieten zulässig sein sollten. Die Novelle der BauNVO von 1990 nimmt diese Rechtsprechung auf, schränkt die Zulässigkeit von (nicht kerngebietstypischen) Vergnügungsstätten jedoch in vielen Gebieten wieder ein. Nach seiner historischen Entwicklung ist der Begriff der Vergnügungsstätte also ein vielfach „gebrochener“ Begriff, was seine Auslegung erheblich erschwert.

Die Definition des Begriffs der Vergnügungsstätte erfolgt ungeachtet kleinerer Unterschiede in der Formulierung überwiegend einheitlich nach dem allgemeinen Sprachgebrauch. Teilweise versuchte Präzisierungen des allgemeinen Sprachgebrauchs überzeugen nicht. Genuin materiell städtebauliche Kriterien werden kaum einmal konsequent berücksichtigt.

Vorzugswürdig ist jedoch eine Definition der Vergnügungsstätte, die sich soweit möglich an städtebaulichen Aspekten orientiert. „Städtebaulich“ ist dabei in einem engen Sinn zu verstehen. Ein weites, immaterielles Verständnis, etwa die Einbeziehung sozialer Unterwerturteile, die faktisch häufig eine Rolle zu spielen scheinen, ist abzulehnen. Vor diesem Hintergrund ergeben sich aus teleologischen, verfassungsrechtlichen, systematischen und historischen Gründen als relevante Gesichtspunkte für die Auslegung des Begriffs der Vergnügungsstätte die Kriterien der Wohngebietsunverträglichkeit und der kerngebietstypischen Zentralität.

Der Wortlaut kann bei der Auslegung des Begriffs der Vergnügungsstätte jedoch nicht völlig ignoriert werden. Die Wortlautgrenze muss insbesondere im Verhältnis zu anderen Nutzungsbegriffen der BauNVO, wie Anlagen für sportliche oder kulturelle Zwecke sowie Schank- und Speisewirtschaften gewahrt bleiben.

Um diese verschiedenen Kriterien mit einander in Einklang zu bringen, ist die Vergnügungsstätte als Typusbegriff anzusehen, der sowohl den allgemeinen Sprachgebrauch als auch die aus den Zulässigkeitsregelungen der BauNVO folgenden städtebaulichen Aspekte der Wohngebietsunverträglichkeit und Zentralität enthält.

Diskotheiken sind nach alledem idealtypische Vergnügungsstätten. Bei ihrer Betrachtung lassen sich überdies vertiefte Charakteristiken von Vergnügungsstätten erkennen. Die Abgrenzung dieser Tanz- und Nachtlokale zu Schank- und Speisewirtschaften erfolgt über die Häufigkeit der Veranstaltungen.

Nutzungen des Bereichs „Spiel“, wie Spielhallen und Wettbüros, werden zwar nach allgemeiner Meinung als Vergnügungsstätten angesehen, dies kann jedoch allenfalls für Spielbanken bestätigt werden. Denn viele Nutzungen des Bereichs „Spiel“ weisen, in frappierendem Gegensatz zu vielen Nutzungen mit Tanz oder sexuellem Charakter, weder eine erhebliche, städtebaulich relevante Belästigung des Wohnens noch eine gesteigerte Zentralität auf. Sie sind eher mit Kneipen vergleichbar, die nach der Konzeption der BauNVO grundsätzlich auch im allgemeinen Wohngebiet zulässig sein können. Daran ändert auch der häufig im Zusammenhang mit Spielhallen vorgebrachte Trading-Down-Effekt nichts, denn daraus kann eine Einstufung in die Nutzungsarten nicht abgeleitet werden. Dem Trading-Down-Effekt ist vielmehr durch die § 1 Abs. 5, 9 sowie § 15 Abs. 1 BauNVO zu begegnen. Auch ist er nur Symptom des Strukturwandels im Einzelhandel oder Ausdruck bauplanungsrechtlich unerheblicher moralischer Vorbehalte und daher bereits grundsätzlich kritisch zu sehen. Schließlich ist der Trading-Down-Effekt für die Einschränkung von Spielhallen inzwischen wegen des restriktiven Glückspieländerungsstaatsvertrags nicht mehr erforderlich.

Die Abgrenzung von Nutzungen des Bereichs „Spiel“ zu Nutzungen mit sportlichem Charakter zeigt die Grenzen einer Auslegung rein nach dem allgemeinen Sprachgebrauch deutlich auf.

Bei Nutzungen mit sexuellem Charakter ist die Abgrenzung zwischen Vergnügungsstätte und sonstigem Gewerbebetrieb strittig für Prostitutionsbetriebe. Bei diesen ist zwischen Bordell, bordellartigen Betrieben und Wohnungsprostitution zu unterscheiden. Neuerdings werden insbesondere auch sog. „FKK-“ oder „Sauna-Clubs“ relevant. Die Einordnung in die Nutzungsarten ist nach städtebaulichen Kriterien vorzunehmen. Dabei kann die Wohngebietsunverträglichkeit der Prostitution auch ohne die Berücksichtigung sozialer

Unwerturteile begründet werden. Im Ergebnis ist für eine einheitliche Bewertung der Prostitutionsbetriebe daher die Einstufung als Vergnügungsstätte vorzugswürdig.

Problematisch sind insbesondere Swingerclubs, denn sie ziehen häufig kein großes Publikum an. Aufgrund des allgemeinen Sprachgebrauchs sowie ihrer Wohngebietsunverträglichkeit sind sie jedoch noch als Vergnügungsstätten anzusehen. Die vielfältigen Darstellungen sexuellen Charakters sind im Ergebnis immer als Vergnügungsstätten anzusehen.

Schon seit langem strittig ist auch die Einordnung von Kinos als Vergnügungsstätte oder Anlage für kulturelle Zwecke. Der allgemeine Sprachgebrauch führt insofern nur wenig weiter und erfordert die Berücksichtigung des Kinoprogramms. Die relativ neu aufgekommenen Multiplexkinos zeigen aber, dass jedenfalls „übliches“ Kinoprogramm nicht als „Kultur“ angesehen werden muss. Die städtebauliche Betrachtung von (Multiplex)Kinos wird durch einen Vergleich mit Theater und Opern überschattet, die zwar nach allgemeiner Meinung Anlagen für kulturelle Zwecke sind, jedoch ebenso wie typische Vergnügungsstätten und Kinos auch zu später Stunde große Besuchermassen anziehen. An diesem Beispiel wird das in der Konstruktion der BauNVO angelegte Spannungsverhältnis zwischen allgemeinem Sprachgebrauch und städtebaulicher Relevanz besonders augenscheinlich. Dieses wird durch die vorgeschlagene Definition so weit als möglich eingedämmt. Kinos, außer Programmkinos, sind danach als Vergnügungsstätte anzusehen.

Varietés und Kabarette zeigen, wie sich die Einstufung als Vergnügungsstätte trotz unverändertem tatsächlichem Angebot im Laufe der Zeit wandeln kann. Heute sind sie als Anlagen für kulturelle Zwecke anzusehen.

Das junge Phänomen der Festhallen, in denen regelmäßig große Hochzeiten stattfinden, wird beleuchtet und die bisher herrschende Einstufung als Vergnügungsstätte bestätigt.

Großflächige Unterhaltungsbetriebe, wie Profisportstadien oder stationäre Freizeitparks, gehen wiederum über das System der Nutzungsbegriffe der BauNVO hinaus. Für diese Fälle ist die Ausweisung von Sondergebieten zu empfehlen.

Die Unterscheidung zwischen kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten wurde von der Rechtsprechung 1983 entwickelt und 1990 dem Grunde nach in die BauNVO übernommen. Maßgebliche Kriterien für das Vorliegen einer kerngebietstypischen oder nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätte sind danach Zweckbestimmung und Umfang. Diese ergeben sich aus Größe, Unterart, Zentralität und Einzugsbereich des jeweiligen Vorhabens.

Die herrschende Abgrenzung zwischen kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Spielhallen rekurriert maßgeblich auf eine Grundfläche von 100 m², die aus der Spielverordnung abgeleitet wird. Als problematisch erweist sich dabei die Änderung der Spielverordnung aus dem Jahre 2006. Die Problematik der Mehrfachspielhallen lässt sich dagegen mit dem bestehenden Instrumentarium des Baurechts lösen.

Die einzelnen Formen von Vergnügungsstätten können mit den allgemeinen Kriterien als kerngebietstypisch oder nicht kerngebietstypisch eingeordnet werden. Zum Teil sind sie, wie Tanz- und Nachlokale, ausschließlich oder jedenfalls überwiegend kerngebietstypische Vergnügungsstätten. Im Ergebnis kommt es entscheidend auf Größe und Art der Nutzung an.

Die (*nicht*) kerngebietstypische Vergnügungsstätte ist weniger als Begriff, sondern vielmehr als Ausdruck und Folge der typisierenden Betrachtungsweise von Vergnügungsstätten zu verstehen. Deshalb bestehen auch Verbindungen zum Institut der Gebietsverträglichkeit, wobei die Nicht-Kerngebietstypik eine „umgekehrte“ Form von Gebietsverträglichkeit ist. Denn beim Gedanken der Nicht-Kerngebietstypik geht es darum, Nutzungen, die in einem Gebiet nach dem Wortlaut und der Systematik der Nutzungsbegriffe ursprünglich unzulässig waren, nach ihren städtebaulichen Auswirkungen aber verträglich sind, in diesem Gebiet eine Zulässigkeit zu ermöglichen.

Für eine Reformdiskussion ist insbesondere festzuhalten, dass alle Nutzungsbegriffe der BauNVO im Wesentlichen am allgemeinen Sprachgebrauch ausgerichtet sind und entsprechend ausgelegt werden. Städtebaulich relevante Kriterien bleiben in einer untergeordneten Rolle. Deshalb kann das Begriffssystem der §§ 2 ff. BauNVO unter städtebaulichen Gesichtspunkten nicht völlig stringent sein.

Jedoch kann die Auslegung der Nutzungsbegriffe der BauNVO nicht beim Wortlaut stehen bleiben. Insbesondere kann dieser nämlich nicht eine baurechtliche Unzulässigkeit und den damit verbundenen Eingriff in Artt. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG rechtfertigen. Die Widersprüche zwischen städtebaulichen Merkmalen und dem Begriffssystem können für Vergnügungsstätten im allgemeinen Wohngebiet auch nicht über § 15 Abs. 1 BauNVO oder den Grundsatz der Gebietsverträglichkeit oder das Institut der nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten gelöst werden. Wenn eine Nutzung als Vergnügungsstätte eingestuft wird, besteht für sie vielmehr keine Möglichkeit der Zulässigkeit im allgemeinen Wohngebiet.

Trotz der Brüche im Begriff der Vergnügungsstätte und im System der BauNVO ist jedoch im Ergebnis durch die vorgeschlagene Definition noch eine verfassungskonforme Auslegung möglich, weshalb keine Änderung der BauNVO erforderlich ist.