



Dr. Donato Acocella
Stadt- und Regionalentwicklung

Vergnügungstättenkonzeption für die Stadt Konstanz



Lörrach, 20.04.2015

Teichstraße 14 ▪ 79539 Lörrach ▪ T 07621 91550-0 ▪ F 07621 91550-29
Arndtstraße 10 ▪ 44135 Dortmund ▪ T 0231 534555-0 ▪ F 0231 534555-29
Peter-Vischer-Straße 17 ▪ 90471 Nürnberg ▪ T 0911 817676-42 ▪ F 0911 817676-43
info@dr-acocella.de ▪ www.dr-acocella.de

INHALTSVERZEICHNIS:

1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG	1
2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN	5
2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSTÄTTE"	5
2.1.1 Unterschiedliche Nutzungsprofile und städtebauliche Störpotenziale von Vergnügungstäten	7
2.1.2 Spiel-/ Automatenhallen und ihre städtebaulichen Störpotenziale	10
2.1.3 Planungsrechtliche Zulässigkeit von Vergnügungstäten	12
2.1.3.1 Abgrenzung der nicht kerngebietstypischen gegenüber den nur im Kerngebiet zulässigen Vergnügungstäten	14
2.1.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme	16
2.1.3.3 Städtebauliche Gründe	17
2.1.4 Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag Baden-Württemberg	18
2.2 STRATEGIEN ZUR PLANUNGSRECHTLICHEN RÄUMLICHEN STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTE	20
2.3 BEGRIFFSDEFINITION: BORDELLE UND BORDELLARTIGE BETRIEBE	22
2.3.1 Planungsrechtliche Zulässigkeit von Bordellen und anderen prostitutiven Einrichtungen	24
2.3.2 Städtebauliche Störpotenziale von prostitutiven Einrichtungen	25
2.4 STRATEGIEN ZUR PLANUNGSRECHTLICHEN STEUERUNG VON PROSTITUTIVEN EINRICHTUNGEN	26
3. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE	27
3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSTÄTTE IN DER GESAMTSTADT	27
3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER KERNSTADT VON KONSTANZ	29
3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungstäten	29
3.2.2 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungstäten im zentralen Versorgungsbereich der Innenstadt/ Altstadt von Konstanz	32
3.2.3 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungstäten im zentralen Versorgungsbereich Petershausen West	44
3.2.4 Standortanalyse an weiteren Standorten in Konstanz außerhalb der Gewerbegebiete	47
3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGEBIETEN VON KONSTANZ	49
3.3.1 Gewerbegebiet Oberlohn	49
3.3.2 Gewerbegebiet Unterlohn	53
3.3.3 Gewerbegebiet Grubwiesen-Göldenen	56
3.3.4 Gewerbegebiet Wirtschaftspark Stromeyersdorf	59
3.3.5 Gewerbegebiet Paradies	61
3.3.6 Gewerbegebiet Dettingen	63
3.3.7 Gewerbegebiet Vordere Weinstaud in Dingelsdorf	65
3.3.8 Gewerbegebiet Wallhausen	67
3.3.9 Gewerbegebiet Allmannsdorf	67
4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTE UND PROSTITUTIVEN EINRICHTUNGEN	68



4.1	ZUSAMMENFASSENDE STÄDTEBAULICH-FUNKTIONALE BEWERTUNG DER STANDORTE FÜR VERGNÜGUNGSTÄTTEN UND PROSTITUTIVEN EINRICHTUNGEN.....	68
4.2	ANSIEDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR SPIELHALLEN UNTER DEM ASPEKT DER GLÜCKSSPIELRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT NACH LGLÜG BADEN-WÜRTTEMBERG	69
4.3	STEUERUNGSEMPFEHLUNGEN VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN	71
4.3.1	Steuerungsempfehlungen für die Altstadt/ Innenstadt	71
4.3.1.1	Räumliche Abgrenzung eines Zulässigkeitsbereiches	71
4.3.1.2	Vertikale Steuerung innerhalb des Zulässigkeitsbereichs.....	75
4.3.2	Steuerung von Vergnügungstättten in Gewerbegebieten	76
4.4	ZUSAMMENFASSUNG	80
5.	<u>EMPFEHLUNGEN FÜR EINE STÄDTEBAULICH VERTRÄGLICHE STEUERUNG VON PROSTITUTIVEN EINRICHTUNGEN</u>	<u>81</u>
6.	<u>EMPFEHLUNGEN ZU MASSNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES</u>	<u>85</u>
6.1	VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTS	85
6.2	UMGANG MIT BESTANDSEINRICHTUNGEN.....	87
6.3	WECHSELWIRKUNG MIT DEN EINZELHANDELSBEZOGENEN STEUERUNGSANSÄTZEN.....	88

TABELLENVERZEICHNIS:

Tab. 1:	Zulässigkeiten von Vergnügungstättten in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO	13
Tab. 2:	Zulässigkeiten von prostitutiven Einrichtungen in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO 1990	25

KARTENVERZEICHNIS:

Karte 1:	Räumliche Verteilung von Vergnügungstättten in der Kernstadt	28
Karte 2:	Zentraler Versorgungsbereich Innenstadt Konstanz.....	33
Karte 3:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Oberlohn.....	52
Karte 4:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Unterlohn.....	55
Karte 5:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Grubwiesen-Göldenen	58
Karte 6:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Stromeyersdorf	60
Karte 7:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Paradies	62
Karte 8:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Dettingen.....	64
Karte 9:	Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Dingelsdorf	66
Karte 10:	Vergnügungstättten und sensible Einrichtungen nach LGLüG Baden-Württemberg mit Mindestabständen	70
Karte 11:	Räumlicher Zulässigkeitsbereich für Vergnügungstättten innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs.....	72
Karte 12:	Räumlicher Zulässigkeitsbereich für Vergnügungstättten innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs unter Beachtung der Abstände zwischen den Spielhallen nach § 42 LGLüG Baden-Württemberg	74
Karte 13:	Zulässigkeitsbereich Gewerbegebiet Oberlohn.....	78
Karte 14:	Sperrbezirk und Zulässigkeitsbereich prostitutive Einrichtungen in Konstanz	84



FOTOVERZEICHNIS:

Foto 1: negatives Beispiel, andere Stadt	30
Foto 2: negatives Beispiel, andere Stadt	30
Foto 3: positives Beispiel, andere Stadt	31
Foto 4: positives Beispiel, andere Stadt	31
Foto 5: Diskothek Hussenstraße 4	34
Foto 6: Hussenstraße	34
Foto 7: Diskothek Hussenstraße 19	35
Foto 8: Hussenstraße	35
Foto 9: Tanzlokal Obermarkt	36
Foto 10: Altstadtrand	36
Foto 11: Spielhalle im 1. OG in der Passage	37
Foto 12: Spielhalle Bahnhofstraße	38
Foto 13: Sexshop Bahnhofstraße 3	38
Foto 14: Staatl. Spielcasino Bahnhofplatz 10	39
Foto 15: Staatl. Spielcasino Bahnhofplatz 10	39
Foto 16: Multiplex-Kino Bahnhofplatz 1 - 3	40
Foto 17: Multiplex-Kino Bahnhofplatz 1 - 3	40
Foto 18: Varieté/ Tanzlokal Bodanstraße 20 - 26	41
Foto 19: Varieté/ Tanzlokal Bodanstraße 20 - 26	41
Foto 20: Wettbüro Emmishofener Straße 2	42
Foto 21: Sexkino Emmishofener Straße 10	42
Foto 22: Wettbüro Kreuzlinger Straße 40	43
Foto 23: Kreuzlinger Straße	43
Foto 24: Spielhalle Zähringer Platz 11 – Seerhein-Center	44
Foto 25: Spielhalle Zähringer Platz 11 – Seerhein-Center	44
Foto 26: Spielhalle Zähringer Platz 34	45
Foto 27: Trading-down im EG Zähringer Platz 34	45
Foto 28: Wettbüro Zähringer Platz 40	46
Foto 29: Wettbüro Zähringer Platz 40	46
Foto 30: Bordell Bücklestraße 70	47
Foto 31: Bordell Fürstenbergstraße 60	47
Foto 32: Spielhalle Radolfzeller Straße 39	48
Foto 33: Spielhalle Radolfzeller Straße 39	48
Foto 34: Vergnügungsstättenkonzentration Max-Stromeyer--Straße	50
Foto 35: Werbeanlagen Max-Stromeyer--Straße	50
Foto 36: Vergnügungsstättenkonzentration Reichenaustraße	51
Foto 37: Werbeanlagen Reichenaustraße	51
Foto 38: Spielhalle August-Borsig-Straße	54
Foto 39: Bowling-Center August-Borsig-Straße	54
Foto 40: Bordellbetrieb Byk-Guldenstraße 10a	56



1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG

In Konstanz, wie mittlerweile in vielen anderen Städten unterschiedlicher Größe, stellt sich die Frage, wie zukünftig mit den Anträgen auf die Errichtung von Spielhallen sowie Wettbüros¹ umzugehen ist. Zudem bestehen in Konstanz bereits zahlreiche Spielhallen und sonstige Vergnügungsstätten. Diese Entwicklung kann sowohl funktionsbezogen städtebaulich negativ wirken, als auch zu einer stadtsoziologischen Problematik führen, die sich im Herausbilden entsprechend negativ geprägter Stadträume ausdrückt.

Die Ansiedlungsmöglichkeiten für Vergnügungsstätten sind planungsrechtlich geregelt und beispielweise im Hinblick auf Misch- und Gewerbegebiete nur unter bestimmten Bedingungen möglich². Gleichzeitig führt das LGlüG Baden-Württemberg³ durch seine Vorschriften zu planerischen Herausforderungen, da die Bestimmungen in diesem Ausführungsgesetz sich nicht nur mittelbar auf die Standortplanung für Spielhallen, als Unterart von Vergnügungsstätten, auswirken.

In Innenstädten, aber auch in sonstigen Stadtbereichen, werden Vergnügungsstätten häufig als Indikator für einen eingesetzten bzw. einen einsetzenden Trading-Down-Prozess gewertet. Diese allgemeine Einschätzung dürfte sich auch auf Grund der im Umfeld befindlichen sonstigen Einrichtungen und der jeweiligen städtebaulichen Situation entwickelt haben. Dabei ist es unerheblich, ob die Ansiedlungen dieser Nutzungen den Trading-Down-Prozess einleiten oder ob diese eine Folge sind. Ungeachtet dieser Frage wurden in der Vergangenheit in vielen Innenstädten Vergnügungsstätten planungsrechtlich in den Erdgeschosszonen ausgeschlossen.

Hinsichtlich einer langfristigen Steuerungsperspektive stellt sich jedoch die Frage, ob eine restriktive Haltung planungsrechtlich dauerhaft tragfähig sein kann: Die

1 Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum staatlichen Glücksspielmonopol werden auch die nun legalisierten Wettbüros verstärkt entsprechende Nutzungsanträge stellen. Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, Az.: C-409/06.

2 Die Ansiedlung von Einzelhandel, z.B. Sexshops ohne Videokabinen und Bordellen/ bordellartigen Betrieben, ist ebenfalls in der BauNVO als Einzelhandel bzw. als sonstige Gewerbebetriebe geregelt, allerdings sind hier die Ansiedlungsmöglichkeiten weniger als Ausnahme-, sondern als Regelmöglichkeit beschrieben, sodass sich der Begründungshintergrund anders darstellen kann als bei den Vergnügungsstätten. Das planungsrechtliche Instrumentarium ist vergleichbar.

3 Landesglücksspielgesetz LGlüG, 15.11.2012.



räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten, also auch der Ausschluss, ist grundsätzlich zulässig. Allerdings ist es planungsrechtlich notwendig, Gebiete/ Stadtbe-
reiche/ Räume auszuweisen, in denen Vergnügungsstätten zulässig sind - ein Total-
ausschluss im gesamten Stadtgebiet ist rechtlich grundsätzlich nicht möglich bzw.
äußerst problematisch. Eine Stadt darf somit auch keine eigene *Spielhallenpolitik*⁴
betreiben.

Wesentliche Voraussetzung für eine gesamtstädtische Steuerung ist die hinreichend
detaillierte städtebauliche Begründung⁵. Jedoch kann u.U. eine städtebauliche Be-
gründung als nur vorgeschoben und damit als nicht hinreichend betrachtet werden,
wenn andere Motive als die räumliche Steuerung von zulässigen Nutzungen aus-
schlaggebend waren⁶. Untersuchungen z.B. hinsichtlich einer (Spiel-)Suchtpräven-
tion können somit nicht Teil einer Vergnügungsstättenkonzeption i.S.d.
§ 1 (6) Nr. 11 BauGB sein.

Eine Rechtfertigung, Vergnügungsstätten nicht an allen grundsätzlich denkbaren
Standorten zu ermöglichen, bedeutet eine städtebaulich geprägte und hinreichende
Begründung darzulegen. Der Ausschluss von bestimmten Nutzungsarten in für sie re-
gelmäßig in Frage kommenden Gebieten (z.B. Ausschluss von Vergnügungsstätten
oder Unterarten in Kerngebieten) und der Verweis in Gebiete, in denen sie allen-
falls ausnahmsweise zugelassen werden können (z.B. Gewerbegebiete), ist nach Auf-
fassung des BVerwG grundsätzlich bedenklich⁷. Gewerbegebiete zeichnen sich somit
zunächst dadurch aus, dass in ihnen gearbeitet wird. Nach dem Leitbild der BauNVO

⁴ "Die Gemeinde darf nicht mit den Mitteln der Bauplanung ihre eigene, von der Wertung des Bundes-
gesetzgebers abweichende, "Spielhallenpolitik" betreiben, indem sie diese Einrichtungen unabhän-
gig von Erwägungen der Ordnung der Bodennutzung allgemein für ihr Gemeindegebiet ausschließt."
Vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.05.1987, Az. 4 N 4/86.

⁵ Vgl. dazu z.B. VGH Ba-Wü: Urteil vom 03.03.2005, Az 3 S 1524/04, Rn 30. Früher schon: BVerwG, Be-
schluss vom 21.12.1992, Az. 4 B 182/92.

⁶ "Danach ist ein für sich allein nicht tragfähiges Begründungselement im Hinblick auf das Vorliegen
städtebaulicher Gründe unerheblich, wenn der Ausschluss einzelner Nutzungen im Übrigen durch
städtebauliche Gründe gerechtfertigt ist. Das kann allerdings dann nicht gelten, wenn die städte-
baulichen Gründe nur vorgeschoben sind, wenn also die Motive der Gemeinde, die für die Festset-
zung nach § 1 (5) BauNVO maßgebend waren, überhaupt nicht städtebaulicher Natur sind." Vgl.
BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91.

⁷ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91; Fickert/ Fieseler Kommentar zur BauNVO,
2008, § 1 (5) Rn 101.



sind sie den produzierenden und artverwandten Nutzungen vorbehalten⁸. Eine dieser Begründungen kann der Schutz von Gewerbegebieten sein. In diesem Zusammenhang könnten zwei Fragen gemeinsam eine besondere Bedeutung gewinnen:

1. Welche Gewerbegebiete sind - im juristischen Sinne - (noch) schützenswert bzw. schutzfähig⁹?
2. Ist eine Spielhallen-/ Vergnügungsstättennutzung in den Gewerbegebieten, insbesondere vor dem Hintergrund der vorhandenen Gewerbegebietsqualitäten/ -quantitäten in Konstanz tatsächlich sinnvoll? (Der Ausschluss von Einzelhandel zur "Aufwertung" eines Gewerbegebietes (GE) ist bei gleichzeitiger Zulassung von Vergnügungsstätten grundsätzlich bedenklich).

Eine einzelfallbezogene Steuerung birgt grundsätzlich die Gefahr, mit unzureichenden städtebaulichen Begründungen oder Ermessensfehlern rechtlich angreifbar zu sein. Zudem führt eine sukzessive und iterative Steuerung in der Regel zu Verlagerungs- und Verdrängungseffekten, wenn nur ein Teil des Stadtgebietes hinsichtlich Vergnügungsstätten überplant ist.

Darüber hinaus hat die Stadt Konstanz das Büro Dr. Donato Acocella, Stadt- und Regionalentwicklung, damit beauftragt, im Rahmen der Vergnügungsstättenkonzeption auch Steuerungsgrundsätze für Bordelle und sonstige prostitutive Einrichtungen zu erarbeiten.

Da prostitutive Einrichtungen - teilweise ähnlich wie Vergnügungsstätten - negative städtebauliche Auswirkungen erzeugen können, ist grundsätzlich die Begründung für eine planungsrechtliche Steuerung gegeben. Trotz allem gilt es, Bordelle und andere prostitutive Einrichtungen von Vergnügungsstätten zu unterscheiden.

Mit seiner Entscheidung vom 05.03.2012 hat der VGH Mannheim die herrschende Rechtsauffassung bestätigt, dass Bordelle und andere prostitutive Einrichtungen

⁸ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.12.2005, Az. 4 B 71.05.

⁹ Vgl. dazu z.B. VGH Mannheim: Urteil vom 28.01.2005, Az. 8 S 2831/03; Leitsätze: 1. Der bauplanerische Ausschluss einzelner Nutzungsarten ist nur dann städtebaulich gerechtfertigt, wenn er anhand eines schlüssigen Plankonzepts auf seine Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit überprüft werden kann. 2. Daran fehlt es, wenn für die Differenzierung zwischen ausgeschlossenen und zugelassenen Nutzungsarten keine nachvollziehbaren städtebaulichen Gründe erkennbar sind (hier: Ausschluss des Einzelhandels zur "Aufwertung" des Gewerbegebietes bei gleichzeitiger Zulassung von Vergnügungsstätten (u.a. Spielhallen), Tankstellen und Kfz-Handel).



keine Vergnügungsstätten i.S.d. BauNVO 1990 darstellen. Eine planungsrechtliche Steuerung auf Grundlage des Vergnügungsstättenkonzeptes für Konstanz scheidet demnach aus.

Eine planungsrechtliche Steuerung mit den Mitteln der Bauleitplanung ist dennoch grundsätzlich möglich, insofern es sich um eine bauliche Anlage handelt¹⁰.

Bauliche Nutzungen in diesem Sinne sind neben Bordellen auch andere prostitutive Einrichtungen, wie z.B. Wohnungsprostitution oder Terminwohnungen, weshalb zunächst eine Begriffsdefinition und ggf. eine Differenzierung der Unterarten vorzunehmen ist.

Eine **gesamtstädtische Vergnügungsstättenkonzeption** mit integriertem, räumlichen Bordellkonzept stellt ein städtebauliches Konzept i.S.d. § 1 (6) Nr. 11 BauGB dar. Durch diese Konzeption werden transparente und einheitliche Entscheidungsregeln für die Einzelfallbewertung geschaffen sowie eine hohe (bau)rechtliche Planungssicherheit erreicht.

¹⁰ Straßenprostitution stellt keine bauliche Anlage dar und ist demnach mit den Mitteln der Bauleitplanung nicht steuerbar. Mögliche Steuerungsinstrumente außerhalb des Baurechts sind u.a. Untersagung der Kontaktaufnahme zu Prostituierten (§§ 10 (1), 66 (2) PolG) und Sperrgebietsverordnung i.S.d. Art.297 (1) StGB.



2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN

Die planungsrechtliche Steuerung von Vergnügungsstätten unterliegt der Anforderung dies städtebaulich zu begründen. Zur Transparenz der Rahmenbedingungen werden vorab die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen und die einschlägigen Urteile zusammengestellt. Insbesondere die Urteile dienen dazu, die entsprechende Konzeption für Konstanz zu entwickeln und zu begründen sowie letztlich auch den Entscheidungsspielraum für die Politik und Verwaltung darzustellen.

2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSSTÄTTE"

Bauplanungsrechtlich findet der Begriff "Vergnügungsstätte" vor allem in der Bau-nutzungsverordnung (BauNVO) von 1990 Verwendung (§§ 4a (3) Nr.2; 5 (3); 6 (2) Nr. 8; 7 (2) Nr. 2; 8 (3) Nr. 3 BauNVO). Nach den BauNVO 1962 und 1968 sind Vergnügungsstätten begrifflich nur im § 7 BauNVO aufgeführt, seit 1977, allerdings ohne weitere Spezifizierung, auch im § 4a BauNVO. Daraus ergibt sich, dass nicht kerngebiets-typische Vergnügungsstätten ansonsten als Gewerbebetriebe behandelt wurden. Erst die BauNVO 1990 differenziert hier und nimmt Vergnügungsstätten auch in anderen Baugebieten als eigenständigen Begriff auf und schränkt die Zulässigkeiten in den jeweiligen Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO im Verhältnis stärker ein¹¹.

In der BauNVO werden Vergnügungsstätten jedoch nicht dahingehend definiert welche Einrichtungen und Anlagen zu dieser Nutzungsform gehören. Eine genauere Zuordnung ist nur über die Rechtsprechung und entsprechende Einzelfallentscheidung gegeben.

Nach herrschender Meinung lassen sich Vergnügungsstätten als Sammelbegriff für Gewerbebetriebe verstehen, die auf verschiedenste Weise unter Ansprache des Sexual-, Spiel oder Geselligkeitstribs bestimmte Freizeitangebote vorhalten¹².

Dazu zählen:

- Spiel- und Automatenhallen, Spielcasinos und Spielbanken,
- Wettbüros¹³,

¹¹ In Bebauungsplänen, die auf den BauNVO vor der Änderung von 1990 basieren, sind Vergnügungsstätten daher in Ihrer Zulässigkeit weitaus geringer beschränkt, insofern diese nicht explizit ausgeschlossen wurden.

¹² Vgl. Hess. VGH Beschluss vom 19.09.2006, Az.: 3 TG 2161/06 - unter Bezugnahme auf Fickert/Fieseler, BauNVO, Kommentar, 10. Auflage, 2002.



- Diskotheken und Nachtlokale jeglicher Art sowie Festhallen¹⁴,
- Varietés¹⁵, Nacht- und Tanzbars, alle Tanzlokale und Tanzcafés, Stripteaselokale, Swinger-Clubs und Sexkinos einschließlich der Lokale mit Videokabinen (Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters).

Nicht dazu zählen:

- Gaststätten (Betriebe, bei denen das Essen und Trinken bzw. Bewirten im Vordergrund der geschäftlichen Tätigkeit steht),
- Anlagen für kulturelle Zwecke (Theater, Oper, Kino im herkömmlichen Sinn¹⁶ etc.), mit Ausnahme von Einrichtungen mit Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters, die wiederum unstrittig zu den Vergnügungsstätten gehören¹⁷,
- Einrichtungen und Anlagen, die vornehmlich sportlichen Zwecken dienen (Sport-/ Fitness-Center).

"Graubereiche":

- Billardcafé, Bowling-Center, Kinocenter¹⁸ (Multiplex-Kino) (Einzelfallbetrachtung notwendig - je nach Ausstattung und Ausrichtung der Betriebsform kann es sich um eine Vergnügungsstätte handeln),
- Bordelle/ bordellartige Betriebe (i.d.R. Gewerbebetriebe, in Verbindung mit Animierbetrieb ggf. eine Vergnügungsstätte),
- Sex-/ Erotik-Shops (mit Videokabinen = Vergnügungsstätte oder ohne = Einzelhandelsbetrieb¹⁹).

¹³ In Abgrenzung zu Wettannahmestellen vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15.10.2013,

¹⁴ Sind die Auswirkungen einer Festhalle, die der Betreiber nur für geschlossene Veranstaltungen zur Verfügung stellt, denen einer Vergnügungsstätte im Sinne der BauNVO, die der Allgemeinheit offen steht, vergleichbar, ist es für die Erreichung des städtebaulichen Ziels, die Wohnbevölkerung und andere sensible Nutzungen vor den von Vergnügungsstätten ausgehenden nachteiligen Wirkungen zu schützen, ohne Belang, ob die einzelnen Besucher oder Teilnehmer einer Veranstaltung einem geschlossenen Kreis angehören und einer persönlichen Einladung Folge leisten oder ob es sich um einen offenen Personenkreis handelt (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 15.04.2011, Az.7 B 1263/10; BVerwG, Beschluss vom 20.11.2008, Az.: 4 B 56/06).

¹⁵ Gemäß §33a GewO gilt dies nicht für Darbietungen mit überwiegend künstlerischem, sportlichem, akrobatischem oder ähnlichem Charakter.

¹⁶ Vgl. Fickert/Fieseler 2002.

¹⁷ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg BauGB, Kommentar, Stand Oktober 2008.

¹⁸ Vgl. OVG Brandenburg, Beschluss vom 21.03.2003, Az.: 3 A 57/00.Z.

¹⁹ Vgl. VGH Ba-Wü, Beschluss vom 03.09.2012, Az 3 S 2236/11, Rn 8.



Wirtschafts- und gewerberechtlich sind Vergnügungsstätten Gewerbebetriebe, bei denen die kommerzielle Unterhaltung der Besucher und Kunden im Vordergrund steht²⁰. Eine steuerrechtliche/ gewerberechtliche Begriffsdefinition ist jedoch nicht mit einer städtebaulich/ baurechtlichen Definition gleichzusetzen, da hier andere Kriterien zur Einordnung herangezogen werden (müssen).

Zur Abgrenzung des Begriffs gegenüber anderen Nutzungen, Anlagen und Betrieben ist grundsätzlich die Eigenständigkeit des Begriffs zu berücksichtigen. Die Bezeichnung "Vergnügungsstätte" ist in der BauNVO 1990 als ein eigenständiger Begriff zu betrachten, ansonsten hätte der Verordnungsgeber (§ 9a BauGB) hier nicht differenziert. Die Abgrenzung von Vergnügungsstätten zur scheinbar verwandten Nutzung "Gaststätte" erfolgt über die hauptsächliche, im Vordergrund stehende Nutzungsart. So handelt es sich bei einer Versammlungsstätte dann um eine Gaststätte, wenn das Essen und Trinken bzw. das Bewirten im Vordergrund der geschäftlichen Tätigkeit steht. Steht aber die gewerbliche Freizeit-Unterhaltung im Vordergrund, so handelt es sich um eine Vergnügungsstätte²¹.

2.1.1 Unterschiedliche Nutzungsprofile und städtebauliche Störpotenziale von Vergnügungsstätten

Ebenso vielfältig wie die Nutzungen sind auch die jeweiligen Nutzungsprofile und Störpotenziale, welche sich zum Teil erheblich voneinander unterscheiden und daher bei der Erarbeitung einer Vergnügungsstättenkonzeption beachtet werden müssen.

Billardclubs stellen beispielsweise eine "Grauzone" der Vergnügungsstätten dar. Sind diese eher sportlich orientiert und auf Vereinsbasis organisiert, zählen diese Nutzungen in der Regel nicht zu den Vergnügungsstätten; ansonsten sind diese dem Nutzungsprofil der Spielhallen ähnlich.

²⁰ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg: 2008.

²¹ Nach den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts "liegt der Zulassung von Geldspielgeräten in den genannten Gewerbebezügen die Erwägung zugrunde, dass hier entweder - wie bei den Spielhallen und Wettannahmestellen - das Spielen den Hauptzweck bildet und entsprechende Zulassungsvoraussetzungen gelten oder aber - in Gaststätten- und Beherbergungsbetrieben - das Spielen nur Annex der im Vordergrund stehenden Bewirtungs- oder Beherbergungsleistung ist (...)." (BVerwG, Beschluss vom 18.03.1991, Az. 1 B 30/91). Hiernach handelt es sich bei einem Betrieb dann um eine Gaststätte, wenn das Bewirten im Vordergrund steht. Ist der Betrieb von Spielgeräten vorrangig müsste es sich somit um eine Spielhalle handeln, auch wenn die Anzahl der Spielautomaten dem in Gasträumen zulässige Maß entspricht.



Diskotheken, Tanzlokale und Varietés sind flächenmäßig meist viel größer. Insbesondere in Gewerbegebieten können diese zu einer Zweckentfremdung führen. Diese Nutzungen haben meist nur in den Nachtstunden, an Wochenenden und an Feiertagen geöffnet und produzieren daher hauptsächlich zu Ruhezeiten Lärm. Daher sind diese mit Wohnnutzungen grundsätzlich nicht verträglich.

Im Gegensatz zu Spielhallen handelt es sich jedoch um eine gesellschaftlich weitestgehend akzeptierte Nutzung, deren Indikatorwirkung für die Erzeugung von Trading-Down-Effekten nicht vorstellbar ist. Überdies weisen diese i.d.R. ein nur geringes Störpotenzial gegenüber anderen kerngebietstypischen Nutzungen (z.B. Einzelhandel) auf. Zudem gibt es kaum Überschneidungen der Öffnungszeiten.

Auf Grund kultureller und gesellschaftlicher Traditionen werden z.B. türkische Hochzeiten als „Familiengroßveranstaltungen“ mit häufig mehreren Hundert Besucherinnen und Besuchern in **Festhallen** gefeiert. Dazu werden oft leer stehende Industriehallen temporär oder generell umgenutzt. Auch andere Veranstaltungen, wie z.B. Abiturfeiern werden oft in diesen Festhallen durchgeführt, sodass es zunächst unerheblich ist, welcher Anlass der Veranstaltung vorliegt; erheblich ist lediglich, ob diese Veranstaltung auf Grund der Auswirkungen (erheblicher Besucherverkehr, Lärmentwicklung etc.) bauplanungsrechtlich eigenständig zu behandeln ist. Dies ist im Einzelfall zu prüfen, wobei die Nutzung einer Halle als Festhalle für einen entsprechend großen Besucherkreis (ob öffentlich oder geschlossen) eine Vergnügungsstätte im Sinne der Baunutzungsverordnung ist²².

Wettbüros, d.h. Ladengeschäfte, in denen der Abschluss von Sportwetten bei einem (im EU-Ausland ansässigen) Buchmacher ermöglicht wird, haben eine ähnlich städtebauliche Wirkung wie Spielhallen. Neben der Platzierung von Wetten dienen Wettbüros vor allem als Treffpunkt sowie der Unterhaltung durch das (gemeinschaftliche) Verfolgen der Sportveranstaltungen als Wettgegenstand und der dynamischen Entwicklung der Wettquoten. Auf Grund des in Deutschland geltenden Wettmonopols²³, das an dem Gemeinwohlziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht ausgerichtet ist, ging man zunächst davon aus, dass der Betrieb von

²² OVG NRW, Urteil vom 27.04.2006, Az. 7 A 1620/05 Rn 63ff. juris und neuer OVG NRW, Beschluss vom 15.04.2011, Az. 7 B 1263/10, Rn. 16ff.

²³ Der Begriff "Monopol" ist dabei jedoch staatsrechtlich irreführend, da die Gesetzgebungskompetenz im Glücksspielrecht in Deutschland durch die Länder ausgeübt wird.



Wettbüros untersagt werden kann²⁴. Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum staatlichen Glücksspielmonopol²⁵ wurde dieser Ansicht widersprochen.

Spielhallen stellen sich mittlerweile ebenfalls in ihrer Ausprägung unterschiedlich dar und haben ein sehr vielfältiges Störpotenzial. Insbesondere auf Grund der langen Öffnungszeiten, meist täglich von 6 bis 24 Uhr, sind grundsätzlich Unverträglichkeiten mit Wohnnutzungen anzunehmen.

Auf Grund der differenzierten Spielhallentypen und der ebenso differenzierten planungsrechtlichen Zulässigkeiten wird auf diesen Anlagentyp der Vergnügungsstätten im nachfolgenden Kapitel 2.1.2 gesondert eingegangen.

Internetcafés sind dann als Vergnügungsstätten einzuordnen, wenn dort spielhallenähnliche Angebote vorgehalten werden; grundsätzlich stellen diese Nutzungen dann Spielhallen im Sinne der Gewerbeordnung (GewO) dar.²⁶ Internetcafés und Callshops, die sich auf (Tele-)Kommunikationsdienstleistungen beschränken, sind grundsätzlich keine Vergnügungsstätten, sondern allgemeine Gewerbebetriebe.

Rotlichtangebote sind grundsätzlich auf Grund ihrer heterogenen Ausprägung keiner einheitlichen Einstufung zugänglich²⁷.

Die Frage, ob ein Rotlichtangebot auch eine Vergnügungsstätte sein kann, ist vor dem Hintergrund der kennzeichnenden Merkmale von Vergnügungsstätten zu beurteilen. Somit liegt es nahe, als Vergnügungsstätte nur solche Betriebe/ Vorhaben zu fassen, in dem die Besucher gemeinsam unterhalten werden²⁸.

²⁴ Vgl. Urteil Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 6. Senat vom 10.12.2009, Az 6 S 1110/07 sowie Urteile des Gerichtshof der Europäischen Union vom 03.06.2010, Az C - 258/08 sowie Az C-203/08.

²⁵ Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, Az.: C-409/06.

²⁶ BVerwG U. v. 9.2.2005 (6 C 11.04): "Stellt ein Gewerbetreibender in seinen Räumen Computer auf, die sowohl zu Spielzwecken als auch zu anderen Zwecken genutzt werden können, so bedarf er der Spielhallenerlaubnis nach § 33i (1) Satz 1 GewO, wenn der Schwerpunkt des Betriebs in der Nutzung der Computer zu Spielzwecken liegt."

²⁷ Vgl. auch Weidemann 2009: Die städtebauliche Steuerung von Vergnügungsstätten, Reader zum vhw Seminar vom 05.11.2009, S. 19 - 34.

²⁸ Vgl. VG Karlsruhe, 30.07.2009 - 5 K 1631/09).



Während *Varietés*²⁹ kulturell und gesellschaftlich akzeptiert sind und nur bedingt als Vergnügungsstätten betrachtet werden können, sind *Betriebsformen zur Darstellung sexueller Handlung* (z.B. Porno-Kino, Sex-Shops mit Videokabinen, Sex-Shows, Striptease, Table-Dance, „Wellness-Bereich“ mit Sauna/ Saunaclub) unstrittig dem baurechtlichen Begriff der Vergnügungsstätten unterzuordnen³⁰. Nahezu einheitlich werden auch *Swinger-Clubs* als Vergnügungsstätte angesehen³¹, da das Gemeinschaftserlebnis einen wesentlichen Aspekt des Angebotes ausmacht.

2.1.2 Spiel-/ Automatenhallen und ihre städtebaulichen Störpotenziale

Spielhallen gehören unstrittig zu den Vergnügungsstätten, da die Zweckbestimmung von Spielhallen sich ausschließlich an dem Spieltrieb des Menschen orientiert: "Spiel ist jede Tätigkeit, die aus Vergnügen an der Ausübung als solche bzw. am Gelingen vollzogen wird."³²

Eine rechtliche Definition von Spielhallen wird in der Gewerbeordnung (GewO) in Verbindung mit der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (SpielV) vorgenommen. Das gewerbliche Spielrecht ist demgemäß in den §§ 33c bis 33i GewO und der SpielV als Durchführungsvorschrift der §§ 33c ff. GewO geregelt.

Spielhallen sind Orte, an denen dem Spiel in verschiedenen Formen nachgegangen werden kann. Dabei wird u.a. nach Spielen mit und ohne Gewinnmöglichkeit (Unterhaltungsspiele) unterschieden; eine ausdrückliche Legaldefinition fehlt jedoch. Die Gesetzesbegründung zum Änderungsgesetz von 1960 bezeichnet als Spielhalle "nach dem Sprachgebrauch einen Betrieb, in dem Spielgeräte (Glücksspiele und Geschicklichkeitsspiele) aufgestellt sind, an denen sich die Gäste nach Belieben betätigen bzw. beteiligen können."³³

²⁹ Varietés für Darbietungen mit überwiegend künstlerischem, sportlichem, akrobatischem oder ähnlichem Charakter stellen keine Vergnügungsstätten dar. Einrichtungen gemäß §33a GewO entsprechen jedoch den Eigenschaften einer Vergnügungsstätte.

³⁰ Vgl. Fickert/ Fieseler, BauNVO, 11. Auflage, § 4a Rdnr. 22.21.

³¹ Vgl. VGH Baden-Württemberg, 28.11.2006 - 3 S 2377/06.

³² Der Brockhaus (1992) Band 3, Mannheim.

³³ Begründung zum Änderungsgesetz vom 04.02.1960, BT-Drucks. III/318, S. 16; zitiert nach Schumacher, Stephan (1997) Eindämmung des Spielhallengewerbes - Die isolierte und synergetische Wirkung rechtlicher Steuerungsinstrumente am Beispiel der Spielhallen, S. 24.



Da Spielhallen in der Regel in der Lage sind, höhere Kauf- bzw. Mietpreise als andere Nutzungen zu zahlen, besteht die Gefahr einer Verzerrung des sensiblen Boden- und Mietpreisgefüges. Dieses kann je nach Baugebiet zu einer Verdrängung der regulären Nutzungen (bspw. in Gewerbegebieten Regelnutzungen nach § 8 (2) BauNVO) führen. In Kerngebieten und Hauptgeschäftslagen ist zudem durch eine Verdrängung der einzelhandels- und publikumsorientierten Dienstleistungsbetriebe die Gefahr eines einsetzenden Trading-Down-Prozesses durch Einschränkung der Angebotsvielfalt gegeben (Spielhallen stehen in diesem Fall unter Indikatoren-Verdacht). Die Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge verschlechtern zudem die Standortfaktoren, insbesondere für Existenzgründer und Start-Up-Unternehmen.

Da Spielhallen grundsätzlich ein eher negatives Image anhaftet, können sich nachbarschaftliche Konflikte mit "seriösen" Nutzungen ergeben. Der Imageverlust geht auch einher mit den Auswirkungen auf die Standortfaktoren.

Spielhallen weisen zumeist eine eher schwache Gestaltung auf, da sie durch auffällige Werbung und aggressive (Blink-)Lichtreklame auf sich aufmerksam machen. Durch diese Gestaltungsdefizite wird häufig das Ortsbild gestört. Branchentypisch ist auch das Verdunkeln oder Verkleben der Schaufenster. Dadurch ergibt sich eine geschlossen wirkende Schaufenster- und Erdgeschosszone, die als funktionaler Bruch innerhalb einer Ladenzeile empfunden wird und die funktionale Raumabfolge, insbesondere in Hauptgeschäftslagen, stört.

Die mangelnde Integration setzt sich jedoch auch in einer sozio-kulturellen Dimension weiter fort. Spielhallen werden ausschließlich von Spielern frequentiert, von Nicht-Spieler werden diese in der Regel nicht betreten. Dadurch ergibt sich eine gewisse Unfähigkeit zur Integration, die zusätzlich durch die verklebten Schaufenster und die Abschottung dieser Einrichtungen nach Außen verstärkt wird. Fraglich ist jedoch, ob allein durch eine Wegnahme der physischen Abschottung auch die sozio-kulturellen Barrieren abgebaut werden können.

Die BauNVO 1990 beschränkt die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in Abhängigkeit ihres Störpotenzials je nach Baugebiet sehr unterschiedlich.



2.1.3 Planungsrechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten

Noch in der **BauNVO 1968** sind Vergnügungsstätten als eigenständige Nutzung lediglich im § 7 BauNVO erwähnt, in anderen Baugebieten ist diese Nutzung unter dem Begriff der Gewerbebetriebe subsummiert. Dies bedeutet aber auch gemäß der BauNVO 1968 kerngebietstypische Vergnügungsstätten nur in Kerngebieten (§ 7 BauNVO) regelmäßig zulässig sind, in Gewerbegebieten sind Vergnügungsstätten nur dann zulässig, wenn diese nicht kerngebietstypisch sind³⁴. Ähnlich verhält es sich in Baugebieten, die nach der **BauNVO 1977** zu beurteilen sind: auch hier sind Vergnügungsstätten als Gewerbebetriebe zu bewerten und somit in Gewerbegebieten allgemein zulässig, sofern diese nicht kerngebietstypisch sind³⁵. Vergleichbares gilt für die anderen Baugebiete, in denen nicht störende Gewerbebetriebe zulässig sind.

In der Tabelle 1 sind die Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach § 1 (2) **BauNVO 1990** dargestellt. In den Wohngebieten nach §§ 2 bis 4 BauNVO sind Vergnügungsstätten grundsätzlich unzulässig. Eine Kategorisierung der Vergnügungsstätten als "nicht störendes Gewerbe" und in Folge dessen als eine ausnahmsweise zulässige Nutzung in diesen Gebieten ist nicht möglich, da Vergnügungsstätten nicht mit "nicht störendem Gewerbe" gleichzusetzen sind. Darüber hinaus geht die Rechtsprechung von einem erhöhten Störpotenzial der Vergnügungsstätten aus, das eine etwaige Verträglichkeit mit den bezeichneten Wohngebieten ausschließt. Eine Unterwanderung der Baugesetzgebung ist auf Grund von Wohngebietsunverträglichkeit somit nicht gegeben.

³⁴ VG Gelsenkirchen, Urteil vom 16.11.2010, Az. 5 K 2814/09, Rn. 27 juris.

³⁵ VG OVG NRW, Beschluss 15.04., Az 7 B 1263/10, Rn. 32ff. juris.



Tab. 1: Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO

Baugebiet nach BauNVO	nicht kerngebietstypisch	kerngebietstypisch
§ 2 Kleinsiedlung	-	-
§ 3 reines Wohngebiet	-	-
§ 4 allgemeines Wohngebiet	-	-
§ 4a besonderes Wohngebiet	ausnahmsweise zulässig	-
§ 5 Dorfgebiet	ausnahmsweise zulässig	-
§ 6 Mischgebiet (Wohnumfeld)	ausnahmsweise zulässig	-
§ 6 Mischgebiet (gewerbl. geprägt)	zulässig	-
§ 7 Kerngebiet	zulässig	zulässig
§ 8 Gewerbegebiet	ausnahmsweise zulässig	ausnahmsweise zulässig
§ 9 Industriegebiet	-	-

Quelle: eigene Darstellung

Grundsätzlich zulässig sind in allen BauNVO Vergnügungsstätten nur in Kerngebieten nach § 7 (2) Nr. 2 BauNVO. In den übrigen Baugebieten (§§ 4a bis 6 und 8 BauNVO) bestehen für Vergnügungsstätten verschiedene Zulässigkeitsbeschränkungen. Zum einen wird über die Unterscheidung, ob eine Nutzung allgemein oder ausnahmsweise zulässig ist differenziert, zum anderen bestehen Beschränkungen danach, ob Vergnügungsstätten "wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind" oder nicht (Kerngebietstypik nach § 4a (3) Nr. 2 BauNVO).

Vergnügungsstätte ist ein Sammelbegriff für Gewerbebetriebe, die auf verschiedenste Weise unter Ansprache des Sexual-, Spiel- oder Geselligkeitstriebes bestimmte Freizeitangebote vorhalten.

Spielhallen sind eine Unterart der Vergnügungsstätten, in denen Spielgeräte (Glücksspiele und Geschicklichkeitsspiele) aufgestellt sind, an denen sich die Gäste nach Belieben betätigen bzw. beteiligen können.

In der BauNVO ist der Begriff "Vergnügungsstätte" außerhalb des Kerngebiets erst seit 1990 enthalten. In Bebauungsplänen auf der Basis älterer BauNVO sind "Vergnügungsstätten" außerhalb der Kerngebiete als Gewerbebetriebe zu behandeln.



2.1.3.1 Abgrenzung der nicht kerngebietstypischen gegenüber den nur im Kerngebiet zulässigen Vergnügungsstätten

Die Abgrenzung nach Kerngebietstypik basiert auf dem Ordnungsprinzip der BauNVO, nach der nur in Kerngebieten Vergnügungsstätten allgemein zulässig sind. Die Kerngebiete beschreibt die BauNVO folgendermaßen:

"(1) Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur.

(2) Zulässig sind

- 1. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude,*
- 2. Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes und Vergnügungsstätten,*
- 3. sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe,*
- 4. Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke,*
- 5. Tankstellen im Zusammenhang mit Parkhäusern und Großgaragen,*
- 6. Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter,*
- 7. sonstige Wohnungen nach Maßgabe von Festsetzungen des Bebauungsplans.*

..."

Diese Zuordnung basiert auf der Annahme, dass Vergnügungsstätten allgemein einem "zentralen Dienstleistungsbetrieb"³⁶ gleichen und daher zunächst nur mit der Struktur des Kerngebiets konform gehen. Vor allem der Aspekt des Schutzes der Wohnnutzung und die mit dem Betrieb einer Vergnügungsstätte verbundenen städtebaulichen Auswirkungen und spezifischen Standortanforderungen erfordern, dass eine allgemeine Zulässigkeit nur in Kerngebieten möglich ist³⁷. Dass Vergnügungsstätten in anderen Baugebieten unter bestimmten Auflagen (nicht kerngebietstypisch) ausnahmsweise zulässig sind, ist der Überlegung geschuldet, dass es Formen von Vergnügungsstätten gibt, die möglicherweise nicht die beschriebenen Auswirkungen haben und daher eine Ausnahme bilden können. Diese verträglicheren Nutzungen bilden die Gruppe der nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten.

Die Differenzierung in kerngebietstypische beziehungsweise nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten wird nach § 4a (3) Nr. 2 BauNVO anhand der "Zweckbestim-

³⁶ Vgl. Wank, Erwin (1994) Die Steuerungskraft des Bauplanungsrechts am Beispiel der Spielhallenansiedlung, S. 69.

³⁷ ebenda.

mung" (Art) und "Umfang" (Maß) der baulichen Nutzung ermittelt. Als kerngebietstypische Vergnügungsstätten gelten diejenigen Betriebe, die als zentrale Dienstleistungsbetriebe auf dem Unterhaltungssektor einen größeren Einzugsbereich haben und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen³⁸ und damit "attraktiver" für potenzielle Nutzer sind. Daher geht von kerngebietstypischen Vergnügungsstätten im Vergleich zu den nicht kerngebietstypischen ein erheblich höheres Störungspotenzial aus, was zu den Beschränkungen nach Kerngebietstypik in den Baugebieten nach §§ 4a, 5 und 6 BauNVO führt.

Spiel- und Automatenhallen werden nach Kerngebietstypik hauptsächlich über den Umfang/ das Maß der baulichen Nutzung eingestuft. Die Rechtsprechung hat hier über zahlreiche Urteile einen Schwellenwert von rd. 100 qm Nutzfläche festgelegt³⁹. Die starke Orientierung an dem Maß der baulichen Nutzung zur Einstufung von Spielhallen hängt vor allem damit zusammen, dass die SpielV neben einer maximalen Anzahl von Spielgeräten eine Mindestfläche pro Spielgerät festlegt. Nach der 2006 novellierten SpielV dürfen maximal zwölf Spielgeräte pro Spielhalle und pro zwölf qm maximal ein Gerät aufgestellt werden. Für den Schwellenwert von 100 qm ergibt sich so eine maximale Anzahl von acht (8,33) Spielgeräten. Das Maß der baulichen Nutzung bedingt somit in Verbindung mit den Beschränkungen der SpielV auch den Grad der Attraktivität für potenzielle Nutzer. In Einzelfällen z.B. bei betrieblichen Einheiten mit Gaststätten kann auch eine gesteigerte Attraktivität durch diese Betriebseinheit zur Einordnung der Spielhallennutzung als kerngebietstypisch führen, unabhängig davon, ob die geplante Fläche für die Vergnügungsstättennutzung unter dem Schwellenwert liegt⁴⁰. Der Schwellenwert ist somit nur ein Richtwert; maßgeblich ist die auf der Einschätzung der tatsächlichen örtlichen Situation beruhende Beurteilung⁴¹.

Eine Mehrfachspielhalle kann unter bestimmten Bedingungen ebenfalls eine kerngebietstypische Anlage darstellen, unabhängig davon, wie groß die Fläche einer ein-

³⁸ BVerwG, Urteil vom 25.11.1983, Az. 4 C 64/79.

³⁹ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.08.1991, Az. 5 S 2881/90.

⁴⁰ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az: 4 B 103/92.

⁴¹ vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.09.2002, Az.: 8 S 1571/02.



zelen hierin enthaltenen Spielstätte ist⁴². Die Neueinrichtung von Mehrfachspielhallen sind jedoch mit dem ersten Glückspieländerungsstaatsvertrag § 25 (1) und (2) verboten worden.

Diskotheiken sind als Einrichtungen mit einem größeren Einzugsbereich über das direkte Umfeld hinaus somit grundsätzlich als kerngebietstypisch einzuordnen⁴³. Bezüglich der Einordnung von Wettbüros hat die Rechtsprechung bis jetzt den Spielhallen-Schwellenwert von 100 qm analog angewendet⁴⁴. Im Einzelfall ist jedoch der Bewertungsmaßstab hinsichtlich einer gesteigerten Attraktivität, bzw. eines größeren Einzugsbereiches anzuwenden.

Eine kerngebietstypische Vergnügungsstätte ist ein zentraler Dienstleistungsbetrieb auf dem Unterhaltungssektor, der einen größeren Einzugsbereich hat und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein soll (bei Spielhallen und Wettbüros über 100 qm Nutzfläche kann dies angenommen werden).

2.1.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme

In den Baugebieten nach §§ 4a und 5 BauNVO sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig. Während in diesen Baugebieten kerngebietstypische Vergnügungsstätten somit grundsätzlich unzulässig sind und die Vergnügungsstättennutzung stark eingeschränkt wird, treffen diese Einschränkungen für Gewerbegebiete nach § 8 BauNVO nicht zu. Eine Einstufung nach Kerngebietstypik ist in Gewerbegebieten vom Verordnungsgeber nicht vorgesehen⁴⁵, daher sind die Beschränkungen für Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten weniger rigide als in den Baugebieten nach §§ 4a und 5 BauNVO. Sind die Kriterien für eine ausnahmsweise Zulässigkeit gegeben, tritt für die bearbeitende Behörde der Ermessensfall (§ 40 VwVfG) ein.

Ausnahmen stellen grundsätzlich eine Abweichung von einer Regel dar, wie das in der BauNVO verwendete Regel-Ausnahme-Verhältnis der zulässigen Nutzungen ver-

⁴² Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 7.

⁴³ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az.:4 B 103.92; VGH Mannheim, Urteil vom 02.11.2006, Az.:8 S 1891/05.

⁴⁴ Vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 12.08.2010, Az.: 4 K 272/10.NW.

⁴⁵ Vgl. VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710.



deutlich. Für den Umfang der Ausnahme sind die jeweiligen Zweckbestimmungen des Gebietes maßgeblich. Grundsätzlich gilt, dass die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen sich nach Funktion und Umfang der Eigenart des Gebietes unterordnen müssen. Daher gilt eine ähnliche Systematik wie nach dem Einfügegebot des § 34 BauGB. In der Rechtsprechung hat sich, insofern nicht andere städtebauliche Gründe dagegensprechen, herausgestellt, dass die Ausnahme auch über die Anteiligkeit der fraglichen Nutzung im Gebiet definiert wird. Allerdings kann auch ein einzelnes Vorhaben bereits als im Sinne der Ausnahmeregelung nicht zulässig bewertet werden⁴⁶.

Dies bedeutet beispielsweise, dass für ein Gewerbegebiet, in dem sich noch keine Vergnügungsstätte befindet, die Ausnahmezulässigkeit nicht versagt werden kann, wenn nicht andere städtebauliche Gründe angeführt werden⁴⁷. In diesem Fall liegt ein Ermessensfehler der Behörde nach § 114 VwGO vor. Auch andere Beispiele aus der Rechtsprechung definieren die "Ausnahme" über die im Gebiet vorhandenen weiteren oder nicht vorhandenen Vergnügungsstätten⁴⁸.

Eine ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten kann gegeben sein, wenn städtebauliche Gründe nicht dagegen sprechen.

2.1.3.3 Städtebauliche Gründe

Die Rechtsprechung hat deutlich gemacht, dass für eine Entscheidungsfindung nur städtebauliche Gründe und nicht etwa moralisch-ideologische Aspekte für eine Versagung herangeführt werden können. Eine "Spielhallenpolitik" mit Mitteln der Bauleitplanung kann somit nicht betrieben werden, grundsätzlich gilt die Gewerbefreiheit nach § 1 (1) GewO⁴⁹.

Städtebauliche Gründe nach § 15 BauNVO sind gegeben, wenn die strittigen Nutzungen nach "Anzahl, Lage und Umfang der Zweckbestimmung und der Eigenart des Baugebietes widersprechen". Weiterhin zu Unzulässigkeiten führen Störungen oder Belästigungen innerhalb des Gebietes oder benachbarter Gebiete. Auch sogenannte

⁴⁶ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 8ff.

⁴⁷ VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710.

⁴⁸ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.11.2006, Az.: 8 S 1891/05.

⁴⁹ Vgl. BayVGH, Beschluss vom 9.10.2003, Az: 1 ZB 01.1513.



Trading-Down-Effekte können als Versagensgründe angeführt werden, wenn dargestellt werden kann, dass eine Vergnügungsstätte für eine angestrebte städtebauliche Entwicklung abträgliche Wirkung hat.

Zusätzlich können Verdrängungswirkungen von Vergnügungsstätten herangeführt werden, wenn es beispielweise in einem Kerngebiet (§ 7 BauNVO) mit einem vielfältigen Branchenmix zu einer Verdrängung von Einzelhandels- und Gastronomiebetrieben durch Vergnügungsstätten sowie zu einer Verringerung des Dienstleistungs- und Einzelhandelsbesatzes und somit zu einer Abwertung des Gebietes kommt. (Eine Verdrängungsgefahr ist grundsätzlich gegeben, da Vergnügungsstättenbetreiber u.a. auf Grund längerer Öffnungszeiten häufig in der Lage sind höhere Mieten zu zahlen.) Im Falle eines Gewerbegebietes (§ 8 BauNVO) können ähnliche Verdrängungsproblematiken, wie der Verbrauch (Zweckentfremdung) von Gewerbeflächen, aufgezeigt werden.

Wie bereits erwähnt, sollten sich die städtebaulichen Gründe, die für oder gegen eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten sprechen, nicht nur auf das Baugebiet selbst, sondern auch auf die umliegenden Baugebiete beziehen (vgl. Rücksichtnahmegebot § 15 BauNVO).⁵⁰

Städtebauliche Gründe zur Versagung des Ausnahmetatbestandes können sein:

- das Vorhaben steht im Widerspruch zur Eigenart des Gebietes,
- von dem Vorhaben gehen relevante Störungen oder Belästigungen aus,
- mit dem Vorhaben ist ein Trading-Down-Effekt verbunden.

Moralisch-ideologische Aspekte reichen nicht aus!

2.1.4 Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag Baden-Württemberg

Auslöser für das LGlüG Baden-Württemberg war die Änderung des Glücksspielstaatsvertrages, die zum 01.07.2012 in Kraft gesetzt wurde. Dieses betrifft in erster Linie die Legalisierung der Wettbüros und darüber hinaus die Beschreibung der suchtpreventiv motivierten räumlichen Ansiedlungsmöglichkeiten für Spielhallen. Auch wenn das Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag (LGlüG) suchtpreventiv motiviert ist, ergeben sich aus den dortigen Vorschriften z.T. erhebliche Folgen für

⁵⁰ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 10.



die kommunale Planung bzw. für die Vergnügungsstättenkonzepte in Bezug auf die Ansiedlungsregeln für Spielhallen.

Die Konzessionierung von Wettbüros wirkt sich planerisch nur dann aus, wenn sich durch eine Häufung von Einrichtungen ein städtebaulicher Trading-Down-Effekt identifizieren lässt bzw. ausgelöst wird. Ein Beitrag zur Minimierung der Wahrscheinlichkeit eines Trading-Down-Effekts kann ggf. dadurch erreicht werden, dass in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, in dem sich eine Spielhalle oder eine Spielbank befindet, Sportwetten nicht vermittelt werden dürfen (§ 21 Erster GlüÄndStV).

Während das Verbot von Mehrfachspielhallen (§ 25 (2) Erster GlüÄndStV) städtebaulich unmittelbar weniger von Bedeutung ist, hat der Mindestabstand (§ 25 (1) Erster GlüÄndStV) schon zwischen Spielhallen u.U. auf die Stadtplanung eine erhebliche Wirkung. Das „Werbeverbot“ der Spielhallen kann sich wiederum positiv auf die städtebauliche Wirkung von Spielhallenstandorten auswirken (§ 26 (1) Erster GlüÄndStV).

Bzgl. der Ausgestaltungsfreiheit des Mindestabstandes geht das Landesglücksspielgesetz in Baden-Württemberg sehr weit: Das Verbot der Mehrfachspielhallen bzw. von mehreren Spielhallen in einem Gebäude/ Gebäudekomplex (§ 42 (2) LGlüG) ergibt sich logischerweise aus dem abstrakt formulierten Mindestabstand. Der Mindestabstand zwischen Spielhallen wird mit 500 Metern Luftlinie von Tür zu Tür (§ 42 (1) LGlüG) festgelegt. Ungeachtet der Tatsache, dass Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren Spielhallen gar nicht betreten dürfen, wird allerdings ebenfalls ein Mindestabstand von 500 Metern auch zwischen einer Spielhalle und einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen vorgeschrieben (§ 42 (3) LGlüG).

Zumindest der Abstand zwischen zwei Spielhallen wurde vom Staatsgerichtshof bestätigt⁵¹. Die Frage nach der Verfassungskonformität des Mindestabstands zwischen Spielhallen und Kinder- und Jugendeinrichtungen wurde im genannten Urteil nicht behandelt. In diesem Gutachten wird unterstellt, dass auch der Abstand zwischen

⁵¹ Vgl. Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014, Az. 15/13, 1 VB 15/13, Rn. 351ff.



einer Spielhalle und einer Kinder- und Jugendeinrichtung in einer gerichtlichen Verfahren bestätigt würde.

Was letztlich unter diesen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche genau zu verstehen ist, wurde zwar in den Anwendungshinweisen zum LGlüG dargelegt, allerdings bleiben auch hier Begriffe wie Einrichtungen für den Schulsport und Sportanlagen im Allgemeinen eher unkonkret. Um hier konzeptionell nicht ggf. einer zu engen Auslegung zu unterliegen, wurden lediglich weiterführende und berufliche Schulen, Jugendheime und sonstige Jugendeinrichtungen in die Betrachtung einbezogen.

Aus dieser Konstellation kann sich ergeben, dass die einzigen noch möglichen Standorte für neue Spielhallen solche sind, die stadtplanerisch unerwünscht bzw. planungsrechtlich unzulässig sind.

2.2 STRATEGIEN ZUR PLANUNGSRECHTLICHEN RÄUMLICHEN STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

Grundsätzlich kann für Vergnügungsstättenkonzepte grob zwischen drei Steuerungsrichtungen unterschieden werden:

- Einzelfallbewertung im Sinne räumlicher Ausnahmen
- Ausschluss in Gebieten mit allgemeiner Zulässigkeit (z.B. in gewerblich geprägten MI, in MK gemäß BauNVO 2013) und Definition von Standorten außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit,
- Beschränkung der Spielstätten/ Wettbüros auf die Gebiete mit allgemeiner Zulässigkeit (nur in gewerblich geprägten MI, in MK gemäß BauNVO 2013) mit entsprechender Feinsteuerung und Definition von Standorten außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit für die weiteren Unterarten von Vergnügungsstätten.

Allgemein lassen sich diese drei Steuerungsvarianten wie folgt bewerten, wobei diese lediglich als Arbeitsthesen zu verstehen und im konkreten Fall zu überprüfen und ggf. zu modifizieren sind:

Bei einer **Einzelfallbewertung** und iterativen Steuerung laufen die Städte und Gemeinden grundsätzlich Gefahr, aktive und räumliche Steuerungsinstrument zu ver-



lieren, da die ohnehin schwache Position im Falle einer ausnahmsweisen Genehmigungsfähigkeit dadurch manifestiert wird, dass die Erfüllung von Ausnahmetatbeständen Genehmigungen "erzwingen" kann und über Ungleichbehandlungen und Entscheidungen mit Präzedenzwirkung die Gefahr einer juristischen Angreifbarkeit besteht. Grundsätzlich unterscheidet sich diese Steuerungsvariante nicht von einer sukzessiven räumlichen Verdrängungspolitik.

Die **Definition von Standorten außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit** wirkt für die zunächst schützenswerten Standorttypen (z.B. MK) entlastend. Eine derartige Konzeption erfüllt somit anscheinend nicht nur das in Diskussionen oft vernehmbare „populäre“ Ziel, insbesondere die Innenstadt vor „imageschädigenden“ Nutzungen zu schützen, sondern befriedigt auch die wirtschaftlichen Interessen der Grundstückseigentümer, Immobilienentwickler und Betreiber.

Diese zunächst attraktive Steuerungsvariante z.B. für eine Wettbüro-/ Spielstättenkonzeption kann jedoch, insbesondere aus kommunaler Sicht, gravierende Nachteile haben, die erst bei näherer Betrachtung deutlich werden:

Durch die Ansiedlung von Spielhallen außerhalb der allgemeinen Zulässigkeit besteht die Gefahr einer Störung des sensiblen Bodenpreisgefüges, da Spielhallen/ Wettbüros offensichtlich grundsätzlich in der Lage sind höhere Mieten/ Bodenpreise zu zahlen. Insofern haben diese Nutzungen gegenüber anderen Nutzungen eine potenziell verdrängende Wirkung. Insbesondere in Gewerbegebieten würden sich somit die Bedingungen (Standortfaktoren) für Gewerbe- und Handwerksbetriebe verschlechtern.

Die Definition von Standorten in Gewerbegebietslagen muss daher mit einer Feinsteuerung einhergehen, welche die "Nebenwirkung" einer solchen Ansiedlungspolitik minimiert.

Die andere Strategie einer Vergnügungsstätten-/ Spielhallenkonzeption sieht vor, diese Nutzungen **nur dort zuzulassen, wo sie ohnehin schon allgemein zulässig sind** und in den Gebieten, in denen sie nur ausnahmsweise und/ oder mit Beschränkungen zulassungsfähig sind (Gewerbe-, wohngeprägte Misch-, Dorf- und besondere Wohngebiete), explizit ganz oder für einzelne Unterarten auszuschließen.

Mit dieser Strategie könnte versucht werden, die Probleme, welche beispielweise durch die Vergnügungsstätten-/ Spielhallennutzungen entstehen, nicht in andere



Gebiete zu verlagern, sondern die spezifischen Probleme innerhalb des Gebietes (z.B. MK) zu entschärfen bzw. im besten Fall zu lösen.

Für diese komplexe Aufgabe ist eine synergetische Anwendung verschiedener kommunaler Instrumente notwendig. Das Kerngebiet bietet dafür insgesamt die besten Voraussetzungen. Mittels einer Feinsteuerung durch die Bauleitplanung (bspw. über § 1 (9) BauNVO in Verbindung mit § 1 (5) BauNVO) können Vergnügungsstättenkonzentrationen zukünftig verhindert (z.B. Mindestabstände zwischen Nutzungen) und bestehende Häufungen langfristig abgebaut werden. Diese Maßnahmen bedürfen teilweise einer ausführlichen städtebaulichen Begründung, sodass eine städtebaulich-funktionale Analyse im Vorfeld notwendig ist. Den so geschützten strukturell schwächeren und teilweise bereits belasteten Innenstadtrandlagen stehen die stärkeren 1a-Innenstadtlagen zur Seite, die auf Grund des ohnehin hohen Bodenpreisniveaus gegen die Verdrängungswirkung resistenter sind⁵².

Eine Steuerung der Spielhallen und Vergnügungsstätten in Kerngebieten setzt jedoch eine bestehende und vor allem resistente Kerngebietsstruktur der Innenstädte voraus, um die beschriebenen Instrumente der Feinsteuerung anwenden zu können. Somit muss für jede Stadt oder Gemeinde genau geprüft werden, welche Strategie langfristig tragfähig ist, ebenso wie die Konzeption mittels vielseitiger Feinsteuerungsmöglichkeiten optimal an die örtlichen Begebenheiten anzupassen ist.

2.3 BEGRIFFSDEFINITION: BORDELLE UND BORDELLARTIGE BETRIEBE

Spätestens mit der Legalisierung der Prostitution in Deutschland, u.a. durch das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (ProstG), hat sich ein offensichtlicher Strukturwandel auch im Bereich der Prostitution eingestellt.

Grundsätzlich sind Bordelle als sicherlich größere Einrichtungen von der Wohnungsprostitution abzugrenzen. Wohnungsprostitution kann u.U. ein deutlich geringeres städtebauliches Störpotenzial aufweisen und ist damit hinsichtlich einer planungsrechtlichen Steuerung differenziert zu betrachten. Die Abgrenzung von der Wohnungsprostitution zu Bordellen und bordellartigen Betrieben (z.B. Terminwohnungen) geschieht über die Wohnnutzung, die in Verbindung mit der Prostitution im

⁵² Vgl. Schramer 1988, S15ff.



Vordergrund stehen muss. Eine Terminwohnung ist als kleinste bordellartige Einrichtung zumeist von ein bis vier Prostituierten besetzt, wobei diese nach einer kurzen Zeit (i.d.R. ein bis zwei Wochen) wechseln. Eine Anmeldung als (Neben-)Wohnsitz geschieht demnach i.d.R. nicht. Größere Einrichtungen können auch ganze Häuser umfassen und fungieren dann als sog. Laufhäuser.

Die Unterscheidung zwischen der Prostitution in Bordellen und der Wohnungsprostitution wurde mit der Sperrgebietsverordnung der Stadt Frankfurt am Main eingeführt und vom VGH Kassel in seinem Beschluss vom 23.04.1992⁵³ aufgenommen.

Die bordellartige Prostitution (Bordelle, Laufhäuser, Terminwohnungen) stellt nach der vorgenommenen Typisierung und der Anforderung an die Gebietes- und Nutzungsverträglichkeit eine regelmäßig störende Nutzung dar. Die Wohnungsprostitution hingegen ist i.d.R. nicht so auffällig, eher zurückhaltender und damit hinsichtlich der Nachbarschaft zu Wohnnutzungen auch grundsätzlich Nutzungsverträglich. Wohnungsprostitution liegt nicht vor, wenn z.B. ein Gebäude oder Gebäudeteile (Wohnungen) ausschließlich von Prostituierten und einer "Betriebsleitung" bewohnt und gewerblich genutzt werden sollen⁵⁴. Auch die Nutzung als "Massage-Salon" mit dem Hintergrund zur Ausübung der Prostitution stellt keine Wohnungsprostitution dar - wie auch die Tatsache, dass für den Bordellbetrieb eine Wohnung genutzt wird, was nicht etwa zur Wohnungsprostitution führt.

Der VGH Kassel hat mit seinem Beschluss vom 23.04.1992 zudem eine nach polizeirechtlichen Gesichtspunkten entwickelte Verhältnisdefinition dargestellt. Im Allgemeinen wird von Wohnungsprostitution ausgegangen, wenn maximal zwei Prostituierte in einer Wohnung, in der sie wohnen und ihren Hauptwohnsitz haben, tätig sind. Wird die Wohnung von mehr als zwei Prostituierten bewohnt und genutzt, darf nicht mehr als 50% der Wohn- und Nutzfläche der gesamten Wohnung zur Prostitutionsausübung genutzt werden. In der Wohnung müssen zudem rein private Rückzugsmöglichkeiten bestehen, die ein normales Wohnen neben der Prostitutionsnutzung ermöglichen.

⁵³ Vgl. VGH Kassel, Beschluss vom 23.04.1992, Az.: 11 CH 3607/90.

⁵⁴ vgl. BayVGH, Urteil vom 19.05.1999, Az.: 26 ZB 99.770



Überwiegt der Prostitutionsanteil nach Personenzahl oder Fläche nicht, ist damit jedoch noch nicht gesagt, dass keine Bordellprostitution vorliegt. Ein solches Gepräge kann ein Gebäude insbesondere durch nach außen wahrnehmbare Hinweise auf den Verwendungszweck erhalten, etwa durch Reklametafeln oder -schriften⁵⁵.

Wohnungsprostitution ist zudem wahrscheinlich eine eher seltenere Form der Prostitution als bauliche Nutzung. Der Sachverhalt der Terminwohnung und damit das Vorliegen eines Bordellbetriebes besteht meist häufiger. Zudem wird die Wohnungsprostitution auf Grund ihrer Zurückhaltung teilweise gar nicht als solche Nutzung erkannt. Trotzdem hat die Prostitution mit dem Wohnen nichts gemein⁵⁶. Daher ist auch die Wohnungsprostitution in Wohngebieten nicht zulässig, da dieses einen gewerblichen Betrieb darstellt⁵⁷.

Daher leitet sich die folgende Zulässigkeit von Bordellen und anderen prostitutiven Einrichtungen ab.

2.3.1 Planungsrechtliche Zulässigkeit von Bordellen und anderen prostitutiven Einrichtungen

Aus der Betriebsform, die den Rahmen sexueller Dienstleistungen bestimmt, kann auf ein unterschiedliches bauplanungsrechtliches Störpotenzial geschlossen werden. Bei den sexuellen Dienstleistungsangeboten, wie Swinger-Clubs und Betriebsformen zur Darstellung sexueller Handlungen, die kennzeichnende Merkmale von Vergnügungsstätten beinhalten, kann auf die Vergnügungsstättenkonzeption verwiesen werden.

Prostitutive Einrichtungen, wie Bordelle und Terminwohnungen sowie Einrichtungen der Wohnungsprostitution, werden hingegen nicht als Vergnügungsstätten angesehen, sodass sich eine andere Zulässigkeit in den einzelnen Baugebieten ergibt (vgl. Tab. 2).

⁵⁵ Vgl. VGH Kassel, a.a.O.

⁵⁶ vgl. BVerwG, Beschluss vom 25.03.1996, Az.: 4 B 302/95

⁵⁷ vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 04.08.1995, Az.: 5 S 846/95



Tab. 2: Zulässigkeiten von prostitutiven Einrichtungen in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO 1990

Baugebiet nach BauNVO	Bordelle, bordellartige Betriebe, Terminwohnungen	Wohnungsprostitution
§ 2 Kleinsiedlung	-	-
§ 3 reines Wohngebiet	-	-
§ 4 allgemeines Wohngebiet	-	-
§ 4a besonderes Wohngebiet	-	-
§ 5 Dorfgebiet	-	-
§ 6 Mischgebiet	-	zulässig
§ 7 Kerngebiet	zulässig ¹	Ausnahmsweise zulässig
§ 8 Gewerbegebiet	zulässig	-
§ 9 Industriegebiet	zulässig	-

¹ nur als nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe zulässig

Quelle: eigene Darstellung

Zu beachten ist bei der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von prostitutiven Einrichtungen, dass insbesondere in Mischgebieten, aber auch in Kerngebieten mit partiell hohem Wohnanteil die Vorgaben des § 15 (1) BauNVO (Rücksichtnahmegebot) von besonderer Bedeutung sein können. Insofern kann die gebietsbezogene allgemeine bzw. ausnahmsweise Zulässigkeit in der Praxis im Einzelfall trotzdem eine Unzulässigkeit beinhalten.

2.3.2 Städtebauliche Störpotenziale von prostitutiven Einrichtungen

Prostitutive Einrichtungen wie Bordelle, bordellartige Betriebe, Terminwohnungen sowie Einrichtungen der Wohnungsprostitution werden hingegen nicht als Vergnügungsstätten, sondern als Gewerbebetriebe eigener Art eingestuft⁵⁸.

Diesen Nutzungen ist gemeinsam, dass ihnen ein eher negatives Image anhaftet, aus denen sich nachbarschaftliche Konflikte mit "seriösen" Nutzungen ergeben (kulturelle/ soziale Konflikte). Von diesen verstärkt in den Abend- und Nachtstunden frequentierten Nutzungen gehen Beeinträchtigungen der Wohnruhe aus, u.a. bedingt durch einen verstärkten Kraftfahrzeugverkehr als auch durch "milieubedingte" Störungen (z.B. Belästigung der Anwohner durch das Klingeln an der falschen Haustür). Ein Imageverlust geht auch mit Auswirkungen auf die Standortfaktoren einher, so-

⁵⁸ Vgl. BVerwG-Urteil vom 28.06.1995 - 4 B 137/95-; VG Berlin, 06.05.2009 - 19 A 91.07).



dass Rotlichtangebote als Indikator für die Erzeugung von Trading-Down-Effekten herangezogen werden können.

2.4 STRATEGIEN ZUR PLANUNGSRECHTLICHEN STEUERUNG VON PROSTITUTIVEN EINRICHTUNGEN

Anders als bei den Vergnügungsstätten sind die grundsätzlichen Möglichkeiten, verschiedene Strategien zur räumlichen Steuerung von prostitutiven Einrichtungen zu entwickeln, auf Grund der planungsrechtlichen Zulässigkeiten begrenzt⁵⁹. Letztlich bleibt lediglich die Frage, ob es städtebaulich sinnvoller ist, diese Einrichtungen konzentriert oder im Stadtgebiet in Gewerbegebieten zu verteilen. Die Schaffung der Zulässigkeit von Bordellen etc. in Kerngebieten bzw. in der Innenstadt/ Altstadt von Konstanz ist, wenn überhaupt, eine theoretische Frage.

⁵⁹ Die Sperrgebietsverordnung des RP Freiburg vom 29.10.2001 für die Große Kreisstadt Konstanz hat zwar auf Grund der räumlichen Beschreibung des Gebietes, in dem Prostitution verboten ist, auch eine räumlich steuernde Wirkung, ist aber kein planungsrechtliches Instrument. Vgl. dazu Verordnung des Regierungspräsidiums Freiburg über das Verbot der Prostitution in der Großen Kreisstadt Konstanz. <http://www.konstanz.de/rathaus/ortsrecht/03649/00032/index.html>.



3. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE

3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT

In Konstanz wurden im Sommer 2013 auf der Basis einer intensiven Begehung die Qualität und räumliche Verteilung der vorhandenen Vergnügungsstätten in der Gesamtstadt erfasst. Das Untersuchungsgebiet umfasste dabei alle Gebiete i.S. von § 1 (2) BauNVO, in denen je nach Gebietstypik formal Baurecht für eine Vergnügungsstättennutzung bzw. prostitutive Einrichtungen besteht (vgl. Kap. 2.1.3 bzw. 2.3.1).

Die folgende Karte stellt die räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten und Bordellbetrieben in der Kernstadt von Konstanz dar.

Außerhalb der Kernstadt sind weder Vergnügungsstätten noch Bordellbetriebe vorhanden. In Gebiet der Kernstadt von Konstanz fallen insgesamt vier räumliche Konzentrationen von Vergnügungsstätten auf:

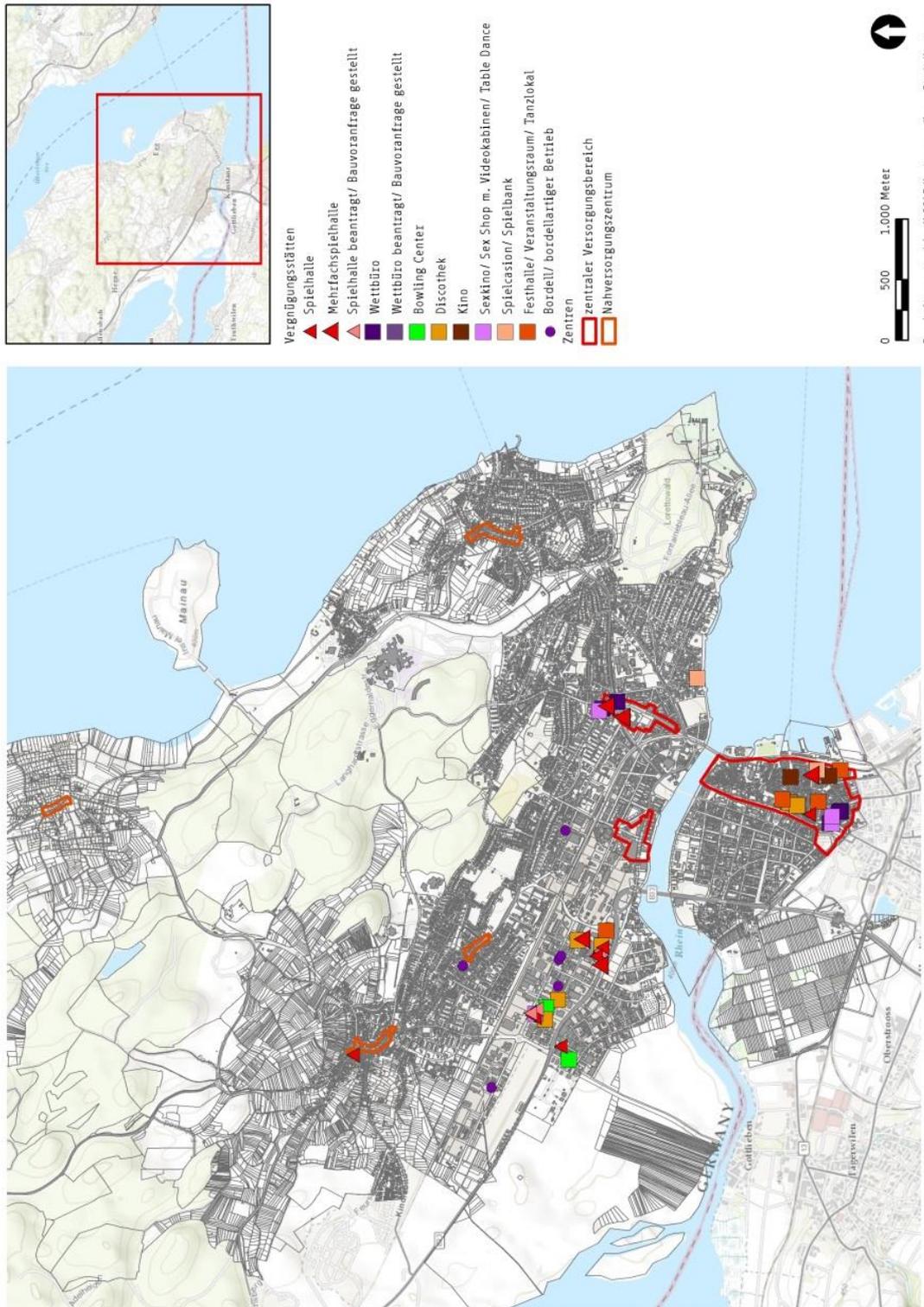
- Zentraler Versorgungsbereich Innenstadt/ Altstadt
- Zentraler Versorgungsbereich Petershausen West
- Gewerbegebiet Oberlohn – Zwischen Opelstraße und Oberlohnstraße
- Gewerbegebiet Oberlohn – Macaire-/ Max-Stromeyer-Straße

Die Bordellbetriebe weisen eine weniger starke räumliche Konzentration auf, wobei diese sich dennoch überwiegend in den Gewerbegebieten Oberlohn und Grubwiesen-Göldenen befinden.

Der Betriebstypenwandel, insbesondere die Ausprägung von sog. Entertainmentcentern mit unterschiedlichen Unterarten von Freizeitangeboten, weist jedoch eine deutliche Nachfrage nach gewerblichen Standorten auf. Gerade durch das Verbot von Mehrfachspielhallen wird als Ersatz für diesen Betriebstyp eine neue attraktive Standortpolitik und Betriebstypenkonzeption entworfen werden. Insbesondere diese mögliche Entwicklung erfordert es, auch die Gewerbegebiete und gewerblich geprägten Mischgebiete im Stadtgebiet von Konstanz hinsichtlich einer möglichen Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu analysieren.



Karte 1: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten in der Kernstadt



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage Stadt Konstanz; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community

3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER KERNSTADT VON KONSTANZ

Die Bewertung der untersuchten Vergnügungsstättenstandorte in der Kernstadt außerhalb der Gewerbegebiete erfolgte u.a. hinsichtlich deren (Aus-)Wirkungen auf das direkte und nähere Umfeld (vgl. Kap. 3.2.1). Eine ausführliche, weitergehende städtebauliche Beschreibung des zentralen Versorgungsbereiches ist im Bericht zur Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes enthalten⁶⁰.

3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungsstätten

Als Untersuchungskriterien zur Analyse der Konfliktpotenziale und möglicher Auswirkungen sind

- die Lage der Vergnügungsstätte (z.B. Hauptgeschäftslage / Nebenstraße, Stadteingang etc.),
 - die räumliche Verteilung möglicher Vergnügungsstätten im Bestand (evtl. Konzentrationen),
 - das nähere Umfeld (Art und Maß der baulichen Nutzungen, Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot, Angebotsvielfalt/-qualität etc.),
 - ihre Wirkung auf den Außenraum und städtebauliche Präsenz, wobei die vielfältigen und differenzierten Störpotenziale zu beachten sind,
- zu beurteilen.

Zu einer **Negativbewertung eines Standortes** führt die allgemeine negative Wirkung der Einrichtung auf den Außenraum.

Dies bezieht sich u.a. auf die Gestaltung der Einrichtung, die sich schlechtestenfalls durch auffällige, sich nicht einfügende Außenwerbung (grelle/ aggressive Lichtwerbeanlagen, Neonlicht, Blinklicht etc.) sowie eine geschlossen wirkenden Erdgeschosszone (verklebte, verdunkelte Schaufenster oft in Kombination mit aggressiver Werbung) auszeichnet. So kann eine verklebte Schaufensterfront (vgl. Fotos) dazu führen, dass der funktionale Bruch, z.B. hervorgehoben durch eine Spielhalle in einer durchgehenden Ladenzeile, durch diese negative Gestaltung deutlich verstärkt wird.

⁶⁰ Vgl. Dr. Acocella: Stadt Konstanz – Gutachten als Grundlage für die Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes, April 2015, Kap. 4.2.3.



Weiterhin fällt die Umfeldsituation negativ ins Gewicht, wenn es sich um eine Häufung von Spielhallen, Wettbüros und anderen Vergnügungsstätten handelt und sich gleichzeitig die Nutzung in einer städtebaulich/ gestalterisch vernachlässigten, räumlichen Situation befindet oder insgesamt Hinweise auf einen Trading-Down-Prozess (Rückgang der Angebotsvielfalt, Leerstände, Investitionsstau etc.) bestehen.

Foto 1: negatives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Foto 2: negatives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Eine **Positivbewertung eines Standortes** ist dann gegeben, wenn keine oder nur geringfügige Auswirkungen der Einrichtung auf den Außenraum feststellbar sind. Diese Spielhallen zeichnen sich zumeist auch durch eine zurückhaltende Gestaltung aus. Mit dezenten Werbeanlagen wird erreicht, dass keine Brüche innerhalb des funktionalen Besatzes einer Erdgeschosszone entstehen. Außerdem haben diese Betriebe entweder eine offene Wirkung (keine verklebten Schaufenster) oder die Nutzung befindet sich im Ober-, Untergeschoss oder in zurückliegenden Räumen (vgl. Fotos).

Foto 3: positives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Foto 4: positives Beispiel, andere Stadt



Quelle: eigenes Foto

Im Grundsatz gilt, dass nicht die Existenz einer Spielhalle, sondern vorrangig ihre Präsenz im öffentlichen Raum entscheidend für den städtebaulich/ gestalterischen Integrationsgrad ist. Da Spielhallen sich auf Grund ihrer Nutzungseigenschaften (begrenzte Klientel, fehlende gesellschaftliche Akzeptanz) nur sehr schlecht im städtebaulich-funktionalen Sinn integrieren lassen, kann sich das Einfügen in das Umfeld insbesondere durch die Minimierung der Sichtbarkeit bzw. Wahrnehmbarkeit einstellen. Wichtig ist zudem, dass sich die Nutzung in einer positiven/ stabilen Umfeldsituation befindet (u.a. keine Häufungen von Spielhallen, Wettbüros oder anderen Vergnügungsstätten, vielfältiges Angebot an Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen).

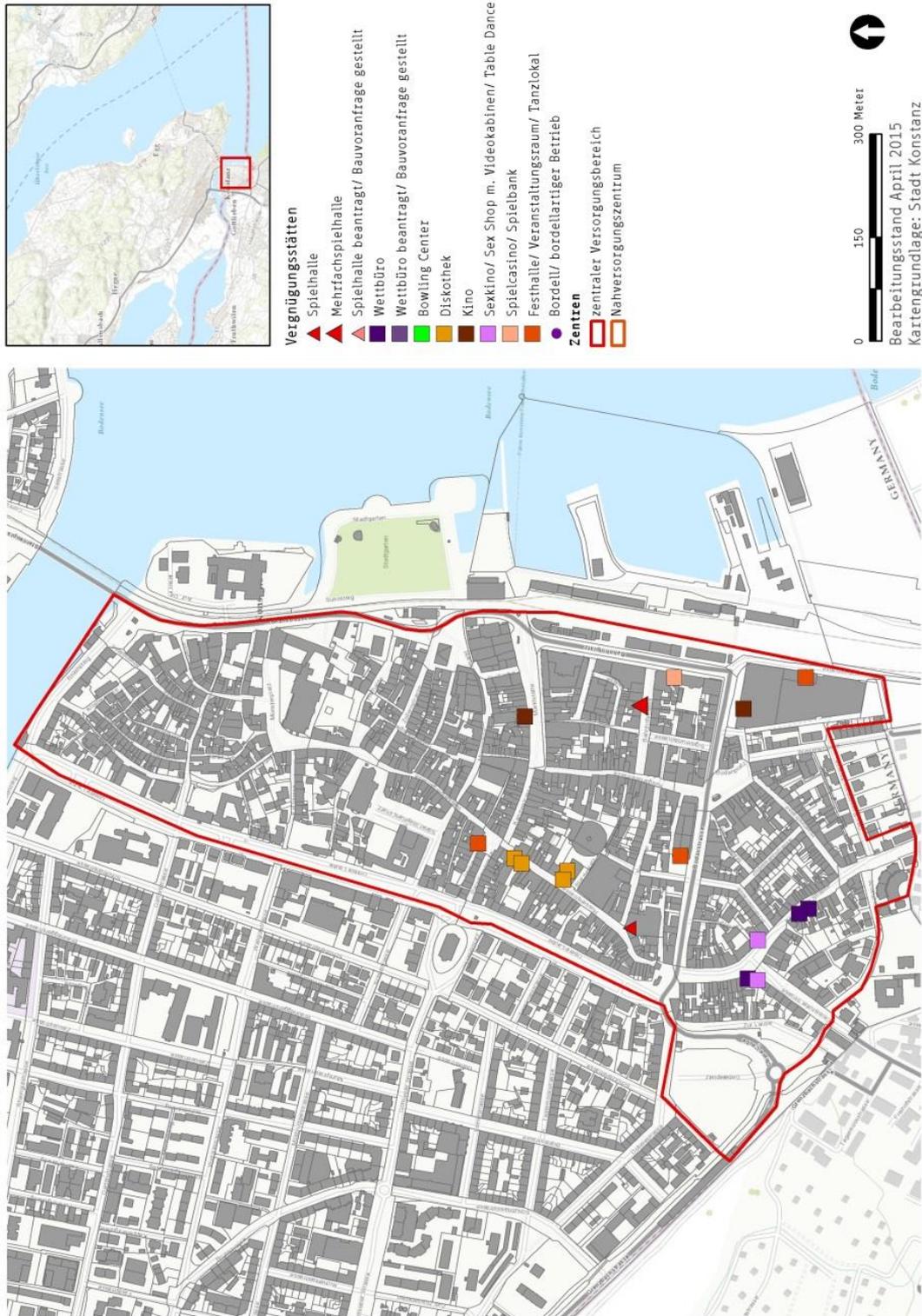


3.2.2 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungsstätten im zentralen Versorgungsbereich der Innenstadt/ Altstadt von Konstanz

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die Vergnügungsstätten/ Bordelle in Verbindung mit den vorherrschenden funktionalen Strukturen zusammengefasst dargestellt wurden, werden diese Nutzungen und ihre Störpotenziale (z.B. städtebaulich negative Wirkung auf den Außenraum) im Folgenden für die Kernstadt außerhalb der Gewerbegebiete standortbezogen näher analysiert.

Innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches zeigt sich eine Konzentration der Vergnügungsstätten südlich der Marktstätte/ Kanzlei-/ Paradiesstraße. Allerdings befinden sich die Wettbüros und Rotlichtangebote südlich der Bodanstraße im Umfeld bzw. in der Kreuzlinger Straße.

Karte 2: Zentraler Versorgungsbereich Innenstadt Konstanz



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage Stadt Konstanz; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community



Standorte Hussenstraße 4 und 6

- von außen nicht sichtbar, keine Außenwerbung – Restaurant
- Diskothek (P-Club)
- nur kleine Werbung und zurückgesetzte Eingangstür
- Lage in der Fußgängerzone → sehr belebt, hohe funktionale Dichte (Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleistungen)
- hohe Aufenthaltsqualität und attraktiver Einzelhandelsbesatz
- gepflegter öffentlicher Raum
- Gebäude in sehr schlechtem Zustand
- negative Ausstrahlungseffekte durch Investitionsrückstand, jedoch nicht die Nutzung
- Bereicherung des Standortes durch Außengastronomie
- tagsüber nicht wahrnehmbar
- ergänzendes Freizeit- und Kulturangebot

Foto 5: Diskothek Hussenstraße 4



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 6: Hussenstraße



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Standorte Hussenstraße 19

- Disco-Nutzung im Keller, nur kleine Außenwerbung und Zugang über Treppenhaus
- weitere Gastronomie, Zugang auf der Rückseite (Augustinerplatz) mit Außengastronomie
- Lage in der Fußgängerzone → sehr belebt, hohe funktionale Dichte (EG: Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleistungen; OG: Wohnen, Dienstleistung)
- gepflegter öffentlicher Raum
- Gebäude in gutem Zustand
- Nutzungskonflikt mit Wohnen durch Lärm- und Geruchsbelästigung
- selber Eingang wie Schülerhilfe
- kein negativer Einfluss auf Einkaufsstandort
- durch Außengastronomie ist versteckter Platz abends belebt
- ergänzendes Freizeit- und Kulturangebot

Foto 7: Diskothek Hussenstraße 19



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 8: Hussenstraße



Quelle: eigenes Foto Juli 2013



Standort Obermarkt

- Nutzung im Keller – von außen als Tanzlokal nicht erkennbar – Hotel, Restaurant
- Lage an Hauptkreuzungspunkt der Fußgängerzone → sehr belebt, hohe funktionale Dichte (EG: Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleistungen)
- hohe Aufenthaltsqualität durch Platzgestaltung und Außengastronomie
- gepflegter öffentlicher Raum
- historisches Gebäude in gutem Zustand
- ggf. Nutzungskonflikt durch Lärmbelästigung
- kein negativer Einfluss auf Einkaufslage
- ergänzendes Freizeit- und Kulturangebot

Foto 9: Tanzlokal Obermarkt



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 10: Altstadttrand



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Hussenstraße 31

- Nutzung im OG, vollflächig verklebte Scheiben → innen hohe Sichtbarkeit, von der Fußgängerzone kaum wahrnehmbar
- Lage in Einkaufspassage → wenig Frequenz, eher wenig qualitative Nutzung (EG: Einzelhandel, Dienstleistungen)
- Passage geringe Aufenthaltsqualität, wirkt verwaist
- Fußgängerzone hohe funktionale Dichte und gute Frequenz
- gepflegter öffentlicher Raum
- starke optische und räumliche Prägung der Passage durch Vergnügungsstätte

Foto 11: Spielhalle im 1. OG in der Passage



Quelle: eigenes Foto Juli 2013



Bahnhofstraße 8

- gesamtes Gebäude Spielhalle, EG verklebte Scheiben, keine Gestaltung
- Innenstadtrandlage, aber Hauptzugang vom Bahnhof → mäßig belebt, heterogene Nutzung (Hotel, Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleistungen)
- gepflegter öffentlicher Raum, aber nur geringe Verweilqualität (Ausnahme Außen-gastronomie)
- historisches Gebäude in gutem Zustand
- weitere negativ geprägte Geschäfte (z.B. Sexshop), beginnender Trading-Down
- wirkt tagsüber wie Leerstand
- sehr unauffällige Werbung
- abends Fassadenbeleuchtung

Foto 12: Spielhalle Bahnhofstraße



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 13: Sexshop Bahnhofstraße 3



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Bahnhofplatz 10

- gesamtes Gebäude AutomatenSpielhalle des Casino-Konstanz, EG verklebte Scheiben, keine Gestaltung
- Lage an der Hauptverkehrsstraße am Bahnhof → belebt, geringe funktionale Dichte, häufig Dienstleistung
- funktionaler Bruch
- mäßig gepflegter öffentlicher Raum, durch Verkehr dominiert
- Gebäude in gutem Zustand, ebenso wie umliegende Bebauung
- Konzentration von Vergnügungsstätten
- Störung des Stadtbildes, der Eingangssituation
- abends Fassadenbeleuchtung

Foto 14: Staatl. Spielcasino Bahnhofplatz 10



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 15: Staatl. Spielcasino Bahnhofplatz 10



Quelle: eigenes Foto Juli 2013



Bodanstraße 1 - 3

- Nutzung im Lago-EKZ, eher dezenter Eingang, für Multiplexkino
- sehr hohe Frequenz
- sehr gepflegter öffentlicher Raum
- starke Barriere durch hohes Verkehrsaufkommen
- Tanzlokal (Gastronomie)
- Nutzung im Lago-EKZ, von außen nicht erkennbar
- gehobene Gastronomie mit Veranstaltungsangeboten
- hohe Frequenz
- sehr gepflegtes Erscheinungsbild
- ergänzendes Freizeit- und Kulturangebot
- in EKZ keine Nutzungskonflikte zu erwarten

Foto 16: Multiplex-Kino Bahnhofplatz 1 - 3



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 17: Multiplex-Kino Bahnhofplatz 1 - 3



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Bodanstraße 20 - 26

- Varieté und Tanzlokal im Gebäude – hochwertige Außengastronomie
- Lage an der Hauptverkehrsstraße und am Rand des Zentrums, in direkter Umgebung weitere Gastronomie, gering Dichte von Einzelhandel
- sehr hohe Frequenz
- sehr gepflegter öffentlicher Raum und attraktive Platzgestaltung
- starke Barriere durch hohes Verkehrsaufkommen
- ergänzendes Freizeit- und Kulturangebot
- starke Belebung der Innenstadtrandlage

Foto 18: Varieté/ Tanzlokal Bodanstraße 20 - 26



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 19: Varieté/ Tanzlokal Bodanstraße 20 - 26



Quelle: eigenes Foto Juli 2013



Kreuzlinger Straße 1/ Emmishofer Straße 2/ 10

- insgesamt Gebäude mit hohem Sanierungsbedarf in dem Bereich
- beim Sexkino verhangene Schaufenster mit entsprechender Werbung
- Wettbüro-Nutzung tagsüber von außen nicht zu erkennen, Scheiben verdunkelt
- in direkter Nachbarschaft keine EH-Nutzung im EG (Ausnahme Norma)
- angrenzend Platzgestaltung mit hohem Anteil an Gastronomie mit Außengastronomie und kl. inhabergeführten Fachgeschäften
- eher geringe Passantenfrequenz
- gepflegter öffentlicher Raum
- Konzentration von Vergnügungsstätten
- Nutzungskonflikt mit Wohnen und zentralem Platz
- beginnender Trading-Down und mögliche weitere Verdrängung

Foto 20: Wettbüro Emmishofener Straße 2



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 21: Sexkino Emmishofener Straße 10



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Kreuzlinger Straße 40/ 46

- Wettbüro sehr klein, ungepflegtes Erscheinungsbild, Werbung eher für Gastronomie
- Lage an der Hauptstraße Nähe zur Grenze; geprägt durch Wohnnutzung, teilweise Dienstleistung und gewerbliche Nutzung
- eher geringe Passantenfrequenz, hohes Verkehrsaufkommen
- mangelnde Gestaltung im öffentlichen Raum
- Konzentration von Vergnügungsstätten
- Nutzungskonflikt mit Wohnen und zentralem Platz
- beginnende Verdrängung und Trading-Down, gesamte Straße wirkt eher wenig stabil

Foto 22: Wettbüro Kreuzlinger Straße 40



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 23: Kreuzlinger Straße



Quelle: eigenes Foto Juli 2013



3.2.3 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungsstätten im zentralen Versorgungsbereich Petershausen West

Das Stadtteilzentrum Zähringer Platz scheint insgesamt relativ stabil. Allerdings sind bereits vereinzelte Leerstände in unmittelbarer Nähe der beiden Spielhallen vorhanden und diese selbst sind auch eine Art verdeckter Leerstand, da in diesen Läden offensichtlich keine sonstigen Nutzungen mit einer entsprechenden Ertragsaussicht anzusiedeln waren. Eine weitergehende städtebauliche Beschreibung ist im Bericht zur Fortschreibung des Einzelhandelskonzepts enthalten⁶¹.

Zähringer Platz 11 – Seerhein-Center

- Lage im EKZ in der 2. Etage, Zugang von innen sehr verwinkelt, von außen am Hintereingang des EKZ - allerdings stehen dort sehr viele Fahrräder
- EKZ scheint Funktion als Stadtteilzentrum zu übernehmen
- angrenzend zum EKZ in erster Linie Wohnnutzung
- im EKZ eher geringe Passantenfrequenz
- Architektur des Gebäudes von außen massiv und abweisend, innen eher veraltetes Aussehen, Leerstände ggf. durch Umbruch bedingt
- Konzentration von Vergnügungsstätten am Zähringerplatz
- Nutzungskonflikt mit der Qualität des EKZ als Stadtteilzentrum und Treffpunkt sowie den umliegenden Schulen
- mögliche Verdrängung und Trading-Down

Foto 24: Spielhalle Zähringer Platz 11 – Seerhein-Center



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 25: Spielhalle Zähringer Platz 11 – Seerhein-Center



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

⁶¹ Dr. Acocella, Einzelhandelskonzept a.a.O., Kap. 4.3.1.

Zähringer Platz 34 - 38

- Passage aus den 80ern, mit div. Vergnügungsstätten
- Lage an der Hauptstraße, geprägt durch Wohnnutzung, nur wenig andere gewerbliche Nutzung
- Leerstand im EG
- durch Gastronomie und Fahrschule bedingte Frequenz ansonsten sehr leer
- mangelnde Gestaltung im öffentlichen Raum
- Konzentration am Zähringerplatz
- Nutzungskonflikt für Jugendliche, die die Fahrschule sowie die umliegenden Schulen besuchen
- mögliche Verdrängung und Trading-Down, da Passage wenig stabil scheint

Foto 26: Spielhalle Zähringer Platz 34



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 27: Trading-down im EG Zähringer Platz 34



Quelle: eigenes Foto Juli 2013



Zähringer Platz 40

- Wettbüro im auffälligen Eckgebäude
- Lage an der Hauptstraße, geprägt durch Wohnnutzung, kein Handel, nur Dienstleistung
- eher geringe Passantenfrequenz, hohes Verkehrsaufkommen
- massive Werbung im Außenbereich, verklebte Scheiben
- Konzentration am Zähringerplatz
- Nutzungskonflikt mit Imbissbetrieb, der von Jugendlichen frequentiert wird, sowie den umliegenden Schulen (i.S. des § 9 (2b) BauGB)
- mögliche Verdrängung und Trading-Down, gesamte Straße wirkt wenig stabil

Foto 28: Wettbüro Zähringer Platz 40



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 29: Wettbüro Zähringer Platz 40



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

3.2.4 Standortanalyse an weiteren Standorten in Konstanz außerhalb der Gewerbegebiete

Bücklestraße 70

- Bordell von außen nicht zu erkennen
- Lage in einer dichten Wohnsiedlung, hoher Sanierungstau,
- potenziell Nutzungskonflikt mit Wohnen, Störung der Nachbarschaft

Foto 30: Bordell Bücklestraße 70



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Fürstenbergstraße 60

- Bordell nicht zu erkennen, gepflegtes Wohnhaus
- Lage an der Hauptstraße, umgeben von reiner Wohnnutzung, heterogene Bebauung
- eher geringe Passantenfrequenz, hohes Verkehrsaufkommen
- potenziell Nutzungskonflikt mit Wohnen, Störung der Nachbarschaft

Foto 31: Bordell Fürstenbergstraße 60



Quelle: eigenes Foto Juli 2013



Radolfzeller Straße 39

- Nutzung im EG eines Wohnhauses, sehr klein, ungepflegtes Erscheinungsbild
- Werbung für Spielhalle durch Zutrittsverbotsschilder, eher Werbung für Gastwirtschaft
- Lage an der Hauptstraße, geprägt durch Wohnnutzung
- mäßige Passantenfrequenz, hohes Verkehrsaufkommen

Foto 32: Spielhalle Radolfzeller Straße 39



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 33: Spielhalle Radolfzeller Straße 39



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGEBIETEN VON KONSTANZ

In den gewerblich geprägten Gebieten nach § 34 (2) BauGB bzw. in den Gewerbegebieten nach § 8 (3) Nr. 3 BauNVO sind (auch kerngebietstypische) Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten als Ausnahme dann grundsätzlich zulässig, wenn - zu benennende - städtebauliche Gründe dem nicht entgegenstehen. Im Hinblick auf die räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten bzw. möglichen Ausschlüsse sind hierbei die Nutzungsstrukturen der gewerblich geprägten Bereiche und des näheren Umfeldes zu beschreiben und vergnügungsstättenbezogene Nutzungsverträglichkeiten abzuleiten.

3.3.1 Gewerbegebiet Oberlohn

Das Gewerbegebiet Oberlohn befindet sich zwischen der B 33 Reichenaustraße im Süden und der Bahnlinie Radolfzell – Konstanz im Norden südlich des Stadtteils Konstanz; im Westen wird das Gewerbegebiet Oberlohn von der Riedstraße und im Osten von der Oberlohnstraße begrenzt (vgl. Karte 3). Nach Norden besteht durch die Bahnlinie nicht nur eine infrastrukturelle sondern auch eine funktionale Begrenzung, denn nördlich der Bahnlinie schließt sich der Stadtteil Fürstenberg mit Wohnbereichen an; dagegen setzt sich an den anderen drei Grenzen des Gewerbegebiets Oberlohn die gewerbliche Nutzung fort. Im Westen schließt sich das Gewerbegebiet Grubwiesen-Göldenen unmittelbar an, im Süden stellt die B 33 eine deutliche infrastrukturelle Zäsur zum sich südlich anschließenden Gewerbegebiet Unterlohn dar. Östlich der Oberlohnstraße setzt sich ebenfalls mit den Stadtwerken und weiteren gewerblichen, aber auch Handelseinrichtungen der gewerbliche Gebietscharakter fort, der dann jedoch unmittelbar in Wohnbereiche übergeht.

In sich ist das Gewerbegebiet allerdings auch sehr heterogen strukturiert, wobei bei Betrachtung der Teilbereiche, diese wiederum relativ homogen strukturiert sind. Der Bereich nördlich der inneren Haupterschließungsstraße, der Max-Stromeyer-Straße, ist eine gemischte Nutzung in der Bandbreite zwischen Bürodienstleistungen und nicht innenstadtrelevantem Einzelhandel vorzufinden, die z.T. in sehr attraktiven Gewerbebauten untergebracht sind.



Auch wenn das Gewerbegebiet südlich der Max-Stromeier-Straße durch vorhandenes Handwerk, produzierendes Gewerbe und Bürogebäuden besetzt ist, entsteht hier vor allem zwischen Opelstraße und Riedstraße durch die vorhandenen und weit sichtbaren Angebote an (großflächigen) Einzelhandelseinrichtungen (Lebensmittel, Babyausstattung etc.) in Verbindung mit den Autohäusern der Eindruck als Einzelhandelsstandort. Hinzukommend verstärken die nördlich der Maybachstraße vorhandenen Vergnügungsstätten und Rotlichtangebote (Spielhallen, Bordelle, Diskothek) in diesem Bereich den Eindruck eines sehr vernachlässigten Gewerbegebiets. Der qualitative und städtebaulich-funktionale Mangel in diesem Teilgebiet wird durch die z.T. sehr vernachlässigten Gebäude/ Grundstücke und die exponierten Werbeanlagen verstärkt. Weitere Anfragen zur Ansiedlung von Spielhallen bestätigen die Gefahr eines weiteren Trading-down-Effektes in diesem Gebiet.

Foto 34: Vergnügungskonzentration Max-Stromeier--Straße



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 35: Werbeanlagen Max-Stromeier--Straße



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Östlich der Opelstraße ist zwar der Einzelhandel im Stadtbild nicht so dominant, dafür ist die Präsenz von Vergnügungsstätten und Bordellen im Straßenraum unübersehbar. Zwar sind im Bereich Reisstraße noch einige Handwerks- und kleinere Produktionsbetriebe vorhanden, dennoch überwiegt auch hier durch die vorhandenen und weit sichtbaren Angebote an (großflächigen) Einzelhandelseinrichtungen (Lebensmittel, ehem. Baumarkt etc.) in Verbindung mit den vorhandenen Vergnügungsstätten und Rotlichtangeboten (Spielhallen, Bordelle, Diskothek) der Eindruck

eines sehr vernachlässigten Gewerbegebiets. Wie westlich der Opelstraße sind städtebaulich-funktionalen Mängel unübersehbar. Die negative Gesamtsituation wird durch die großmaßstäblichen Werbeanlagen zusätzlich verstärkt.

**Foto 36: Vergnügungstättenkonzentration
Reichenaustraße**



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 37: Werbeanlagen Reichenaustraße

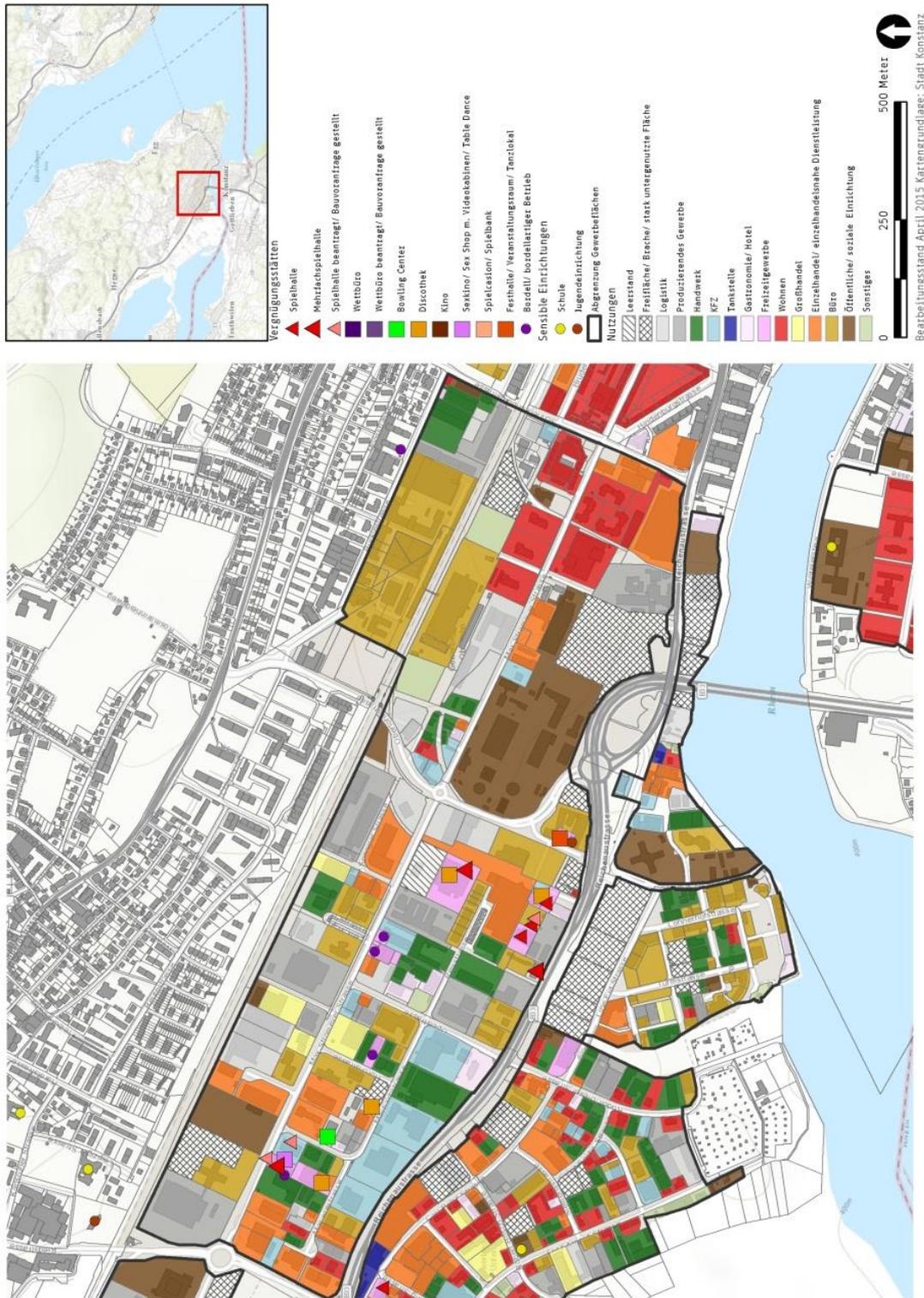


Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Auch wenn trotz der städtebaulich-funktionalen Defizite das Bemühen stets vorhanden sein sollte, „solide“ Gewerbebetriebe, insbesondere südlich der Max-Stro-meyer-Straße anzusiedeln, ist zu konstatieren, dass es hier kaum adäquate Gewer-beflächen gibt. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass die Erwartung bzgl. der er-zielbaren Bodenpreise vom produzierenden Gewerbe oder für das Handwerk nicht bezahlt werden können; diesbzgl. ist die ökonomische Leistungsfähigkeit des Han-dels oder des Vergnügungstätten-/ des Rotlichtgewerbes deutlich höher.



Karte 3: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Oberlohn



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen Juli 2013; Kartengrundlage: Stadt Konstanz; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community



3.3.2 Gewerbegebiet Unterlohn

Das Gewerbegebiet Unterlohn liegt südlich des Gewerbegebietes Oberlohn. Es erstreckt sich südlich der Reichenaustraße (B 33) im Bereich zwischen der Fritz-Arnold-Straße im Westen und der Rudolf-Diesel-Straße im Osten. Es grenzt südlich an das Gewerbegebiet Oberlohn an, im Osten setzt sich die gewerbliche Nutzung mit dem Gewerbegebiet Stromeyersdorf fort. Südwestlich grenzen Riedflächen an, die sich bis zum Rheinufer erstrecken (vgl. Karte 4).

Das Gewerbegebiet ist insgesamt sehr heterogen und überwiegend kleinteilig strukturiert mit verschiedenen gewerblichen Nutzungen, Einzelhandel, Vergnügungsstätten und Wohnnutzungen.

Am nördlichen Rand befinden sich in einem Sondergebiet ein Baufachmarkt und ein großflächiger Lebensmittelmarkt, sodass von erhöhtem Publikumsverkehr auszugehen ist. Neben weiteren Einzelhandelsnutzungen (z.B. Lebensmitteldiscounter) prägen Handwerksbetriebe, nicht kundenorientierte Büronutzungen und kleinflächige KFZ-Betriebe das Gewerbegebiet. An der Robert-Bosch-Straße befindet sich eine Waldorfschule. Insgesamt ist ein hoher Wohnanteil in allen Bereichen kennzeichnend für die gemischte Nutzungsstruktur.

Im Nordwestlichen Bereich an der August-Borsig-Straße befinden sich eine Spielhalle und ein Bowlingcenter. Auffällig gestaltete Fassaden und Werbeanlagen beeinträchtigen durch ihre hohe Sichtbarkeit in diesem Bereich den Gewerbebestandort. Teilweise stark vernachlässigte Gebäude und Grundstücke unterstreichen diesen Gesamteindruck eines vernachlässigten Gewerbegebietes mit teilweise deutlichen Trading-down-Tendenzen.

Entwicklungsmöglichkeiten durch Flächenpotenziale sind nur in geringem Umfang gegeben.



Foto 38: Spielhalle August-Borsig-Straße



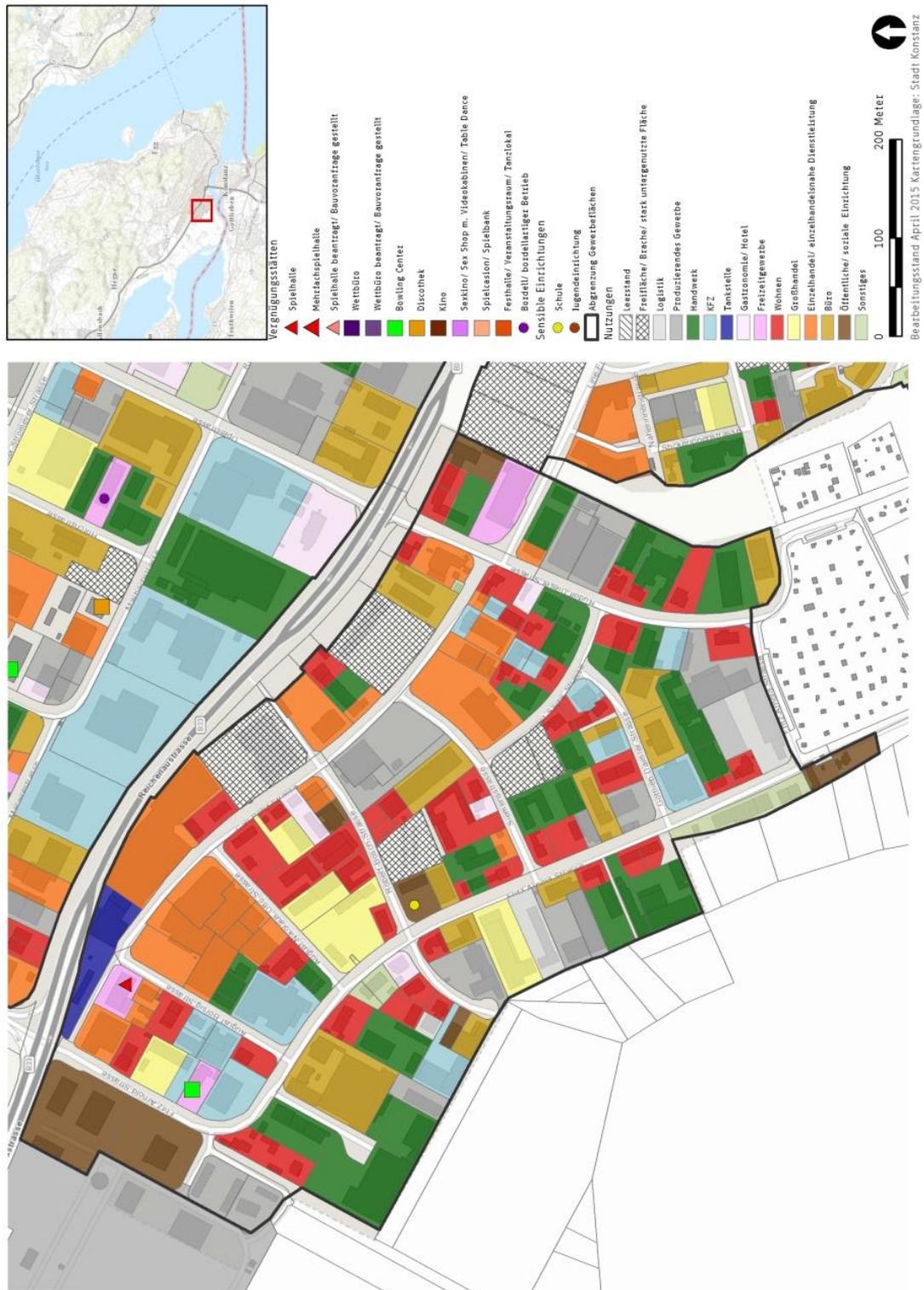
Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Foto 39: Bowling-Center August-Borsig-Straße



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

Karte 4: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Unterlohn



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen Juli 2013; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community



3.3.3 Gewerbegebiet Grubwiesen-Göldenen

Das Gewerbegebiet Grubwiesen-Göldenen liegt im Westen des Stadtteils Industriegebiet. Es erstreckt sich beidseitig entlang der Byk-Gulden-Straße im Bereich zwischen der L221 im Westen und der Riedstraße im Osten. Im Norden wird das Gebiet durch die Bahnlinie Radolfzell - Konstanz begrenzt, die eine deutliche infrastrukturelle Zäsur darstellt (vgl. Karte 5). Im Osten des Gebietes setzt sich die gewerbliche Nutzung mit dem angrenzenden Gewerbegebiet Oberlohn fort, im Süden schließt der Landesplatz Konstanz (zukünftige mögliche Gewerbefläche) unmittelbar an.

Insgesamt gliedert sich das Gewerbegebiet in die Bereiche nördlich und südlich der Byk-Guldenstraße, die beide jeweils relativ homogen strukturiert sind. Im nördlichen Teil haben überwiegend großflächige Betriebe des produzierenden Gewerbes, sowie einige Handwerksbetriebe ihren Sitz. Hier befinden sich auch Frei- bzw. stark untergenutzte Flächen, die Erweiterungspotenziale bieten.

Im südlichen Bereich ist die Nutzungsstruktur kleinteiliger und überwiegend durch Handwerksbetriebe geprägt. Beidseitig der Byk-Gulden-Straße befand sich zum Zeitpunkt der Erfassung jeweils ein Bordellbetrieb mit teilweise auffälligen Werbeanlagen; derjenige in Haus-Nr. 41 ist mittlerweile geschlossen. Durch ihre jeweilige leicht zurückversetzte Lage, ist die Beeinträchtigung des Straßenbildes jedoch als eher gering einzustufen. Auch in diesem Bereich sind Flächenpotenziale vorhanden.

Foto 40: Bordellbetrieb Byk-Guldenstraße 10a



Quelle: eigenes Foto Juli 2013

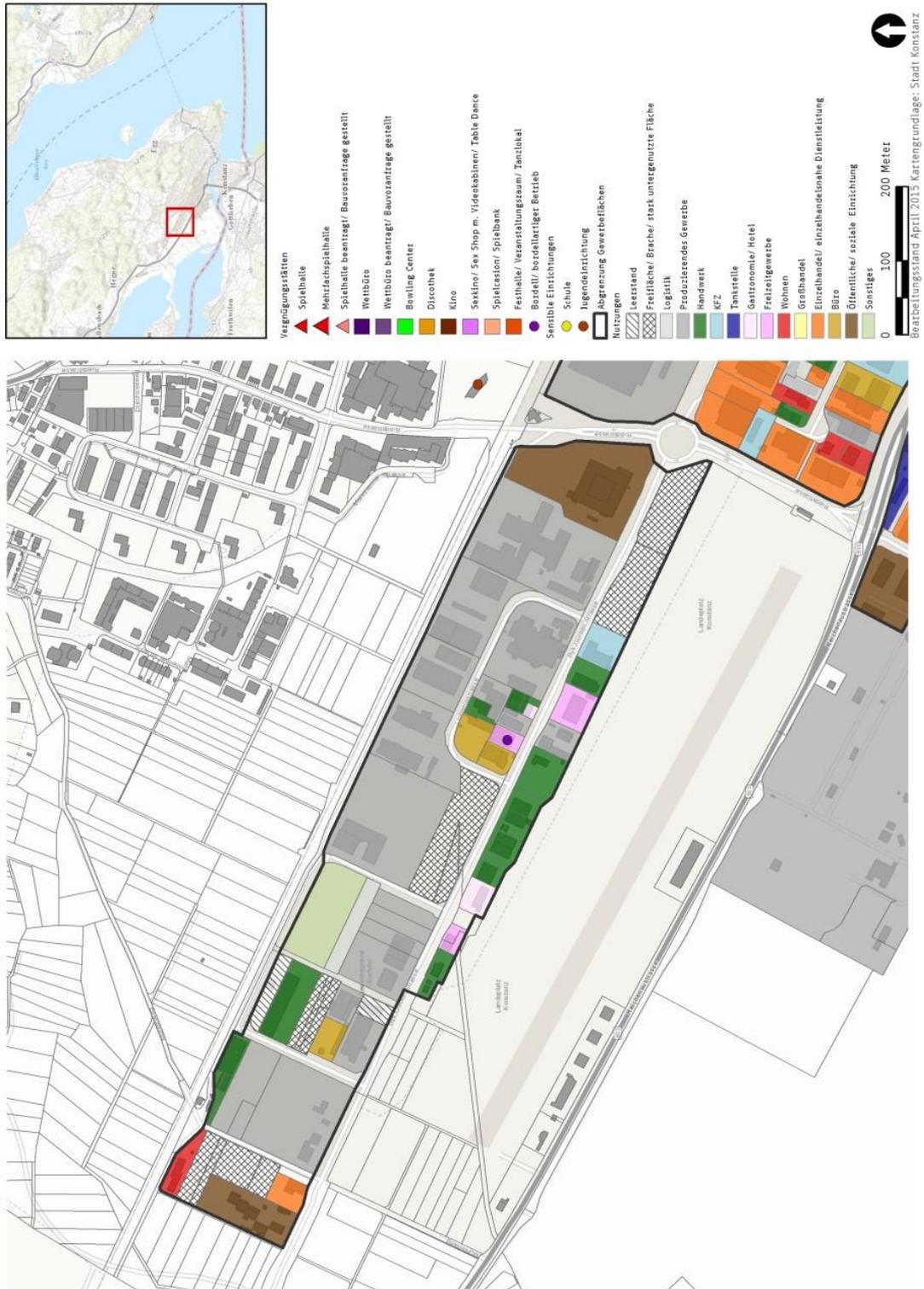
Am nordöstlichen Rand des Gewerbegebietes liegt mit dem Finanzamt eine öffentliche Einrichtung mit Kundenverkehr in begrenztem Umfang.



Insgesamt prägen die Betriebe des produzierenden Gewerbes das Gebiet. Insbesondere südlich der Byk-Gulden-Straße entsteht durch die überwiegend kleinflächigen Handwerksbetriebe der Gesamteindruck einer heterogenen Baustruktur.



Karte 5: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Grubwiesen-Göldenen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen Juli 2013; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community



3.3.4 Gewerbegebiet Wirtschaftspark Stromeyersdorf

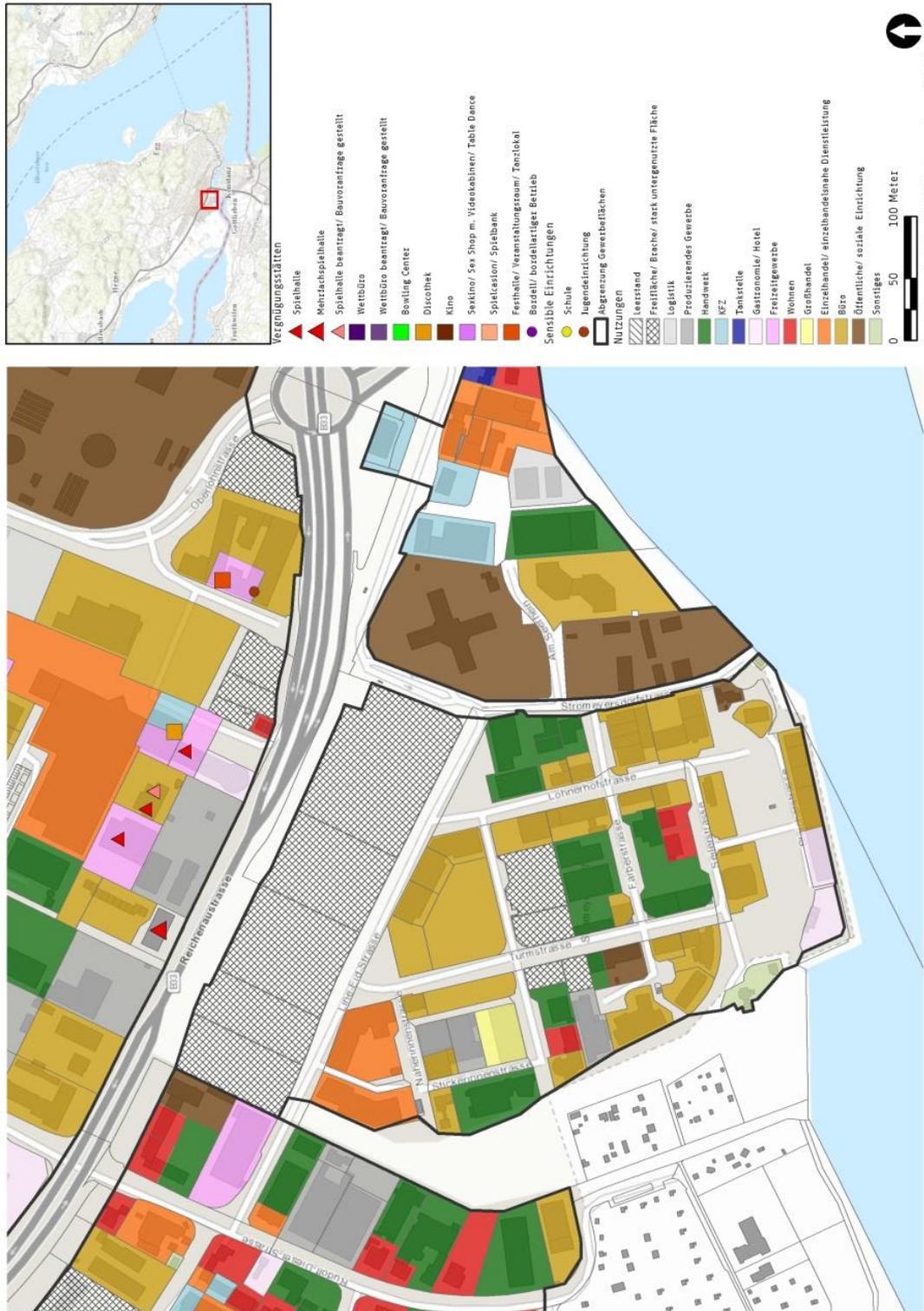
Das Gewerbegebiet Stromeyersdorf befindet sich östlich von Unterlohn, südlich der Reichenaustraße und wird über die Line-Eid-Straße bzw. Reichenaustraße erschlossen. Es erstreckt sich im Süden bis an das Rheinufer.

Seine Prägung erfährt das Gebiet durch einen hohen Anteil an Büronutzungen und Handwerksbetrieben. Einzelhandelsnutzungen mit erhöhtem Publikumsverkehr befinden sich ausschließlich im nordwestlichen Bereich an der Line-Eid-Straße. Im nordöstlichen Teil sitzt die Agentur für Arbeit mit ebenfalls hohem Publikumsverkehr. Weitere öffentliche Einrichtungen wie z.B. die Wasserschutzpolizei liegen an der Stromeyersdorfstraße. An der Turmstraße gibt es eine Kindertagesstätte, am Rheinufer befindet sich ein gastronomischer Betrieb.

Insgesamt zeichnet sich das Gebiet durch eine hohe architektonische Qualität (sanierte historische Fassaden und moderne Architektur) aus. Seine Lage am Wasser oder der Wasserturm Stromeyersdorf mit Konferenzräumen können zu einem positiven Image des Standorts beitragen. Insbesondere im zentralen Bereich bieten Freiflächen Potenzial für Erweiterungs-/ Entwicklungsmöglichkeiten.



Karte 6: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Stromeyersdorf



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen Juli 2013; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community



3.3.5 Gewerbegebiet Paradies

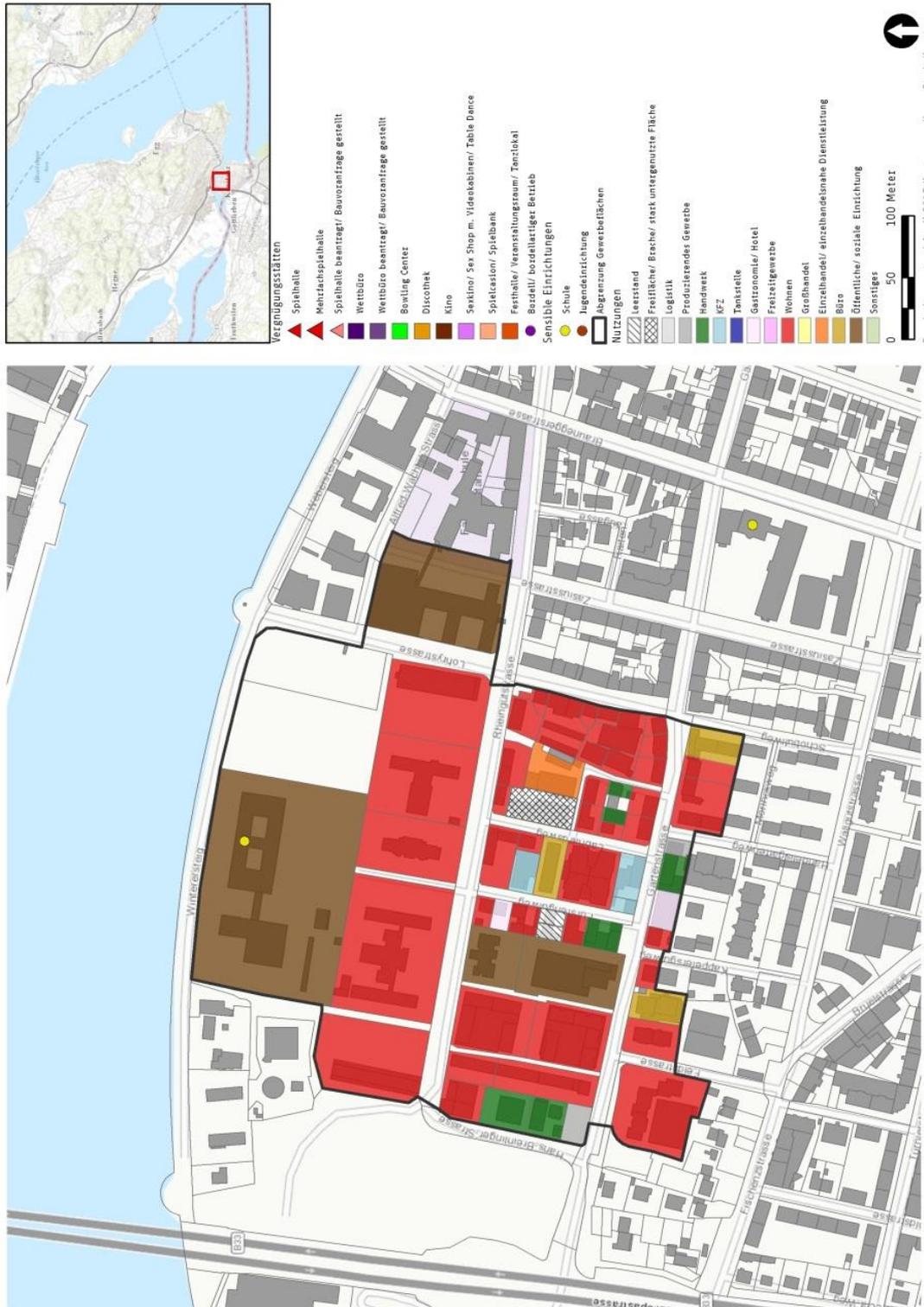
Das Gewerbegebiet Paradies befindet sich im gleichnamigen Stadtteil zwischen der Rheingutstraße im Norden und der Gartenstraße im Süden im Bereich zwischen Hans-Breinlinger-Straß und Löhrystraße.

Das kleine Gebiet ist durch einen hohen Anteil an Wohnnutzung geprägt und besteht hauptsächlich aus kleinteiligen Handwerksbetrieben und Betrieben des KFZ-Gewerbes. Ein Second-Hand-Möbel-Kaufhaus ist die einzige publikumsorientierte Einzelhandelsnutzung.

Im Westen unmittelbar angrenzend befinden sich eine Kindertagesstätte und ein Seniorenzentrum. Entwicklungspotenziale durch Freiflächen bestehen hier nicht.



Karte 7: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Paradies



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen Juli 2013; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community



3.3.6 Gewerbegebiet Dettingen

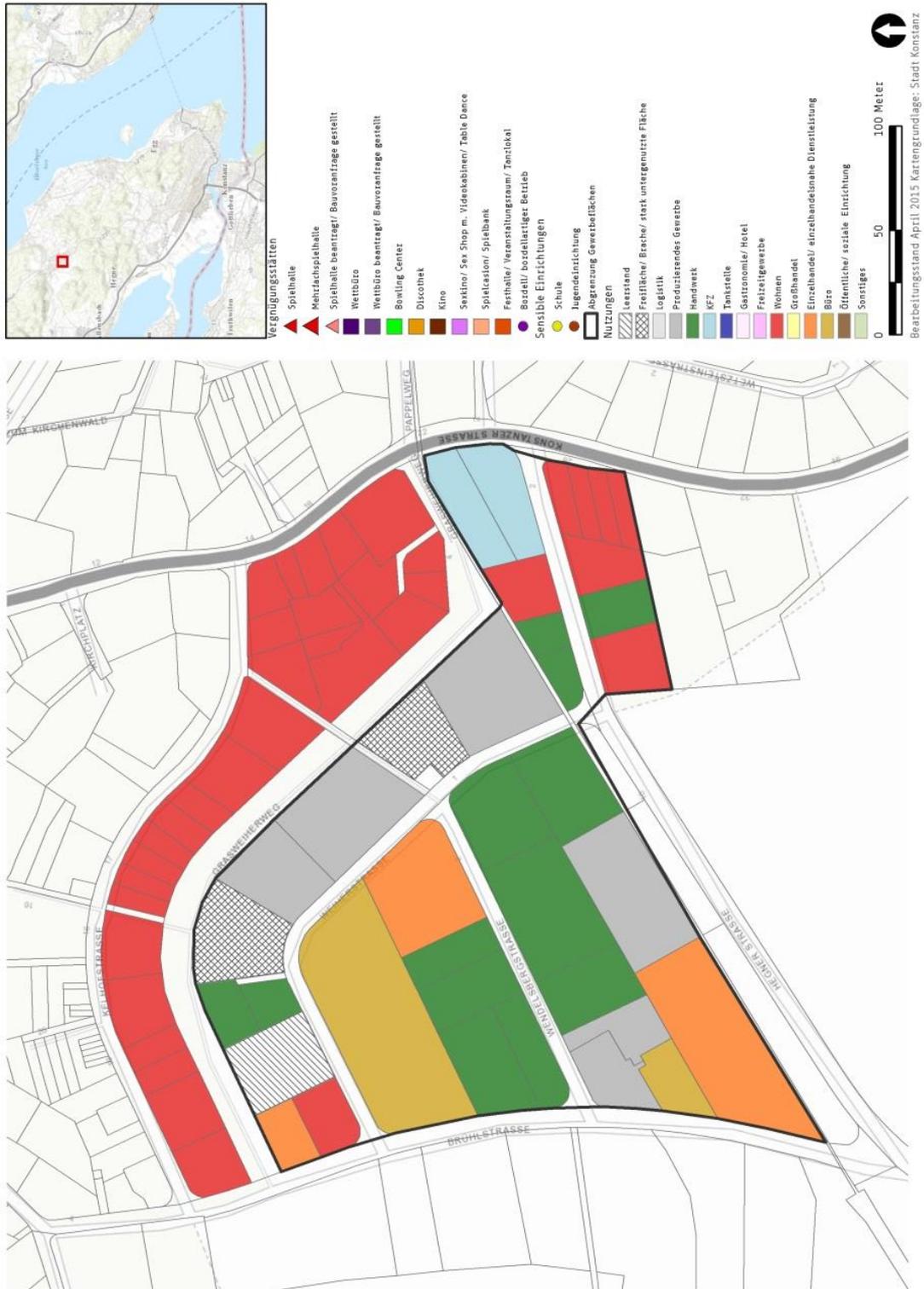
Das Gewerbegebiet Dettingen liegt im Norden des Stadtgebietes von Konstanz im gleichnamigen Stadtteil. Es befindet sich westlich der Konstanzer Straße zwischen dem Grasweiherweg im Norden und der Brühlstraße im Westen. Es wird über die Hegner Straße erschlossen, die gleichzeitig die Abgrenzung nach Süden darstellt.

Das Gewerbegebiet besteht überwiegend aus kleinteiligen und wenigen größeren Handwerksbetrieben. Für Publikumsverkehr sorgt ein Lebensmitteldiscounter an der Weiherstraße, sowie in geringem Umfang ein Bootshandel an der Hegner Straße.

Im Norden und Westen grenzt Wohnbebauung unmittelbar an das Gebiet an.



Karte 8: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Dettingen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen Juli 2013; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community



3.3.7 Gewerbegebiet Vordere Weinstaud in Dingelsdorf

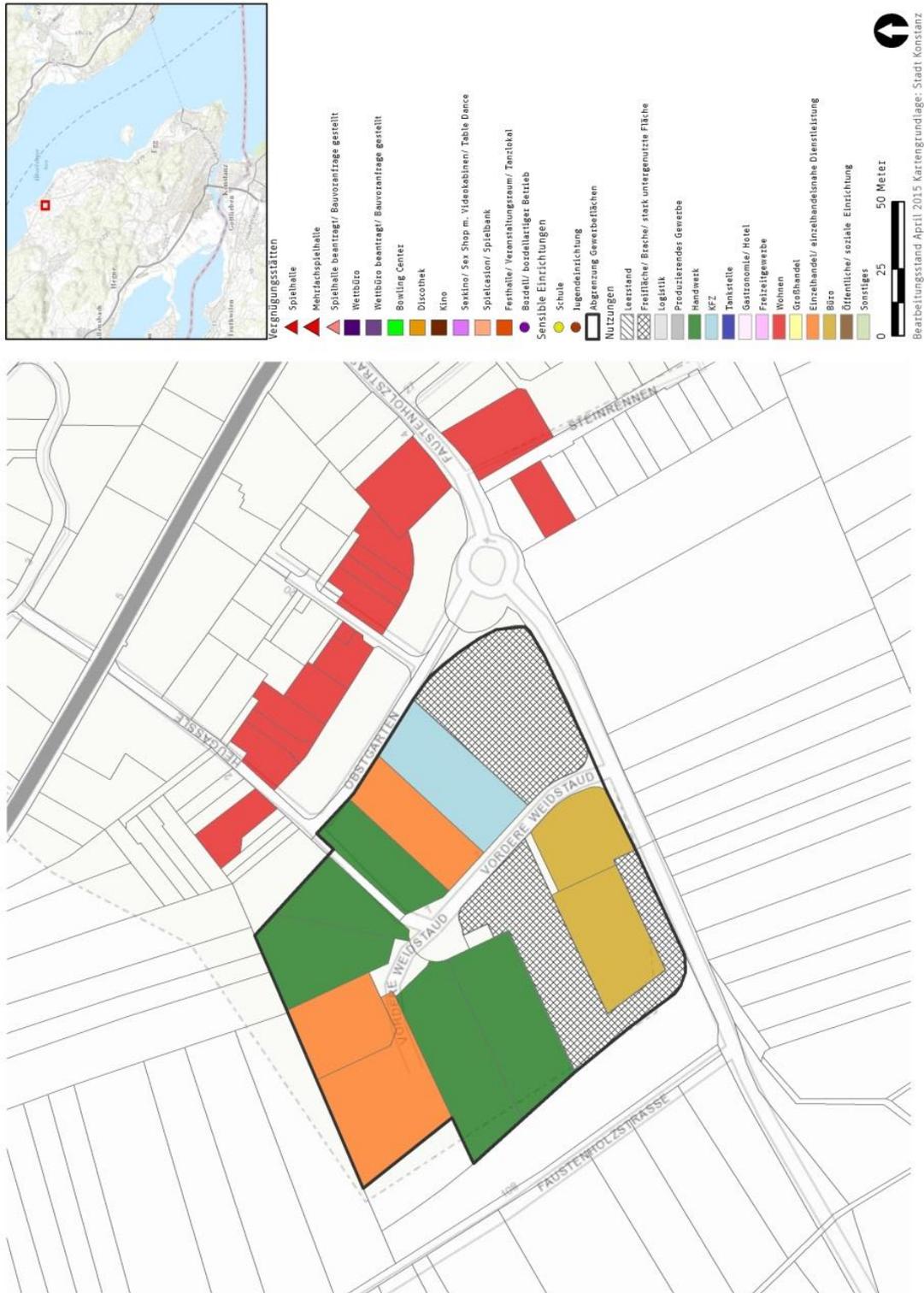
Das Gewerbegebiet Vordere Weinstaud befindet sich südwestlich von Dingelsdorf im Nordwesten des Stadtgebietes von Konstanz und wird über die Straße Vordere Weidstaud erschlossen.

Das Gebiet wird geprägt durch wenige kleinere Handwerksbetriebe und einen Betrieb des KFZ-Gewerbes. Publikumsverkehr wird hier durch zwei Einzelhandelsbetriebe erzeugt (ein Getränkemarkt und ein Lebensmittelfachgeschäft).

Nordöstlich ist Wohnbebauung unmittelbar angrenzend.



Karte 9: Nutzungsstruktur Gewerbegebiet Dingelsdorf



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen Juli 2013; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community



3.3.8 Gewerbegebiet Wallhausen

Das Gewerbegebiet Wallhausen liegt im Norden des Stadtgebietes von Konstanz am Ufer des Bodensees an der Uferstraße. Es besteht aus einem Betrieb des produzierenden Gewerbes (Bodenseewerft) sowie drei kleineren Handwerksbetrieben und einem gastronomischen Betrieb. Im südwestlichen und westlichen Bereich ist Wohnbebauung unmittelbar angrenzend.

Flächenpotenziale für Erweiterungsmöglichkeiten stehen hier nicht zur Verfügung.

3.3.9 Gewerbegebiet Allmannsdorf

Das Gewerbegebiet Allmannsdorf befindet sich am Bodenseeufer an der Hoheneggstraße nördlich von Allmannsdorf im Westen des Stadtgebietes von Konstanz. Es besteht aus einem Brauereibetrieb und einem Gastronomiebetrieb. Im Osten grenzt Wohnbebauung an.



4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN UND PROSTITUTIVEN EINRICHTUNGEN

4.1 ZUSAMMENFASSENDER STÄDTEBAULICH-FUNKTIONALE BEWERTUNG DER STANDORTE FÜR VERGNÜGUNGSSTÄTTEN UND PROSTITUTIVEN EINRICHTUNGEN

Die Analyse der potenziell möglichen bzw. aktuell tatsächlichen Standorte für Vergnügungsstätten und Bordellbetriebe hat gezeigt, dass die untersuchten Gebiete in Teilen trading-down-gefährdet sind (z.B. Altstadt/ Innenstadt Kreuzlinger Straße), wobei in der Innenstadt/ Altstadt trotz vereinzelter städtebaulicher Schwächen kaum trading-down-Tendenzen, auch nicht in Verbindung mit Vergnügungsstätten, erkennbar sind. Dies gilt nicht für den zentralen Versorgungsbereich Petershausen West, denn hier sind eindeutig trading-down-Tendenzen vorhanden, jedoch dürfte es sich hier um eine typische Wechselbeziehung handeln, so dass die Vergnügungsstätten nicht nur Auslöser, sondern auch Ausdruck von Trading-down-Tendenzen sind. Ansonsten sind die Vergnügungsstätten überwiegend in Gebieten angesiedelt, in denen sie bestenfalls ausnahmsweise zulässig gewesen wären (z.B. Gewerbegebiet Oberlohn); Bordellbetriebe sind zudem zusätzlich z.T. in Wohnbereichen (z.B. Bücklestraße) angesiedelt, die planungsrechtlich zumindest bedenkliche Standorte sind. Die Gewerbebestände sind - außer Oberlohn - nahezu ausnahmslos frei von Vergnügungsstätten; selbst der Einzelhandel ist in Gewerbegebieten vor allem in diesem Bereich nördlich und südlich der Reichenaustraße vorhanden.

Insofern stellt sich die Frage, ob und inwieweit die bisherige Strategie, Vergnügungsstätten insbesondere an einem durch klassisches Gewerbe (Handwerk, Produktion) geprägten Standort zuzulassen, vor dem Hintergrund der bisherigen Entwicklungen weiter verfolgt werden sollte. Auch in Bezug auf die Ansiedlung von Bordellbetrieben u.ä. ist zu klären, ob eine Konzentration an einem Gewerbebestandsort, auch in Verbindung mit anderen Vergnügungsstätten, der planerisch richtige Ansatz ist.

Angesichts der exemplarischen Situation am Zähringer Platz und der jeweiligen städtebaulich-funktionalen Situation in anderen Stadtteil- und Nahversorgungszentren⁶² sind diese Bereiche als Standorte für Vergnügungsstätten und für Bordelle und bordellartige Betriebe grundsätzlich ungeeignet bzw. unzulässig.

⁶² Vgl. Dr. Acocella, Einzelhandelskonzept a.a.O., Kap. 4.3.



4.2 ANSIEDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR SPIELHALLEN UNTER DEM ASPEKT DER GLÜCKSSPIELRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT NACH LGLÜG BADEN-WÜRTTEMBERG

Die glücksspielrechtlichen Vorschriften greifen nur perspektivisch, sodass der bisherige Bestand, zumindest bis zum Jahr 2017, Bestandsschutz genießt. Dennoch soll dieses Konzept ggf. auch darüber hinaus seinen Bestand haben können. Insofern sei noch mal an § 42 LGLüG mit seinen städtebaulich wirkenden Regelungen erinnert:

„(1) Spielhallen müssen einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben.

...

(3) Zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen ist ein Mindestabstand von 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, einzuhalten.“

Da kein Ermessensspielraum eingeführt eröffnet wird, ergibt sich für die Spielhallen unter Beachtung der jeweiligen Abstandsvorschriften in der Kernstadt nur ein räumlicher Entwicklungsspielraum im Bereich des Gewerbegebiets Grubwiesen-Göldenen und im Wohngebiet nördlich der Bahnlinie. Da in Wohngebieten Vergnügungsstätten und damit auch Spielhallen planungsrechtlich ausgeschlossen sind, bleibt als einziger Standort in der Kernstadt, das gewerbeplanerisch weitgehend intakte Gewerbegebiet Grubwiesen-Göldenen⁶³ (vgl. Karte 10).

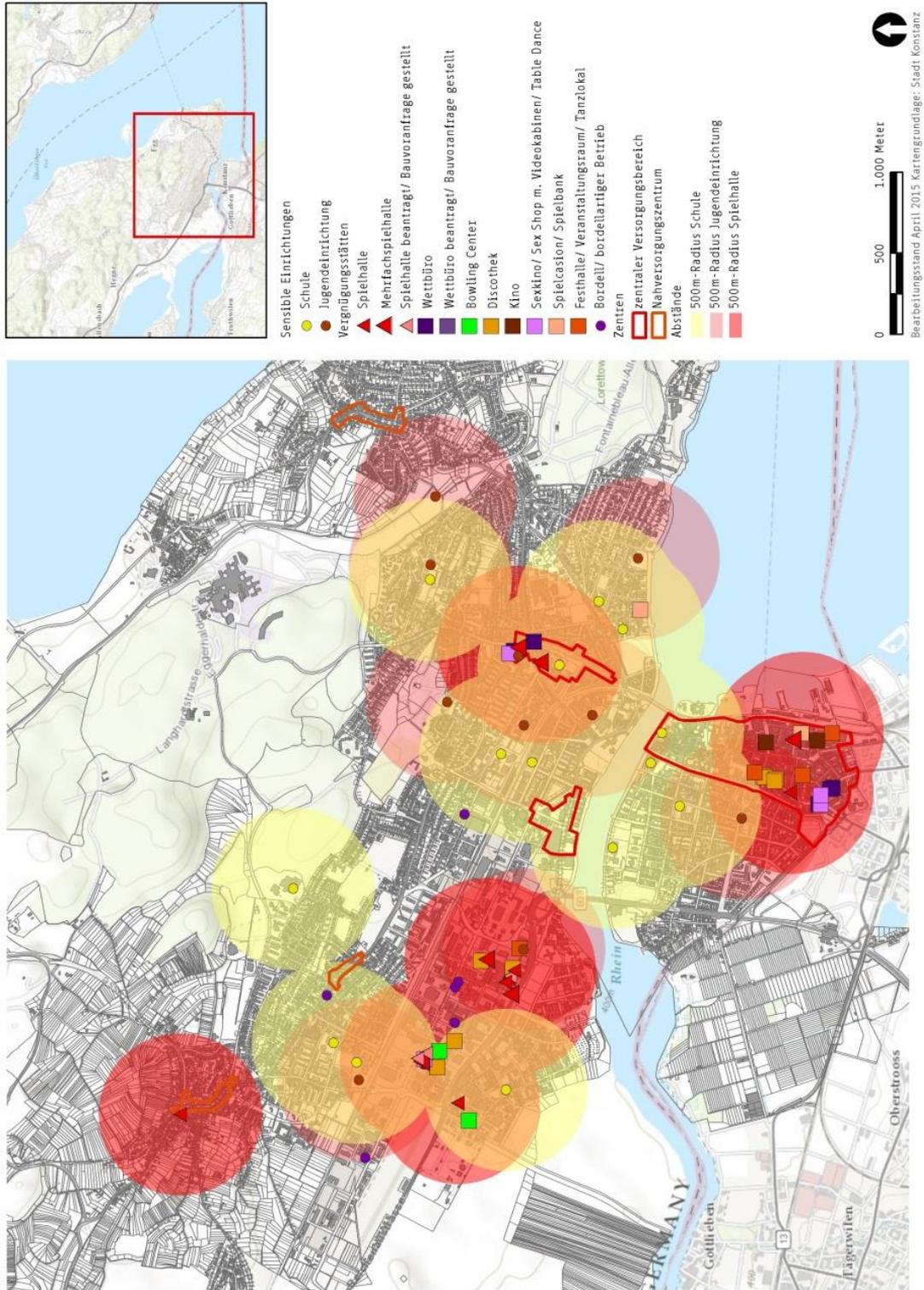
Außerhalb der Kernstadt wären zwar zumindest in den GE-Gebieten und in den Ortsmitten als Mischgebiete Spielhallen zulässig. Die Gewerbegebiete stehen in Konstanz auf Grund des erheblichen Mangels funktional quasi unter besonderem Schutz, so dass in diesen nur noch Handwerksbetriebe bzw. produzierendes Gewerbe angesiedelt werden sollte.

Sofern es überhaupt Mischgebiete in den Ortsteilen gibt, sind diese eher wohngeprägt und sollten daher nicht durch Vergnügungsstätten städtebaulich und funktional belastet werden.

⁶³ Vgl. dazu auch Dr. Acocella: Gewerbeflächenentwicklungskonzept für die Stadt Konstanz, Kap. 6.7 und 6.8 und Kap. 8.



Karte 10: Vergnügungsstätten und sensible Einrichtungen nach LGLÜG Baden-Württemberg mit Mindestabständen



Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Konstanz; Kartengrundlage: Stadt Konstanz; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community

Da jedoch gerade Spielhallen bisher im Verdacht waren, erhebliche bodenrechtliche Spannungen auszulösen, wäre eine konzeptionelle Zuweisung der möglichen Standorte nach den dargestellten Suchräumen stadtplanerisch problematisch. Damit jedoch das Vergnügungsstättenkonzept im Rahmen der Umsetzung nicht in den Verdacht kommt, eine Verhinderungsplanung zu betreiben, sind die konzeptionellen Ansätze bzgl. der Spielhallen im Lichte beider Aspekte zu prüfen.

4.3 STEUERUNGSEMPFEHLUNGEN VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

4.3.1 Steuerungsempfehlungen für die Altstadt/ Innenstadt

4.3.1.1 Räumliche Abgrenzung eines Zulässigkeitsbereiches

Die Innenstadt/ Altstadt ist in weiten Teilen städtebaulich und funktional gefestigt und lässt auch keine Trading-down-Prozesse befürchten⁶⁴. Davon ausgenommen ist der Bereich südlich der Bodanstraße, der heute in Teilen erhebliche Trading-down-Aspekte aufweist bzw. in dem städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen erforderlich sind⁶⁵. Diese sollten möglichst nicht als Einzelmaßnahmen erfolgen, sondern in einem ganzheitlichen Konzept im Sinne einer umfassenden städtebaulichen Sanierungsmaßnahme erfolgen⁶⁶. Der Bereich nördlich der Inselgasse ist sehr stark durch Wohnen geprägt. Schon aus diesen wenigen Aspekten wird deutlich, dass es keinen städtebaulichen Grund gibt, Vergnügungsstätten grundsätzlich aus der Innenstadt/ Altstadt zu verdrängen. Allerdings ist diese grundsätzliche Bewertung insofern zu modifizieren, da – wie oben beschrieben – zwei Teilbereiche auf Grund ihrer spezifischen funktionalen und städtebaulichen Situation als Zulässigkeitsbereiche für Vergnügungsstätten aus dem zentralen Versorgungsbereich heraus genommen werden sollten: nördlich der Inselgasse und südlich der Bodanstraße außer dem Einkaufszentrum „Lago“.

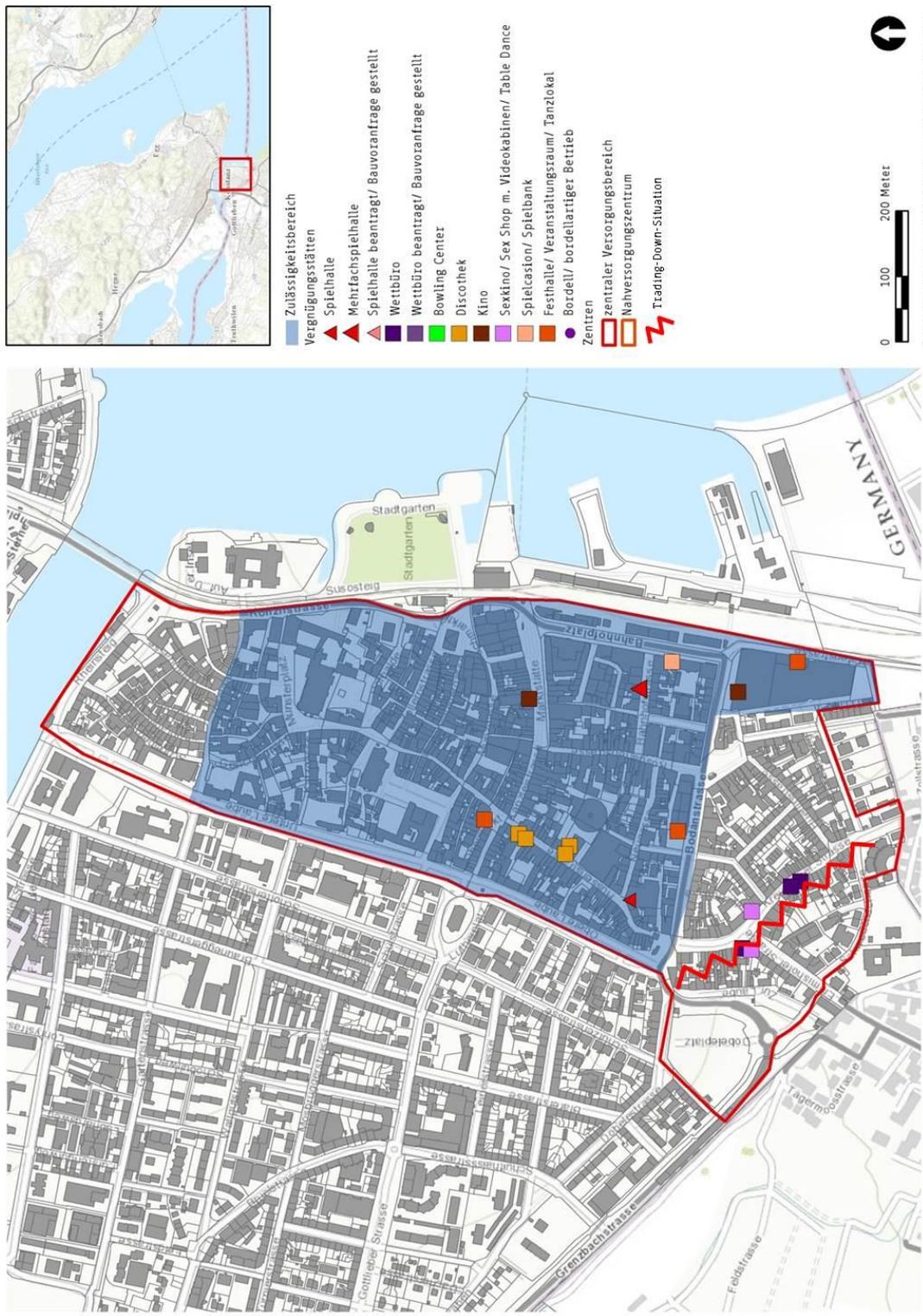
⁶⁴ Vgl. dazu auch Dr. Acocella, Einzelhandelskonzept a.a.O., Kap. 4.2.3 und 8.3.2.

⁶⁵ Vgl. Dr. Acocella, Einzelhandelskonzept, Kap. 4.2.3.

⁶⁶ Der Gemeinderat hat am 10.07.18 die Durchführung der VU für das Gebiet Stadelhofen (südl. Bodanstraße) beschlossen



Karte 11: Räumlicher Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs



Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Konstanz; Kartengrundlage: Stadt Konstanz; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community

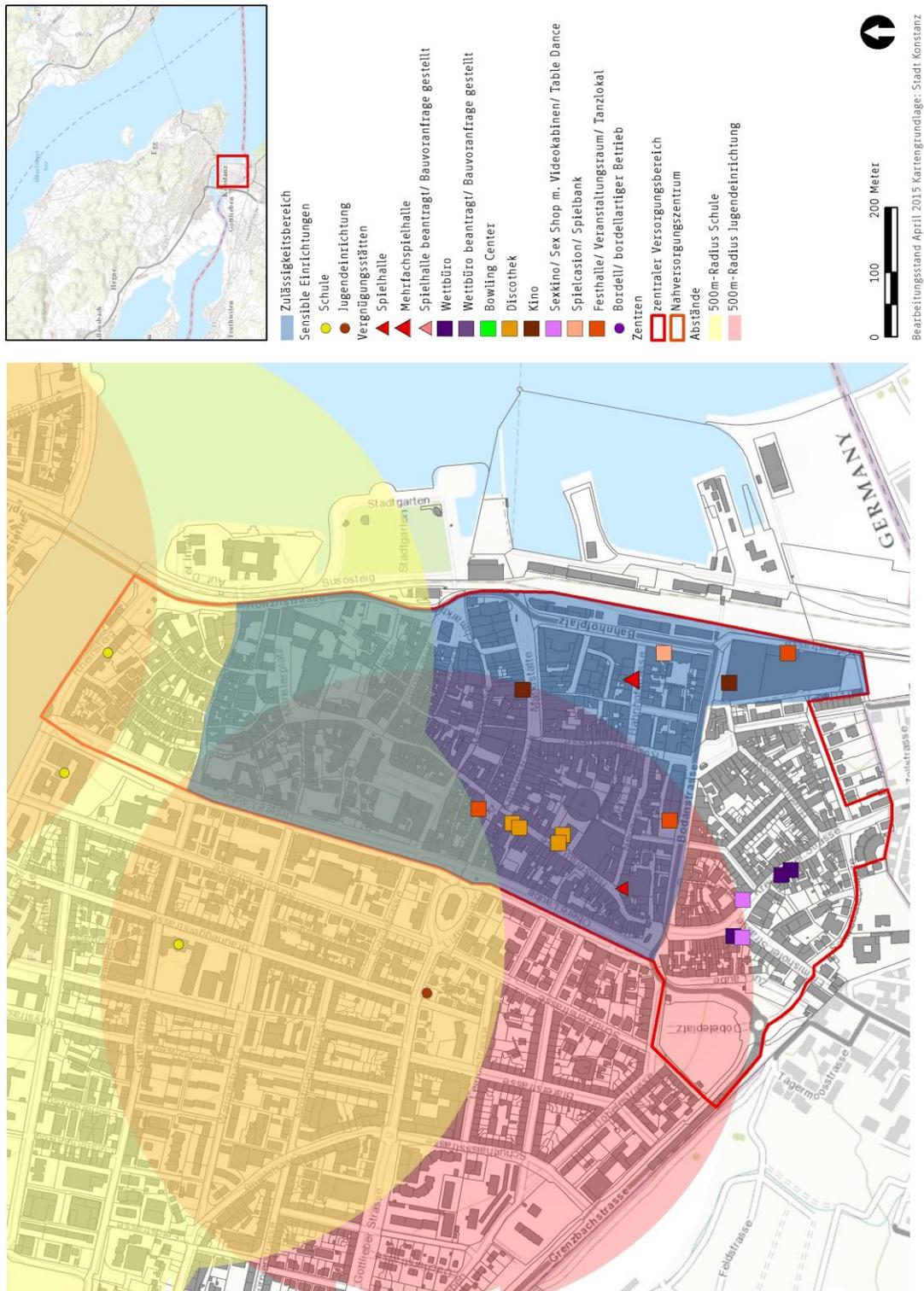


Innerhalb dieses räumlich abgegrenzten Bereiches sollen Vergnügungsstätten, ungeachtet der Unterart ausnahmsweise zulässig sein (vgl. Karte 11). Die Ausnahmetatbestände sind vor allem städtebaulich-funktionaler Natur, können jedoch auch zusätzlich gestalterischer oder sonstiger Natur sein (z.B. potenzielle Lärmbelästigung des Wohnens); unberührt bleibt dabei das eigenständig zu prüfende Rücksichtnahmegebot gemäß § 15 (1) BauNVO.

Allerdings ist zu beachten, dass es derzeit auf Grund des § 42 LGlUG keine Ansiedlungsmöglichkeiten für Spielhallen im dargestellten Zulässigkeitsbereich gibt. Entweder sind die Bereiche durch die Mindestabstände zu Jugendeinrichtungen überdeckt, wie die Karte 12 zeigt, oder vorhandene Spielhallen besetzen den aktuell freibleibenden Bereich.



Karte 12: Räumlicher Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs unter Beachtung der Abstände zwischen den Spielhallen nach § 42 LGLüG Baden-Württemberg



Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Konstanz; Kartengrundlage: Stadt Konstanz; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community



Ungeachtet dieser Momentaufnahme soll planungsrechtlich zusätzlich zur ausnahmsweisen Zulässigkeit im Zulässigkeitsbereich eine vertikale Steuerung nach § 1 (7) BauNVO dazu beitragen, die städtebaulich-funktionalen Störpotenziale, die von den Vergnügungsstätten regelmäßig ausgehen können, zu minimieren. Hier steht bzgl. des vertikalen Steuerungserfordernisses insbesondere die Sicherung der Erdgeschosszonen für den Einzelhandel und die einzelhandelsnahen Dienstleistungen im Vordergrund.

4.3.1.2 Vertikale Steuerung innerhalb des Zulässigkeitsbereichs

Die städtebauliche Präsenz der bestehenden Einrichtungen (z.B. Spielhalle in der Bahnhofstraße) gilt es anhand der vielfältigen Auswirkungen/ Beeinträchtigungen zu bewerten. So wird durch eine Verdrängung der Einzelhandels- und publikumsorientierten Dienstleistungsbetriebe einer qualitativen Verflachung des funktionalen und ggf. städtebaulichen Umfeldes möglich.

Hinsichtlich dieser nutzungsspezifischen Störpotenziale von Vergnügungsstätten hat sich in Konstanz gezeigt, dass innerhalb der Geschäftslagen die größten Auswirkungen von Spielhallen von der Erdgeschosszone ausgehen, da sie hier insbesondere funktionale Brüche erzeugen, die es auch in der robusteren Hauptgeschäftslage zum Schutz des zentralen Versorgungsbereiches zu vermeiden gilt.

Zur besseren Verträglichkeit sollten die Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros, daher im Zulässigkeitsbereich als Teilbereich des zentralen Versorgungsbereiches nur in bestimmten Geschossen (Ober- oder Untergeschossen) zulässig sein (vertikale Steuerung).

Die funktional geprägte Erdgeschosszone bleibt insbesondere für die wichtigen und prägenden Einzelhandelsnutzungen geschützt. Ebenso sind die rückwärtigen Lagen der abgegrenzten Straßenzüge zu schützen, da sich bestehende Wohnnutzungen grundsätzlich auch zu diesen rückwärtigen, ruhigeren Bereichen orientieren.

In begründeten Fällen können ggf. Befreiungen von diesen Festsetzungsempfehlungen eingeräumt werden, falls doch eine atypische Nutzungsverträglichkeit festgestellt werden kann. Eine Nutzungsverträglichkeit besteht erst dann, wenn Zweifel an Konflikten mit Wohnnutzungen (insbesondere in den Obergeschossen) und Auswir-



kungen auf die Funktionalität der Erdgeschosszone ausgeräumt werden können. Zum Beispiel kann eine Erdgeschossnutzung durch Vergnügungsstätten auch im rückwärtigen Bereich negative Auswirkungen auf die Wohnruhe haben; auch ist zu prüfen, ob durch die Nutzung eine Beeinträchtigung des Einzelhandels und der einzelhandelsnahen Dienstleistung besteht. Letzteres kann ggf. auch durch eine Umnutzung funktional zugeordneter Bereiche (Lager, Sozialräume) entstehen. Daher wird ein umfassender Schutz der Erdgeschosszone vorgeschlagen.

4.3.2 Steuerung von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten

Zur Vermeidung eines „Verhinderungskonzeptes“ insbesondere für Spielhallen sollte ein zweiter Zulässigkeitsbereich außerhalb der Innenstadt/ Altstadt ermöglicht werden. Da in Konstanz selbst Bereiche, die planungsrechtlich zumindest wohngeprägte Mischgebiete sind, durch Vergnügungsstätten und z.T. prostitutive Einrichtungen belastet sind (vgl. Kap. 3.2), sollten diese Gebiete nicht weiter belastet werden bzw. auch nicht nachträglich konzeptionell gesichert werden.

Insofern bleiben nur noch die Gewerbegebiete als potenzielle Standorte für weitere Vergnügungsstätten übrig. Die Analyse der Gewerbegebiete hat gezeigt, dass große Teile der Gewerbegebiete tatsächlich gewerblich im klassischen Sinne geprägt sind. Der ermittelte Flächenbedarf in Konstanz ist mit, je nach Berechnungsmethode, 20 bis 65 ha Bruttobauland erheblich. Diesem Bedarf bis 2030 stehen insgesamt rd. 42 ha Bruttobauland an Gewerbeflächen gegenüber, die jedoch zum größten Teil (rd. 30 ha Bruttobauland) noch gar nicht erschlossen sind, sondern lediglich über den FNP gesichert sind⁶⁷. Auf Grund dieser - insbesondere aktuell – erheblichen Gewerbeflächenknappheit wird eine sehr restriktive und auf den klassischen gewerblichen Branchenpool bezogene Vergabepolitik empfohlen. Dabei sind insbesondere Einzelhandel, Vergnügungsstätten, Freizeitanlagen etc. aus gewerbeplanerischer Sicht in den Gewerbegebieten auszuschließen.⁶⁸

In diesem Zusammenhang ist besonders problematisch, dass ausgehend von den Vorgaben nach LGlüG die **Spielhallen** nur noch in den bisher durch Vergnügungsstätten unbelasteten Gewerbegebieten Stromeyersdorf, Grubwiesen-Göldenen in der Kern-

⁶⁷ Dr. Acocella, Gewerbeflächenentwicklungskonzept, Kap. 5.

⁶⁸ Ebd. Kap. 8.

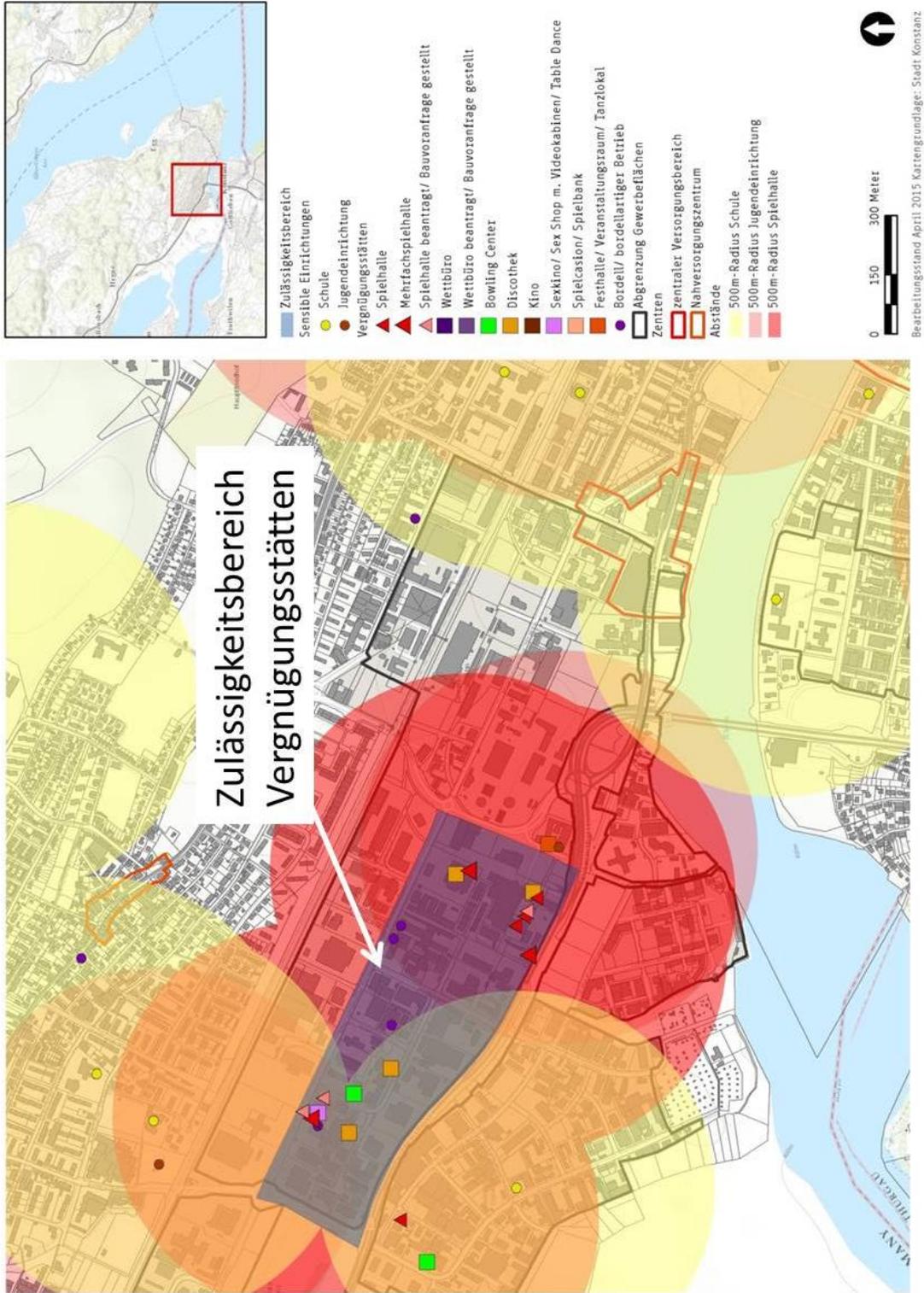


stadt, den Gewerbegebieten in den Ortsteilen sowie in den geplanten Gewerbegebieten Landesplatz und Nördlich Hafner möglich wären.

Die auch planungsrechtlichen möglichen Ansiedlungsbereiche für Spielhallen nach dem LGlüG widersprechen damit den stadtentwicklungsplanerischen Zielsetzungen und Erfordernissen hinsichtlich der notwendigen Bereitstellung von Gewerbeflächen.



Karte 13: Zulässigkeitsbereich Gewerbegebiet Oberlohn



Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Konstanz; Kartengrundlage: Stadt Konstanz; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community



Wettbüros, denen vergleichbare negative städtebauliche Wirkungen wie Spielhallen unterstellt werden (können) unterliegen räumlich keinen Abstandsregeln, so dass der dargestellte Zulässigkeitsbereich im Gewerbegebiet Oberlohn als Ergänzung zum innerstädtischen Zulässigkeitsbereich ausreichen dürfte.

Auch wenn die Unterarten **Diskotheken, Tanzlokale usw.** auf Grund geringerer Störpotenziale auf Gewerbelagen (insbesondere hinsichtlich Lärm und Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge) in Gewerbegebieten verträglicher sind als Spielhallen und Wettbüros, ist dennoch die „Reinheit“ der Gewerbegebiete eine wichtige Standortqualität für die ansässigen und potenziell zukünftigen Betriebe. Vor dem Hintergrund der bereits angesprochenen Gewerbeflächenknappheit in Konstanz stellen verfügbare und bezahlbare Gewerbegrundstücke in „geordneten“ Gewerbegebieten ein wichtiges Entwicklungspotenzial dar, welches nicht ohne Not aufgegeben werden sollte.

Insofern sollte die Zulässigkeit räumlich und auch bzgl. der Unterarten beschränkt werden. Es wird empfohlen, auch die anderen Vergnügungsstätten **vorrangig** im zentralen Versorgungsbereich und innerhalb des Zulässigkeitsbereichs im Gewerbegebiet Oberlohn zuzulassen. Insbesondere bei **Diskotheken und Festhallen** (Stichwort: „türkische Hochzeiten“, Abiturfeiern) ist zu beachten, dass hier mit einem erheblichen Verkehrsaufkommen zu rechnen ist, sodass diese Einrichtungen möglichst unmittelbar von den Haupterschließungsstraßen erreichbar sein sollten, um mögliche Störungen innerhalb des Gewerbegebietes zu vermeiden.

Anders als Nachtclubs sind **Swinger-Clubs** in ihrem Außenauftritt sehr zurückhaltend, sodass von diesen keine städtebaulich negativen Wirkungen auf Gewerbegebiete ausgehen dürften. Oft sind es aufgegeben Betriebsinhaberhäuser, die zu derartigen Einrichtungen umgenutzt werden.

Grundsätzlich sollte gelten, dass die Gewerbegebiete, in denen Einzelhandel grundsätzlich ausgeschlossen werden soll bzw. ist, auch für Vergnügungsstätten nicht zugänglich gemacht werden sollten.



4.4 ZUSAMMENFASSUNG

Im Einzelnen werden folgende Regelungen vorgeschlagen:

- **Vergnügungsstätten inkl. Rotlichtangeboten sind als regelmäßig zulässige Nutzungen im gesamten Stadtgebiet ausgeschlossen.**
- **Vergnügungsstätten (Großdiscos und Großkinos sind eher unwahrscheinlich) außer Rotlichtangeboten (Swingerclubs, table-dance etc.) sind in dem abgegrenzten Zulässigkeitsbereich des zentralen Versorgungsbereichs Innenstadt/ Altstadt Konstanz ausnahmsweise zulässig,**
 - wenn sie außerhalb der Erdgeschosszone liegen (vertikale Steuerung) und
 - keine sonstigen negativen Auswirkungen zu erwarten sind.
- **Vergnügungsstätten inkl. Rotlichtangeboten sind **darüber hinaus** im abgegrenzten Zulässigkeitsbereich Gewerbegebiet Oberlohn (südlich der Max-Stromeyer-Straße und zwischen Ried- und Oberlohnstraße) ausnahmsweise zulässig.**



5. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE STÄDTEBAULICH VERTRÄGLICHE STEUERUNG VON PROSTITUTIVEN EINRICHTUNGEN

Die Ansiedlung und räumliche Zulässigkeit von Spielhallen wird nach dem LGLüG sehr stark geprägt. In ähnlicher Weise könnte der räumliche Ansiedlungsbereich für Bordelle und bordellartige Betriebe durch eine Sperrgebietsverordnung deutlich eingeschränkt werden. Für die übrigen Gebiete besteht wie bei Vergnügungsstätten auch für die prostitutiven Einrichtungen die Möglichkeit eines ganzen oder teilweisen Ausschlusses gemäß § 1 (9) BauNVO. Da der Ausschluss von Vergnügungsstätten derartige Einrichtungen nicht erfasst, ist es notwendig diese hinreichend zu bestimmen (z.B. Bordelle, bordellähnliche Betriebe einschließlich der Wohnungsprostitution).

Die erforderlichen besonderen städtebaulichen Gründe für einen Ausschluss in Bebauungsplänen können - wie bei den Vergnügungsstätten auch - aus Trading-Down-Effekten hergeleitet werden. Da Bordelle und bordellartige Einrichtungen regelmäßig bei eher geringem Investitionsbedarf vergleichsweise hohe Gewinnerwartungen begründen, sind sie geeignet andere Betriebe mit deutlich höherem Investitionsbedarf und geringer Ertragsstärke zu verdrängen⁶⁹.

Auch besondere städtebauliche Gründe, wie die Rücksichtnahme auf ein benachbartes Wohngebiet, können unter Umständen für einen Ausschluss von Bordellen in Gewerbegebieten herangezogen werden⁷⁰.

Zunächst sind prostitutive Einrichtungen unabhängig ihres Typus als regelmäßig störende gewerbliche Nutzung in Wohngebieten bauplanungsrechtlich unzulässig.⁷¹

In den Mischgebieten ist ein Bordellbetrieb oder ein bordellartiger Betrieb nach der Rechtsprechung grundsätzlich unzulässig⁷². Dies schließt auch Terminwohnungen mit ein⁷³. Einrichtungen der Wohnungsprostitution sind auf Grund ihres geringeren

⁶⁹ Vgl. VG Trier, 13.02.2008 - 5 K 975/07-TR - in: Weidemann 2009: Die städtebauliche Steuerung von Vergnügungsstätten, Reader zum vhw- Seminar vom 05.11.2009, S. 33f.

⁷⁰ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, 11.05.2005 - Az: 8 C 10053/05.OVG)

⁷¹ Vgl. BVerwG-Urteil vom 28.06.1995 - 4 B 137/95

⁷² Vgl. VGH BW, 19.10.1990, BauR 1991, 300 und VGH BW, Urteil vom 24.07.2002 - 5 S 149/01.

⁷³ Vgl. u.a. Bay. VGH, 16.05.2008 - 9ZB 07.3224)



Störpotenzials hingegen als eine einfache gewerbliche Nutzung im Mischgebiet zulässig⁷⁴ oder allenfalls unter Hinweis auf § 15 BauNVO unzulässig⁷⁵. Da Mischgebiete nach § 6 (1) BauNVO dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören, dienen, muss die gewerbliche Nutzung nach außen "wohnhähnlich" in Erscheinung treten.

In Kerngebieten sind gemäß § 7 (2) Nr. 3 BauNVO prostitutive Betriebe nur als sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe (z.B. kleinere Terminwohnungen) zulässig. Einrichtungen der Wohnungsprostitution sind gemäß § 7 (3) Nr. 2 ausnahmsweise zulässig.

Im Falle einer **Wohnungsprostitution** bestehen solange und auf Grund der nicht vorhandenen städtebaulichen Außenwirkung sowohl in Mischgebieten als auch in Kerngebieten grundsätzlich keine Gründe zum Nutzungsausschluss. Dennoch sollte - auch wenn eine Ansiedlung im Erdgeschoss eher nicht zu erwarten ist - die Wohnungsprostitution im Erdgeschoss durch eine vertikale Steuerung ausgeschlossen werden.

Für prostitutive Betriebe, die als sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe (z.B. kleinere **Terminwohnungen**) gemäß § 7 (2) Nr. 3 BauNVO zulässig sind, wird vorgeschlagen, diese zum Schutz der verbliebenen Wohnnutzungen und zur Vermeidung negativer Auswirkungen auf das städtebaulich-funktionale sowie städtebaulich-soziale Gefüge (Trading-Down-Effekte) in allen möglichen Baugebieten, außer in den dafür ausgewählten gewerblichen Gebieten auszuschließen.

Eine uneingeschränkte Zulässigkeit für Bordelle und Terminwohnungen, die unter dem Begriff "Gewerbebetriebe aller Art" fallen, ist in Gewerbegebieten zunächst gemäß § 8 BauNVO gegeben.

Zusätzlich zum Sperrgebiet (vgl. Karte 14) wird aus gutachterlicher Sicht vorgeschlagen, dass auch **Bordelle und bordellartige Betriebe** auf Grund des erhebli-

⁷⁴ Vgl. BVerwG 4. Senat, Beschluss vom 29. Oktober 1997, Az: 4 B 8/97; Wohnungsprostitution als gewerbliche Nutzung (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 28. Juni 1995 - BVerwG 4 B 137.95 - ZfBR 1995, 331).

⁷⁵ Vgl. VGH Mannheim NVwZ 1997, 601.

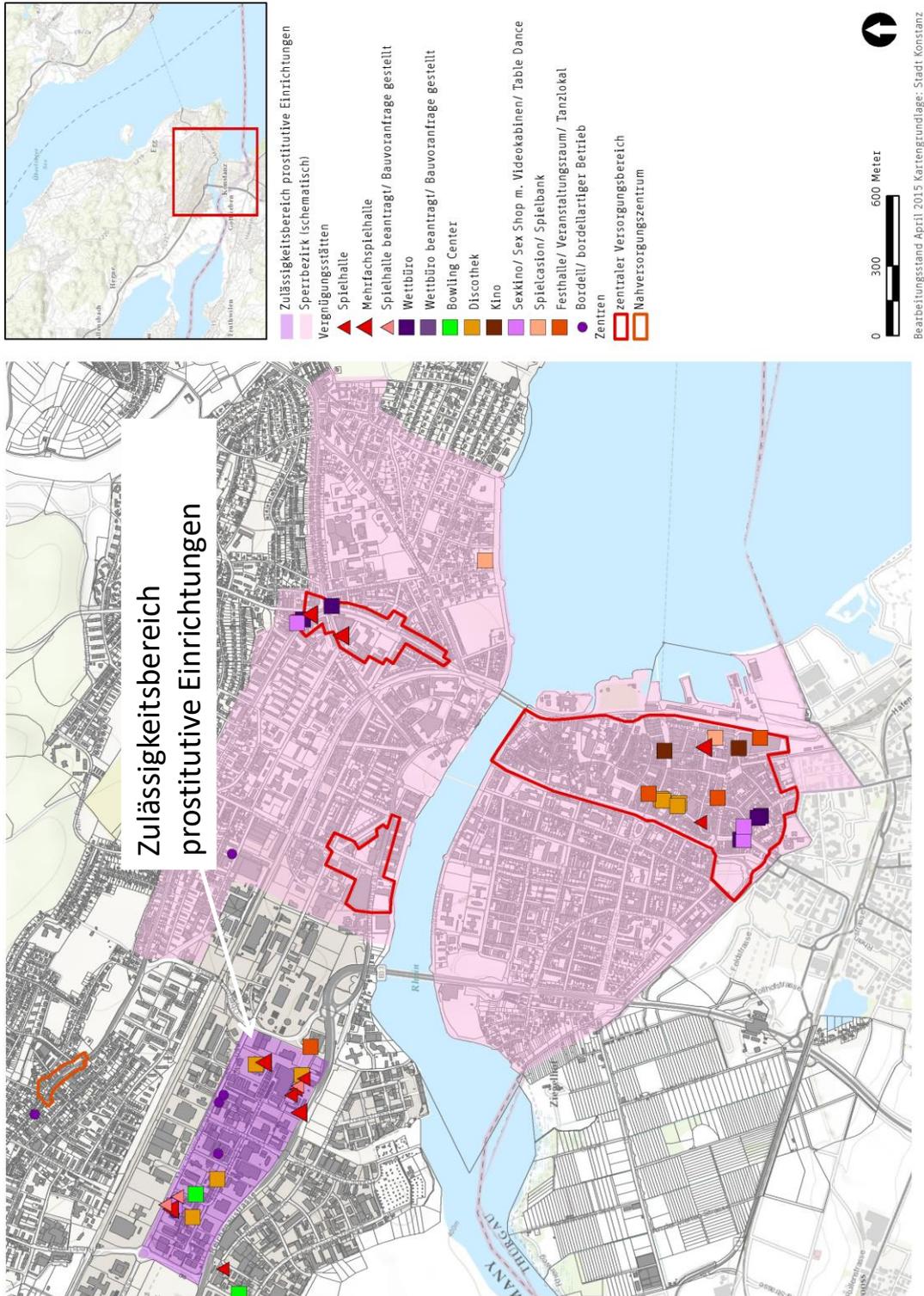


chen Gewerbeflächenmangels in den bestehenden Gewerbegebieten und zukünftigen Gewerbegebieten von Konstanz ausgeschlossen werden, denn als ertragreiche Nutzungen sind Bordelle und bordellartige Betriebe grundsätzlich in der Lage, traditionelle Gewerbebetriebe in Gewerbegebieten zu verdrängen.

Auf Grund der besonderen Situation in Konstanz und unter Berücksichtigung des Sperrbezirks in Konstanz sollte daher der Zulässigkeitsbereich für prostitutive Einrichtungen auch auf den Zulässigkeitsbereich für die Vergnügungsstätten beschränkt werden (vgl. Karte 14).



Karte 14: Sperrbezirk und Zulässigkeitsbereich prostitutive Einrichtungen in Konstanz



Quelle: eigene Darstellung auf der Basis Sperrbezirksverordnung vom 29.10.2001; Kartengrundlage: Esri, DeLorme, NAVTEQ, TomTom, Intermap, increment P Corp., GEBCO, USGS, FAO, NPS, NRCAN, GeoBase, IGN, Kadaster NL, Ordnance Survey, Esri Japan, METI, Esri China (Hong Kong), swisstopo, and the GIS User Community



6. EMPFEHLUNGEN ZU MASSNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES

6.1 VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTS

Eine planungsrechtlich und damit städtebaulich begründete räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten und prostitutiven Einrichtungen ist nur mit den Mitteln der Bauleitplanung möglich (ergänzend wirken das LGLüG und eine Sperrgebietsverordnung), wenn die jeweiligen Zulässigkeiten in den Gebieten nach BauNVO modifiziert werden sollen. Mit dem Beschluss des Gemeinderates wird das Gesamtkonzept zu einem städtebaulichen Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 (6) Nr. 11 BauGB, das bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen ist.

Auf diese Weise können Ansiedlungsanträge sehr schnell bewertet und entsprechend schnell weiterbearbeitet werden, sodass dieses Vorgehen auch zur Verfahrensbeschleunigung bzw. zur Erhöhung der Effizienz im Verwaltungshandeln dient.

Damit nicht "versehentlich" Entwicklungen möglich sind, die den Zielsetzungen entgegenstehen, ist zu prüfen, welche Bereiche in Konstanz durch die bisherigen bauplanungsrechtlichen Festsetzungen (überplante Bereiche, § 30/ 31 BauGB) oder auch das Fehlen solcher (unbeplante Innenbereiche, § 34 BauGB) im Sinne der Zielsetzungen dieses Gesamtkonzeptes gefährdet sind. Die entsprechenden Regelungen sind sodann entsprechend anzupassen. Bei bestehenden Bebauungsplänen reicht u.U. eine Umstellung auf die aktuelle BauNVO bzw. ein vereinfachtes Bebauungsplanverfahren nach § 13 BauGB aus. Bei § 34-Gebieten ist die Aufstellung eines (ggf. einfachen) Bebauungsplanes zu überprüfen, da nur so beispielsweise durch § 34 (3) BauGB nicht steuerbare Betriebe entsprechend den Zielsetzungen behandelt werden können.

Zur vereinfachten Steuerung von Vergnügungsstätten in § 34-Gebieten sollen nach dem nun vorliegenden Gesetz einfache B-Pläne ohne Gebietsfestsetzungen aufgestellt werden können. Dies ist bisher nur durch die Anwendung des § 9 (2a) BauGB möglich, wenn ein Schutzbezug zu zentralen Versorgungsbereichen hergestellt werden konnte. Ein Bezug zum zentralen Versorgungsbereich ist durch den § 9 (2b) BauGB nicht mehr notwendig, was die Begründung und Handhabung erleichtert.



Mit der BauGB-Novelle 2013 ist folgende Regelung zur Präzisierung der Steuerungsmöglichkeiten für Vergnügungsstätten im neuen § 9 (2b) BauGB enthalten:

„Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) kann in einem Bebauungsplan, auch für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans, festgesetzt werden, dass Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von Vergnügungsstätten zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, um

- 1. eine Beeinträchtigung von Wohnnutzungen oder anderen schutzbedürftigen Anlagen wie Kirchen, Schulen und Kindertagesstätten oder*
- 2. eine Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets, insbesondere durch eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten,*

zu verhindern.“

Für den Fall eines akuten Handlungsbedarfs stehen nach einem Aufstellungs-/ Änderungsbeschluss die im Baurecht vorgesehenen Sicherungsinstrumente "Zurückstellung von Baugesuchen" (§ 15 BauGB) bzw. "Veränderungssperren" (§ 14 BauGB) zur Verfügung. Insbesondere bei Veränderungssperren muss deutlich gemacht werden, dass alle Veränderungen, die den planerischen Zielen nicht zuwiderlaufen, auch weiterhin zulässig sind. Es sind nur die Veränderungen unzulässig, die dem Zweck der Veränderungssperre widersprechen.

Die Begründung der Festsetzungen der Bebauungspläne, in denen auf Vergnügungsstätten, Bordelle und bordellartige Betriebe bezogene Regelungen vorgenommen werden, muss auf dieses Konzept und die damit verfolgten Ziele Rücksicht nehmen.

Für die Umsetzung der empfohlenen Strategie zur Steuerung der hier angesprochenen Nutzungen in Konstanz sind zunächst mehrere Ebenen der bauleitplanerischen Umsetzung zu beachten:

- Definition/ Identifikation und ggf. Überplanung der Gebiete, in denen die jeweils hier angesprochenen Nutzungen/ Unterarten der Nutzungen insgesamt und allgemein ausgeschlossen und auch nicht ausnahmsweise zulässig sein sollen. Diese Gebiete ergeben sich unmittelbar aus dem Konzept. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob und welche der vorhandenen Vergnügungsstätten, Bordelle und bordellartigen Betriebe über den § 1 (10) BauNVO dauerhaft gesichert werden sollen, sofern keine



anderen übergeordneten Regelungen dem entgegenstehen, z.B. Verbot von Mehrfachspielhallen.

- Definition/ Identifikation und ggf. Überplanung der Gebiete, in denen nur Unterarten von Vergnügungsstätten zwar allgemein ausgeschlossen, aber ausnahmsweise zulässig sein sollen. Diese Gebiete ergeben sich in Bezug auf die Spielhallen/ Wettbüros unmittelbar aus dem Konzept, für die anderen Unterarten sind im Konzept die Ermessenskriterien enthalten.
- Definition und ggf. Überplanung der Zulässigkeitsbereiche bzw. der Baugebiete mit den entsprechenden Regelungen.

Dass es für die Steuerung eines Bebauungsplanes bedarf ist unstrittig, denn das Konzept entfaltet für sich genommen keine Rechtsbindung⁷⁶. Zu klären ist lediglich, wie das Konzept in die Bebauungsplanung Eingang findet.

6.2 UMGANG MIT BESTANDSEINRICHTUNGEN

Die besondere Problematik ergibt sich bei der Umsetzung von Konzepten immer dann, wenn der rechtlich abgesicherte Bestand zu behandeln ist. Grundsätzlich ist zwischen dem aktiven und passiven Bestandsschutz zu unterscheiden: der Bestandsschutz gilt solange die Baugenehmigung wirksam ist bzw. der Betrieb wird planungsrechtlich gesichert, so dass auch eine neue Baugenehmigung erteilt werden kann, sollte die alte Baugenehmigung erlöschen (z.B. durch Brand oder Abriss). Im Zusammenhang mit den Spielhallen besteht noch ein zusätzlicher Aspekt durch das LGLüG, denn im Jahr 2017 erlöschen alle Konzessionen, so dass danach neue Konzessionen, unabhängig vom geltenden Baurecht, i.d.R. nur nach den dann geltenden Regelungen im LGLüG erteilt werden können.

Insofern muss bei jeder Überplanung von Bebauungsplänen ein besonderes Augenmerk auf den Umgang mit den in diesem Kontext relevanten Bestandseinrichtungen gerichtet werden, die durch die Umplanung zukünftig nicht mehr zulässig sein sollen.

⁷⁶ Vgl. dazu z.B. OVG NRW, Az. 10 A 1512/07, Urteil vom 06.11.08, 1. Leitsatz.



6.3 WECHSELWIRKUNG MIT DEN EINZELHANDELSBEZOGENEN STEUERUNGSAN- SÄTZEN

Die Steuerung von Nutzungen in Baugebieten kommt immer einer Einschränkung von Nutzungsmöglichkeiten der jeweiligen Grundstücke gleich. Die planungsrechtliche Legitimation für die räumliche Steuerung von Nutzungen⁷⁷ ergibt sich aus den §§ 1 u. 2 ROG⁷⁸, § 1 Abs. 3 u. 5 BauGB⁷⁹.

Die spezifischen Festsetzungen im Bebauungsplan, die es ermöglichen, ansonsten im Gebiet allgemein bzw. ausnahmsweise zulässige Nutzungen und Anlagen einzuschränken bzw. ausnahmsweise zulässige Nutzungen allgemein zuzulassen basieren auf den Vorschriften nach § 1 Abs. 4 – 9. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der horizontalen und der vertikalen Gliederung von und in Baugebieten einerseits (§ 1 Abs. 4 bzw. Abs. 7 BauNVO) und der Feinsteuerung von Nutzungsarten bzw. Anlagen andererseits (§ 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO).⁸⁰

Die planungsrechtliche Steuerung von Vergnügungsstätten (und auch von Einzelhandel), insbesondere Spielhallen, ist grundsätzlich auf der Basis von § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO zulässig, wenn hierfür hinreichende städtebauliche Gründe vorliegen⁸¹; die städtebauliche Begründung muss allerdings in sich konsistent sein:

„1. Der bauplanerische Ausschluss einzelner Nutzungsarten ist nur dann städtebaulich gerechtfertigt, wenn er anhand eines schlüssigen Plankonzepts auf seine Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit überprüft werden kann.

2. Daran fehlt es, wenn für die Differenzierung zwischen ausgeschlossenen und zugelassenen Nutzungsarten keine nachvollziehbaren städtebaulichen Gründe erkennbar sind (hier: Ausschluss des Einzelhandels zur "Aufwertung" des Gewerbe-

⁷⁷ Duttweiler, G. hat das Behindern einer freien Entwicklung der Dynamik im Handel als Errichtung von "Treibhäuser und Gehege für den 'alten' Handel" bezeichnet und verweist auf die daraus resultierenden negativen Ergebnisse. Vgl. z.B. Duttweiler, G. (1965): Dynamik im Handel, in: Behrens, K.C. (Hrsg.) (1965), a.a.O., S. 147.

⁷⁸ Vgl. dazu zusammenfassend Janning/ Grotefels, in: Rechtliche Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung, in: Konze/ Wolf (Hg.): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern!, Arbeitsberichte der ARL 2, Hannover 2012, S. 55ff.

⁷⁹ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141, bereinigt 1998 I S. 137) geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 27. Juli 2002 (BGBl. I 1950, S. 2013), zuletzt geändert 15.12.2001 (BGBl. I S. 3762).

⁸⁰ Vgl. dazu Kuschnerus, in: Der sachgerechte Bebauungsplan, Bonn 2004, S. 316ff.

⁸¹ Die Frage der Schadensersatzansprüche soll in diesem Zusammenhang nicht weiter erörtert werden, da es sich hier lediglich um die Darstellung der Möglichkeiten handelt.



gebieten bei gleichzeitiger Zulassung von Vergnügungsstätten (u.a. Spielhallen), Tankstellen und Kfz-Handel.“⁸²

Insofern ist bei der Umsetzung des räumlichen Vergnügungsstätten- und Bordellkonzeptes darauf zu achten, dass dies im Einklang und konsistent mit der Umsetzung des Einzelhandelskonzeptes geschieht. Von wesentlicher Bedeutung hierbei sind die Ausführungen des Gewerbeflächenentwicklungskonzeptes. Eine maßgebliche städtebauliche Begründung für die räumliche Steuerung der Vergnügungsstätten und des Einzelhandels ist der aktuell und zukünftig erhebliche Mangel an gewerblichen Bauflächen.

⁸² VGH Baden-Württemberg, Leitsätze zum Urteil Az 8 S 2831/03 vom 28.01.2005.