



Dr. Donato Acocella
Stadt- und Regionalentwicklung

Vergnügungstättenkonzeption für die Stadt Gronau



Dortmund, 25.03.2015

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 "VERGNÜGUNGSSTÄTTE"	5
2.1.1 Unterschiedliche Nutzungsprofile und städtebauliche Störpotenziale von Vergnügungsstätten.....	7
2.1.2 Spiel-/ Automatenhallen und ihre städtebaulichen Störpotenziale	10
2.1.3 Baurechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten.....	12
2.1.3.1 Abgrenzung der nicht kerngebietstypischen gegenüber den nur im Kerngebiet zulässigen Vergnügungsstätten	14
2.1.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme	16
2.1.3.3 Städtebauliche Gründe	17
2.1.4 Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag NRW	18
2.2 STRATEGIEN ZUR PLANUNGSRECHTLICHEN RÄUMLICHEN STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN	19
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	25
3. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE	26
3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT	26
3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER INNENSTADT VON GRONAU	27
3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungsstätten in der Innenstadt.....	27
3.2.2 Lagebezogene Verteilung der Vergnügungsstätten und städtebaulich-funktionale Analyse des Umfelds der Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Gronau.....	30
3.2.3 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Gronau	32
3.2.4 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungsstätten in Epe	40
3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN INDUSTRIEGEBIETEN GWERBEGBIETEN VON GRONAU	41
3.3.1 Industriegebiet Gronau-Ost	41
3.3.2 Industrie- und Gewerbepark "Am Berge"	43
3.3.3 Industriegebiet Epe-Süd.....	45
3.3.4 Gewerbestandort Epe-Vennstraße.....	46
3.3.5 Gewerbestandort Epe-Gronauer Straße.....	47
3.3.6 Industriegebiet Epe-Nord	48
3.3.7 Industriegebiet Dinkel	50
3.3.8 Industriegebiet Königstraße.....	51
3.3.9 Industriegebiet Gronau-West.....	52
4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE VERGNÜGUNGSSTÄTTENSTEUERUNG	56



4.1	ZUSAMMENFASSENDE STÄDTEBAULICH-FUNKTIONALE BEWERTUNG DER TATSÄCHLICHEN UND POTENZIELLEN STANDORTE FÜR VERGNÜGUNGSTÄTTEN.....	56
4.2	ANSIEDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR SPIELHALLEN UNTER DEM ASPEKT DER GLÜCKSSPIELRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT NACH AG GLÜSTV NRW	56
4.3	STEUERUNGSEMPFEHLUNGEN VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN	58
4.3.1	Steuerungsempfehlungen für die Innenstadt.....	58
4.3.1.1	Räumliche Abgrenzung eines Zulässigkeitsbereiches	58
4.3.1.2	Vertikale Steuerung innerhalb des Zulässigkeitsbereichs.....	61
4.4	STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN GEWERBEGEBIETEN.....	63
4.5	ZUSAMMENFASSUNG	66
5.	<u>EMPFEHLUNGEN FÜR EINE STÄDTEBAULICH VERTRÄGLICHE STEUERUNG VON PROSTITUTIVEN EINRICHTUNGEN</u>	<u>67</u>
6.	<u>EMPFEHLUNGEN ZU MASSNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES</u>	<u>71</u>

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	24

KARTENVERZEICHNIS:

Karte 1:	Vergnügungstättten in Gronau (Gesamtstadt)	26
Karte 2:	Räumliche Verteilung von Vergnügungstättten in der Kernstadt	30
Karte 3:	Zentraler Versorgungsbereich Innenstadt Gronau	31
Karte 4:	Nutzungsstruktur Industriegebiet Gronau-Ost.....	42
Karte 5:	Nutzungsstruktur Industrie- und Gewerbepark "Am Berge"	43
Karte 6:	Nutzungsstruktur Industriegebiet Epe-Süd	45
Karte 7:	Nutzungsstruktur Gewerbestandort Epe-Vennstraße	46
Karte 8:	Nutzungsstruktur Gewerbestandort Epe-Gronauer Straße	47
Karte 9:	Nutzungsstruktur Industriegebiet Epe-Nord	49
Karte 10:	Nutzungsstruktur Industriegebiet Dinkel.....	50
Karte 11:	Nutzungsstruktur Industriegebiet Königstraße	51
Karte 12:	Nutzungsstruktur Industriegebiet Gronau-West	52
Karte 13:	Vergnügungstättten und sensible Einrichtungen nach AG GlüStV NRW mit Mindestabständen	57
Karte 14:	Bodenrichtwerte in der Innenstadt von Gronau.....	59
Karte 15:	Räumlicher Zulässigkeitsbereich für Vergnügungstättten innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs.....	60
Karte 16:	Räumlicher Zulässigkeitsbereich für Vergnügungstättten innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs unter Beachtung der Abstände zwischen den Spielhallen nach § 16 (3) AG GlüStV NRW.....	61
Karte 17:	Zulässigkeitsbereich Gewerbegebiet Gronau Ost.....	64
Karte 18:	Standortoptionen für Bordelle und bordellartige Betriebe	70



FOTOVERZEICHNIS:

Foto 1: negatives Beispiel, andere Stadt	28
Foto 2: negatives Beispiel, andere Stadt	28
Foto 3: positives Beispiel, andere Stadt	29
Foto 4: positives Beispiel, andere Stadt	29
Foto 5: Vergnügungsstättenkonzentration mit Rotlicht in der Bahnhofstraße	32
Foto 6: Spielhalle in der Bahnhofstraße	32
Foto 7: Wettbüro Poststraße 8	33
Foto 8: Bordellbetrieb Poststraße 12.....	33
Foto 9: Spielhalle Neustraße 14	34
Foto 10: Spielhalle Neustraße 27 - 31	34
Foto 11: Wettbüro Kurt-Schumacher-Platz	35
Foto 12: Leerstand Kurt-Schumacher-Platz	35
Foto 13: Bordell Gildehauser Straße 18	36
Foto 14: Spielhalle/ Bordell/ Wohnungsprostitution Gildehauser Straße 24	36
Foto 15: Nachtclub Gildehauser Straße 52	36
Foto 16: Spielhalle Gildehauser Straße 83	36
Foto 17: Spielhalle Vereinsstraße 209	37
Foto 18: Umfeld Spielhalle Vereinsstraße 209.....	37
Foto 19: Spielhalle/ Bordell Ochtruper Straße 17	38
Foto 20: Spielhalle Ochtruper Straße 50	38
Foto 21: Erotikshop/ Videokabinen Ochtruper Straße 115.....	39
Foto 22: Bordell Ochtruper Straße 119.....	39
Foto 23: Spielhalle Gronauer Straße 18	40
Foto 24: Spielhall Gronauer Straße 24	40
Foto 23: Spielhalle beantragt Heerweg 66	42
Foto 24: Spielhalle beantragt Jöbkesweg 1	42
Foto 23: Bordell Robert-Bunden-Straße 8.....	44
Foto 24: Bordell Robert-Bunden-Straße 8.....	44
Foto 23: Wettbüro Enscheder Straße 70	53
Foto 24: Spielhalle Enscheder Straße 75	53
Foto 23: Wettbüro Enscheder Straße 93	53
Foto 23: Spielhalle, Wettbüro, Club Enscheder Straße 314	54
Foto 24: Spielhalle, Wettbüro, Club Enscheder Straße 314.....	54
Foto 23: Spielhalle Enscheder Straße 365.....	55
Foto 24: Spielhalle Enscheder Straße 368.....	55



1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG

Die Stadt Gronau hat das Büro Dr. Donato Acocella, Stadt- und Regionalentwicklung, damit beauftragt eine Vergnügungsstättenkonzeption zu erarbeiten. Mit dem erfolgten Arbeitsschritt einer gesamtstädtischen Bestandsanalyse wurden im Zuge der Standort- und Funktionsanalyse u.a. Bordelle und andere prostitutive Einrichtungen innerhalb des Stadtgebietes festgestellt.

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

Eine planungsrechtliche Steuerung mit den Mitteln der Bauleitplanung ist dennoch grundsätzlich möglich, insofern es sich um eine bauliche Anlage handelt¹.

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.

In Gronau, wie mittlerweile in vielen anderen Städten unterschiedlicher Größe, stellt sich die Frage, wie zukünftig mit den Anträgen auf die Errichtung von Spielhallen sowie Wettbüros² umzugehen ist. Zudem bestehen in Gronau bereits 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.

¹ 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 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.



Die Ansiedlungsmöglichkeiten für Vergnügungsstätten sind planungsrechtlich geregelt und beispielweise im Hinblick auf Misch- und Gewerbegebiete nur unter bestimmten Bedingungen möglich³. Gleichzeitig führt das Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag⁴ 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 räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten, also auch der Ausschluss, ist grundsätzlich zulässig. Allerdings ist es planungsrechtlich notwendig, Gebiete/ Stadtbereiche/ Räume auszuweisen, in denen Vergnügungsstätten zulässig sind - ein Totalausschluss im gesamten Stadtgebiet ist rechtlich grundsätzlich nicht möglich. Eine Stadt darf somit auch keine eigene *Spielhallenpolitik*⁵ betreiben.

³ 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.

⁴ Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages NRW, 13.11.2013

⁵ "Die Gemeinde darf nicht mit den Mitteln der Bauplanung ihre eigene, von der Wertung des Bundesgesetzgebers abweichende, "Spielhallenpolitik" betreiben, indem sie diese Einrichtungen unabhängig von Erwägungen der Ordnung der Bodennutzung allgemein für ihr Gemeindegebiet ausschließt." Vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.05.1987, Az. 4 N 4/86.



Wesentliche Voraussetzung für eine gesamtstädtische Steuerung ist die hinreichend detaillierte städtebauliche Begründung⁶. Jedoch kann u.U. eine städtebauliche Begründung als nur vorgeschoben und damit als nicht hinreichend betrachtet werden, wenn andere Motive als die räumliche Steuerung von zulässigen Nutzungen ausschlaggebend waren⁷. Untersuchungen z.B. hinsichtlich einer (Spiel-)Suchtprävention 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 regelmäßig in Frage kommenden Gebieten (z.B. Ausschluss von Vergnügungsstätten oder Unterarten in Kerngebieten) und der Verweis in Gebiete, in denen sie allenfalls ausnahmsweise zugelassen werden können (z.B. Gewerbegebiete), ist nach Auffassung des BVerwG grundsätzlich bedenklich⁸. Gewerbegebiete zeichnen sich somit zunächst dadurch aus, dass in ihnen gearbeitet wird. Nach dem Leitbild der BauNVO sind sie den produzierenden und artverwandten Nutzungen vorbehalten⁹. 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. schutzfähig¹⁰?

⁶ Vgl. dazu z.B. VGH Ba-Wü: Urteil vom 03.03.2005, Az 3 S 1524/04, Rn 30. Früher schon: BVerwG, Beschluss vom 21.12.1992, Az. 4 B 182/92.

⁷ "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 städtebaulichen Gründe nur vorgeschoben sind, wenn also die Motive der Gemeinde, die für die Festsetzung nach § 1 (5) BauNVO maßgebend waren, überhaupt nicht städtebaulicher Natur sind." Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91.

⁸ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91; Fickert/ Fieseler Kommentar zur BauNVO, 2008, § 1 (5) Rn 101.

⁹ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.12.2005, Az. 4 B 71.05.

¹⁰ 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 Gewerbegebiets bei gleichzeitiger Zulassung von Vergnügungsstätten (u.a. Spielhallen), Tankstellen und Kfz-Handel).



2. Ist eine Spielhallen-/ Vergnügungsstättennutzung in den Gewerbegebieten, insbesondere vor dem Hintergrund der vorhandenen Gewerbegebietsqualitäten/ -quantitäten in Gronau 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.

Eine **gesamtstädtische Vergnügungsstättenkonzeption** 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.



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 Gronau 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 Geselligkeitstriebes 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 oder ohne Videokabinen).

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.



Wirtschafts- und gewerberechtlich sind Vergnügungsstätten Gewerbebetriebe, bei denen die kommerzielle Unterhaltung der Besucher und Kunden im Vordergrund steht¹⁹. 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 Ordnungsgeber (§ 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 Vergnügungsstätte²⁰.

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.

¹⁹ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg: 2008.

²⁰ 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 ist²¹.

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 Wettmonopols²², das an dem Gemeinwohlziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wettsucht ausgerichtet ist, ging man zunächst davon aus, dass der Betrieb von

²¹ 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.

²² Der Begriff "Monopol" ist dabei jedoch staatsrechtlich irreführend, da die Gesetzgebungskompetenz im Glücksspielrecht in Deutschland durch die Länder ausgeübt wird.



Wettbüros untersagt werden kann²³. Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum staatlichen Glücksspielmonopol²⁴ 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.²⁵ 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 zugänglich²⁶.

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 werden²⁷.

²³ 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.

²⁴ Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, Az.: C-409/06.

²⁵ 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."

²⁶ Vgl. auch Weidemann 2009: Die städtebauliche Steuerung von Vergnügungsstätten, Reader zum vhw Seminar vom 05.11.2009, S. 19 - 34.

²⁷ Vgl. VG Karlsruhe, 30.07.2009 - 5 K 1631/09).



Während *Varietés*²⁸ 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) unstrittig dem baurechtlichen Begriff der Vergnügungsstätten unterzuordnen²⁹. Nahezu einheitlich werden auch *Swinger-Clubs* als Vergnügungsstätte angesehen³⁰, 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."³¹

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."³²

²⁸ 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.

²⁹ Vgl. Fickert/ Fieseler, BauNVO, 11. Auflage, § 4a Rdnr. 22.21.

³⁰ Vgl. VGH Baden-Württemberg, 28.11.2006 - 3 S 2377/06.

³¹ Der Brockhaus (1992) Band 3, Mannheim.

³² 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-Spielern 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 Baurechtliche 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, dass kerngebietstypische Vergnügungsstätten nur in Kerngebieten (§ 7 BauNVO) regelmäßig zulässig sind. In Gewerbegebieten sind Vergnügungsstätten nur dann zulässig, wenn diese nicht kerngebietstypisch sind³³. 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 sind³⁴. 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.

³³ VG Gelsenkirchen, Urteil vom 16.11.2010, Az. 5 K 2814/09, Rn. 27 juris

³⁴ 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 Geselligkeitstribs 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"³⁵ 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 ist³⁶. Das 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-

³⁵ Vgl. Wank, Erwin (1994) Die Steuerungskraft des Bauplanungsrechts am Beispiel der Spielhallenansiedlung, S. 69.

³⁶ 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 sollen³⁷ 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 festgelegt³⁸. 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 liegt³⁹. Der Schwellenwert ist somit nur ein Richtwert; maßgeblich ist die auf der Einschätzung der tatsächlichen örtlichen Situation beruhende Beurteilung⁴⁰.

Eine Mehrfachspielhalle kann unter bestimmten Bedingungen ebenfalls eine kerngebietstypische Anlage darstellen, unabhängig davon, wie groß die Fläche einer einzelnen hierin enthaltenen Spielstätte ist⁴¹.

³⁷ BVerwG, Urteil vom 25.11.1983, Az. 4 C 64/79.

³⁸ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.08.1991, Az. 5 S 2881/90.

³⁹ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az: 4 B 103/92.

⁴⁰ vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.09.2002, Az.: 8 S 1571/02.

⁴¹ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 7.



Diskotheiken sind als Einrichtungen mit einem größeren Einzugsbereich über das direkte Umfeld hinaus somit grundsätzlich als kerngebietstypisch einzuordnen⁴². Bezüglich der Einordnung von Wettbüros hat die Rechtsprechung bis jetzt den Spielhallen-Schwellenwert von 100 qm analog angewendet⁴³. 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 vorgesehen⁴⁴, 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 verdeutlicht. 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

⁴² Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az.:4 B 103.92; VGH Mannheim, Urteil vom 02.11.2006, Az.:8 S 1891/05.

⁴³ Vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 12.08.2010, Az.: 4 K 272/10.NW.

⁴⁴ Vgl. VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710.



§ 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 werden⁴⁵.

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 werden⁴⁶. 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 Vergnügungsstätten⁴⁷.

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) GewO⁴⁸.

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 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 vielfäl-

⁴⁵ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 8ff.

⁴⁶ VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az: M 11 K 03.5710.

⁴⁷ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.11.2006, Az.: 8 S 1891/05.

⁴⁸ Vgl. BayVG, Beschluss vom 9.10.2003, Az: 1 ZB 01.1513.



tigen 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).⁴⁹

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 NRW

Auch wenn die Ziele⁵⁰ des Ausführungsgesetzes zunächst keine städtebauliche Relevanz haben, dürften die Auswirkungen dieses Gesetzes dennoch deutlich in die städtebauliche Gestaltungshoheit der Kommunen eingreifen:

⁴⁹ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 10.

⁵⁰ § 1 Ziele, Glücksspiel als öffentliche Aufgabe: (1) Ziele des Gesetzes sind gleichrangig

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Spielsuchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität einschließlich der Geldwäsche abgewehrt werden,
5. den Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten vorzubeugen sowie
6. einen sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten.



§ 16 AG GlüStV NRW

(3) Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen (Verbot der Mehrfachkonzessionen); ein Mindestabstand von 350 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle soll nicht unterschritten werden. Die Spielhalle soll nicht in räumlicher Nähe zu öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe betrieben werden; dabei soll regelmäßig der Mindestabstand nach Satz 1 zu Grunde gelegt werden. Die für die Erlaubnis zuständige Behörde darf unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und der Lage des Einzelfalls von der Maßgabe zum Mindestabstand nach Satz 1, zweiter Halbsatz, und 2 abweichen. Bauplanungsrechtliche Anforderungen bleiben unberührt.

(4) Von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen. Durch eine besonders auffällige Gestaltung darf kein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden.

Durch die einzuhaltenden Mindestabstände zwischen den Spielhallen einerseits sowie zwischen Spielhallen und Schulen/ Einrichtungen der Kinder- und Jugendpflege andererseits werden, unter Beachtung der bauplanungsrechtlichen Vorschriften, nach denen nur in bestimmten Gebieten Vergnügungsstätten, also auch Spielhallen überhaupt zulässig sind, die räumlichen Ansiedlungsmöglichkeiten in den Städten quantitativ nahezu gewerberechtlich determiniert. Städtebaulich problematisch könnte es dann werden, wenn unter Beachtung der gewerberechtlichen Regelungen nur noch an solchen Standorten Ansiedlungsmöglichkeiten bestehen, die städtebaulich einen besonderen Wert darstellen (z.B. Gewerbegebiete mit hohem Ausstattungsstandard). Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass die baurechtlichen Möglichkeiten durch das AG GlüStV NRW deutlich beschränkt werden⁵¹. Dies bedeutet, dass ein Vergnügungsstättenkonzept die gewerberechtlichen/ glücksspielrechtlichen Vorschriften in seinen Inhalten integrieren muss.

2.2 STRATEGIEN ZUR PLANUNGSRECHTLICHEN RÄUMLICHEN STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

Grundsätzlich kann für Vergnügungsstättenkonzepte grob zwischen drei Steuerungsrichtungen unterschieden werden:

- Einzelfallbewertung im Sinne räumlicher Ausnahmen

⁵¹ Vgl. dazu OVG NRW, Beschluss vom 07.08.2013, Az. 10 A 1969/12, Rn 4 juris.de.



- 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 Vergnügsstätten.

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 verlieren, 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 po-



tenziell 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

⁵² Vgl. Schramer 1988, S15ff.



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 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

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



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.

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.

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



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).

Tab. 2: Zulässigkeiten von prostituiven 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 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 begrenzt.

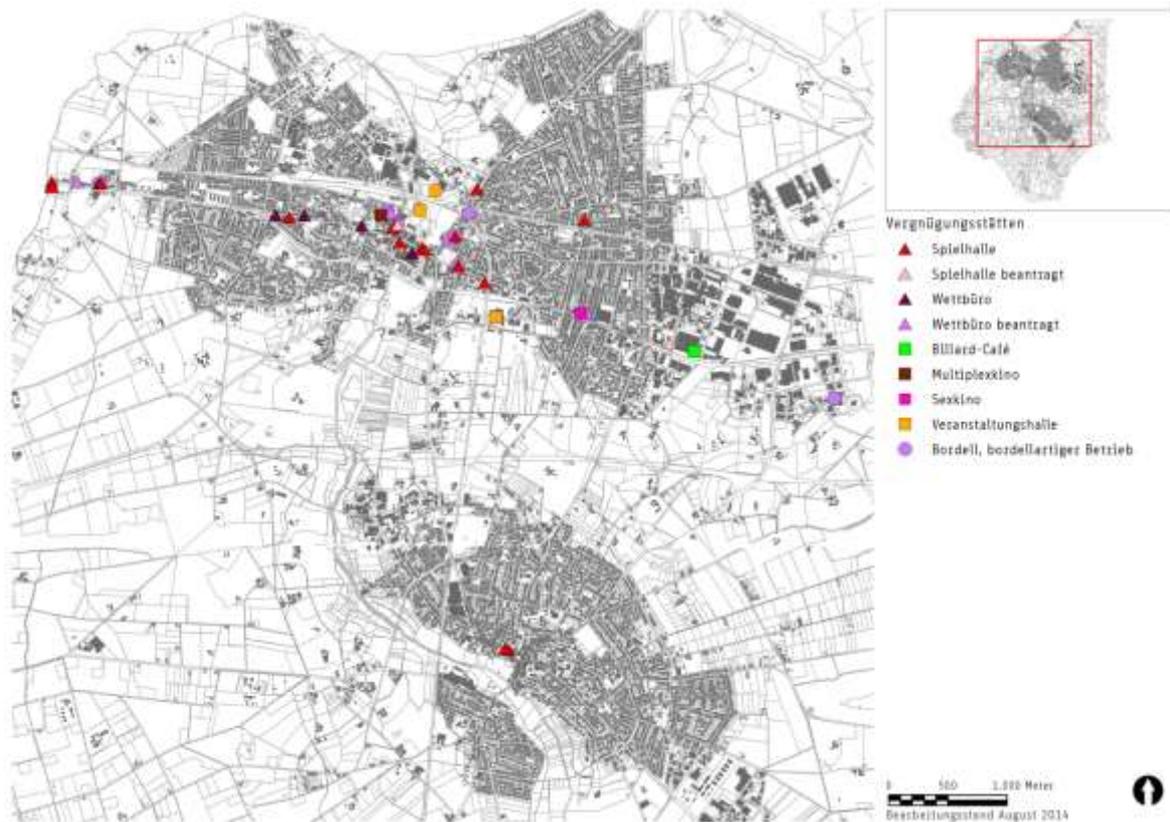
⁵⁸ Vgl. BVerwG-Urteil vom 28.06.1995 - 4 B 137/95-; VG Berlin, 06.05.2009 - 19 A 91.07).



3. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE

In Gronau 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 besteht (vgl. Kap. 2.1.3).

Karte 1: Vergnügungsstätten in Gronau (Gesamtstadt)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: Stadt Gronau

3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT

Die Bestandssituation in Gronau zeigt hinsichtlich der räumlichen Verteilung von Vergnügungsstätten eine starke Orientierung der Spielhallen auf die Kernstadt, während sich die anderen Vergnügungsstätten je nach Eigenart im Stadtgebiet verteilen (vgl. Karte 1).



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 Gronau hinsichtlich einer möglichen Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu analysieren.

3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DER INNENSTADT VON GRONAU

In der Innenstadt von Gronau und insbesondere an deren Randbereich sind die Spielhallen in Gronau angesiedelt. Die Bewertung der untersuchten Vergnügungsstättenstandorte in der Innenstadt erfolgte u.a. hinsichtlich deren (Aus-)Wirkungen auf das direkte und nähere Umfeld (vgl. Kap. 3.2.1).

3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungsstätten in der Innenstadt

Als Untersuchungskriterien zur Analyse der Konfliktpotenziale und möglicher Auswirkungen sind

- die Lage der Vergnügungsstätte (z.B. Hauptgeschäftslage/ Randlage/ 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 Erdge-



schosszone (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.

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

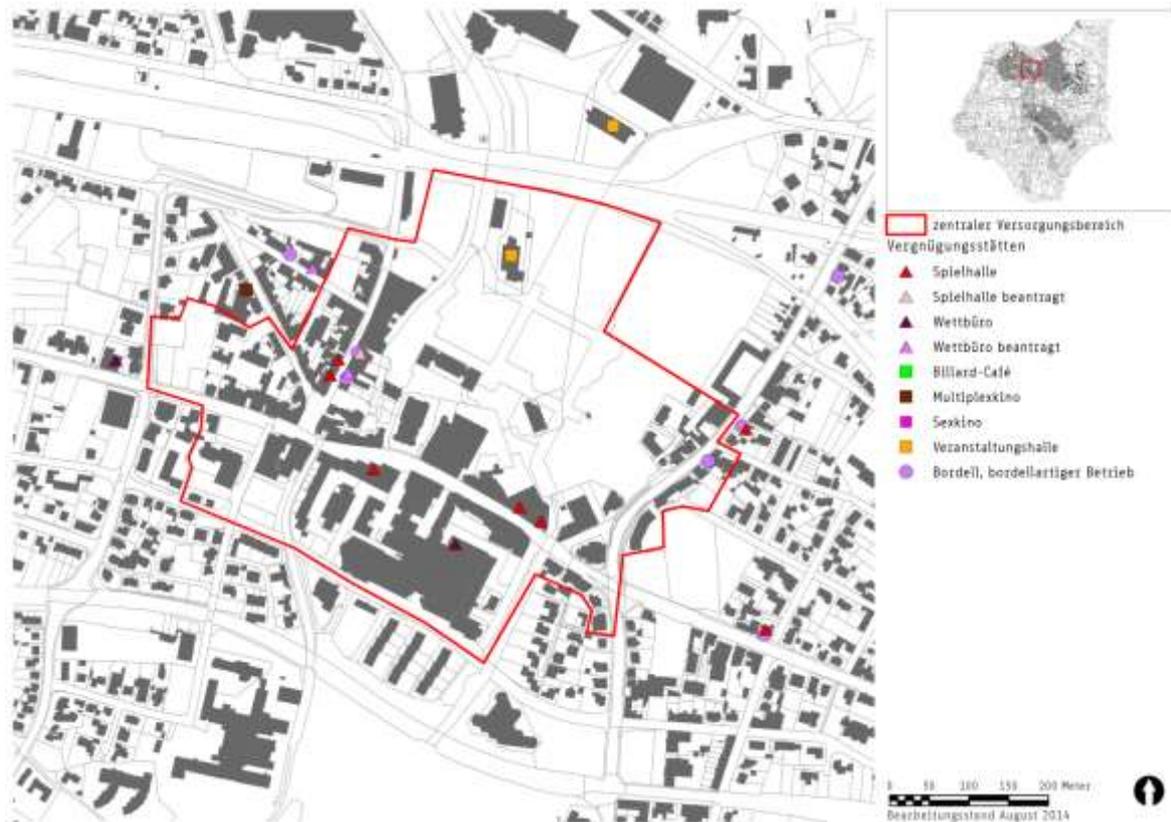
Im Grundsatz gilt, dass nicht die Existenz einer Spielhalle, sondern vorrangig ihre Präsenz im öffentlichen Raum entscheidend für den städtebaulich/ gestalterischen Integrationsgrad ist. Da Spielhallen sich auf Grund ihrer Nutzungseigenschaften (begrenzte Klientel, fehlende gesellschaftliche Akzeptanz) 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 Lagebezogene Verteilung der Vergnügungsstätten und städtebaulich-funktionale Analyse des Umfelds der Vergnügungsstätten in der Innenstadt von Gronau

Die folgende Karte stellt die räumliche Verteilung der Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Gronau dar.

Karte 2: Räumliche Verteilung von Vergnügungsstätten in der Kernstadt



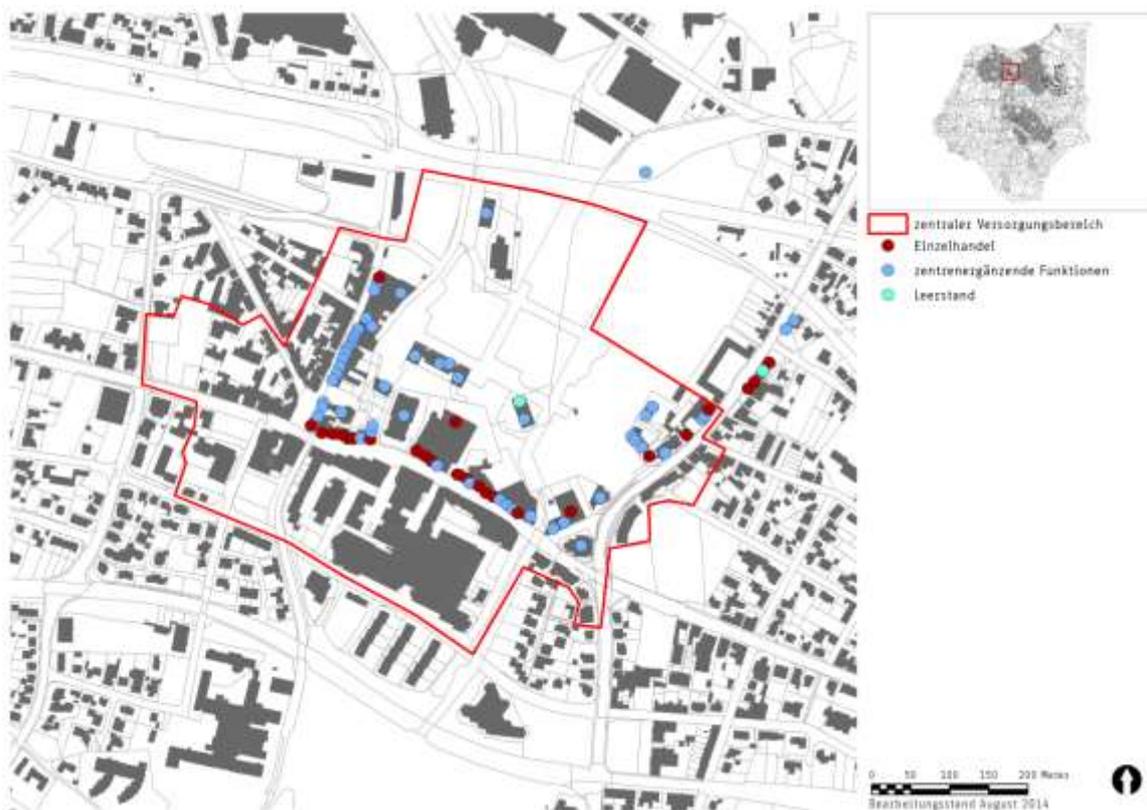
Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage Stadt Gronau

In der Innenstadt gibt es keine echte Häufung von Spielhallen, dennoch fällt am südlichen Ende der Bahnhofstraße die Kombination von Spielhallen und Bordellbetrieben auf, die dem gesamten Standortbereich eine städtebaulich-funktional negative Prägung geben. Verstärkt wird dieses Bild durch die zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme vorliegenden Anträge auf Einrichtung von Wettbüros gerade im unmittelbaren Umfeld der Spielhallen.

Ansonsten verteilen sich die restlichen Spielhallen innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs entlang der Neustraße. Auffällig ist, dass es keine größere Dichte an Spielhallen in unmittelbarer Nachbarschaft zum zentralen Versorgungsbereich gibt, wie dies in vielen anderen untersuchten Städten der Fall ist.

Die städtebaulich-funktionale Situation im zentralen Versorgungsbereich ist - abgesehen von der Bahnhofstraße - insgesamt stabil, was auch an den zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme nicht vorhandenen Leerständen erkennbar ist. Eine Ausnahme bildet hier der Kurt-Schumacher-Platz, der sowohl städtebaulich als auch funktional insbesondere durch die leerstehende Hertie-Immobilie dringend einer städtebaulich-funktionalen Aufwertung bedarf. Allerdings ist zu beachten, dass der zentrale Versorgungsbereich außerhalb der Hauptgeschäftslage schon auch Trading-down-Tendenzen aufweist und auch diese „Innenbereiche“ bei einer Innenstadtentwicklung in den Fokus genommen werden sollten.

Karte 3: Zentraler Versorgungsbereich Innenstadt Gronau



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage Stadt Gronau



3.2.3 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungsstätten in der Kernstadt von Gronau

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die Vergnügungsstätten in Verbindung mit den vorherrschenden innerstädtischen Strukturen zusammengefasst dargestellt wurden, werden diese Nutzungen und ihre Störpotenziale (z.B. städtebaulich negative Wirkung auf den Außenraum) im Folgenden standortbezogen näher analysiert.

Standorte Bahnhofstraße

- Mehrfachspielhalle und Wettbüro beantragt,
- teilweise verklebte Erdgeschosszone, funktionale Brüche,
- überwiegend sehr auffällige Werbeanlagen,
- geringe Nutzungsdifferenz und -intensität, Dienstleistungen in EG-Zone, kaum Einzelhandel,
- vorangeschrittener Trading-Down-Effekt, private Investitionsrückstände (Fassaden, Schaufenster, Eingangsbereiche),
- teilweise Wohnen in den Obergeschossen-Nutzungsunverträglichkeit,
- Eingangssituation (Verbindung Bahnhof – Innenstadt).

Foto 5: Vergnügungsstättenkonzentration mit Rotlicht in der Bahnhofstraße



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 6: Spielhalle in der Bahnhofstraße



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Standorte Poststraße 8 und 12

- zentrale Lage in der Innenstadt,
- introvertierte Gestaltung durch verklebte Scheiben,
- relativ dezente Werbeanlagen,
- hauptsächlich Wohnnutzung im Umfeld,
- Jugendheim und Kita im näheren Umfeld,
- Leerstände (Gastronomie),
- Trading-Down-Effekt, private Investitionsrückstände,
- weitere Vergnügungstätten im näheren Umfeld (Bahnhofstraße).

Foto 7: Wettbüro Poststraße 8



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 8: Bordellbetrieb Poststraße 12



Quelle: eigenes Foto Juni 2013



Neustraße 14 und 27 - 31

- Zentrale Lage im Haupteinkaufsbereich,
- hohe funktionale Dichte,
- guter Einzelhandelsbesatz,
- dezente Werbeanlagen, unauffällige Gestaltung der Spielhallen,
- hohe Wohndichte in den Obergeschossen,
- Musikschule im unmittelbaren Umfeld (zweiter Eingang Pumpenstr.),
- Wettbüro im näheren Umfeld.

Foto 9: Spielhalle Neustraße 14



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 10: Spielhalle Neustraße 27 - 31



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Kurt-Schumacher-Platz

- Nebenlage im Haupteinkaufsbereich,
- Erdgeschoss,
- abnehmende funktionale Dichte,
- städtebauliche Situation/ öffentlicher Raum erneuerungsbedürftig,
- einsetzender Trading-Down-Effekt (Leerstand),
- vollständig verklebte Scheiben, introvertierte Gestaltung,
- hohe Wohndichte in den Obergeschossen,
- Spielhallen im näheren Umfeld

Foto 11: Wettbüro Kurt-Schumacher-Platz



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 12: Leerstand Kurt-Schumacher-Platz



Quelle: eigenes Foto Juni 2013



Gildehauser Straße 18 - 83

- Randlage, Ausfallstraße,
- Gemischte Gebietsstruktur (Wohnen, vereinzelt Einzelhandel und Dienstleistungen),
- Bordell neben Kinder- und Babybekleidungsgeschäft,
- auffällige Gestaltung,
- vollständig verklebte Scheiben, introvertierte Gestaltung,
- sanierungsbedürftige Gebäude, Leerstände,
- Beeinträchtigung des Stadtbilds (Ortseingangssituation),
- Grundschule im näheren Umfeld,
- Wohnnutzung – Nutzungsunverträglichkeit.

Foto 13: Bordell Gildehauser Straße 18



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 14: Spielhalle/ Bordell/
Wohnungsprostitution Gildehauser
Straße 24



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 15: Nachtclub Gildehauser Straße 52



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 16: Spielhalle Gildehauser Straße 83



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Vereinsstraße 209

- Randlage, Ausfallstraße,
- Gemischte Gebietsstruktur (Wohnen, vereinzelt Einzelhandel und Dienstleistungen),
- auffällige Gestaltung,
- keine verklebten Scheiben, introvertierte Gestaltung,
- sanierungsbedürftige Gebäude, Leerstände,
- Beeinträchtigung des Stadtbilds (Ortseingangssituation),
- Wohnnutzung angrenzend.

Foto 17: Spielhalle Vereinsstraße 209



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 18: Umfeld Spielhalle Vereinsstraße 209



Quelle: eigenes Foto Juni 2013



Ochtruper Straße 17 und 50

- Randlage, Erdgeschoss/ Obergeschoss
- geringe funktionale Dichte (vereinzelt Einzelhandel und Dienstleistungen),
- auffällige Werbeanlagen,
- vollständig verklebte/ verdeckte Scheiben, introvertierte Gestaltung,
- Wohnnutzung – Nutzungsunverträglichkeit,
- Kita im näheren Umfeld,
- Weitere Vergnügungsstätten im näheren Umfeld.

Foto 19: Spielhalle/ Bordell Ochtruper Straße
17



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 20: Spielhalle Ochtruper Straße 50



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Ochtruper Straße 115/ 119

- Randlage Ausfallstraße, gemischte Gebietsstruktur,
- auffällige Gestaltung,
- vorgelagerte Parkplätze mit Sichtschutz,
- auffällige Werbeanlagen, vollständig verklebte Scheiben,
- Investitionsrückstände (Bordellbetrieb),
- Imbissgastronomie und Dienstleistungen im selben Gebäude (Bordellbetrieb),
- Beeinträchtigung des Stadtbilds.

Foto 21: Erotikshop/ Videokabinen Ochtruper Straße 115



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 22: Bordell Ochtruper Straße 119



Quelle: eigenes Foto Juni 2013



3.2.4 Standortanalyse der bestehenden Vergnügungsstätten in Epe

Das Stadtteilzentrum von Epe 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.

Gronauer Straße 18 und 24

- Randlage Stadtteilzentrum,
- Lage im Erdgeschoss innerhalb der Ladenzeile,
- abnehmende funktionale Dichte, Leerstände,
- auffällige Werbeanlagen,
- vollständig verklebte Scheiben, introvertierte Gestaltung,
- Beeinträchtigung des Stadtbilds,
- Wohnnutzung – Nutzungsunverträglichkeit.

Foto 23: Spielhalle Gronauer Straße 18



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 24: Spielhall Gronauer Straße 24



Quelle: eigenes Foto Juni 2013



3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN INDUSTRIEGEBIETEN GEWERBEGEBIETEN VON GRONAU

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 Industriegebiet Gronau-Ost

Das Industriegebiet Gronau-Ost stellt das größte Industriegebiet der Stadt dar und wird größtenteils durch die Ochtruper Straße erschlossen. Es lässt sich in drei Nutzungssegmente gliedern:

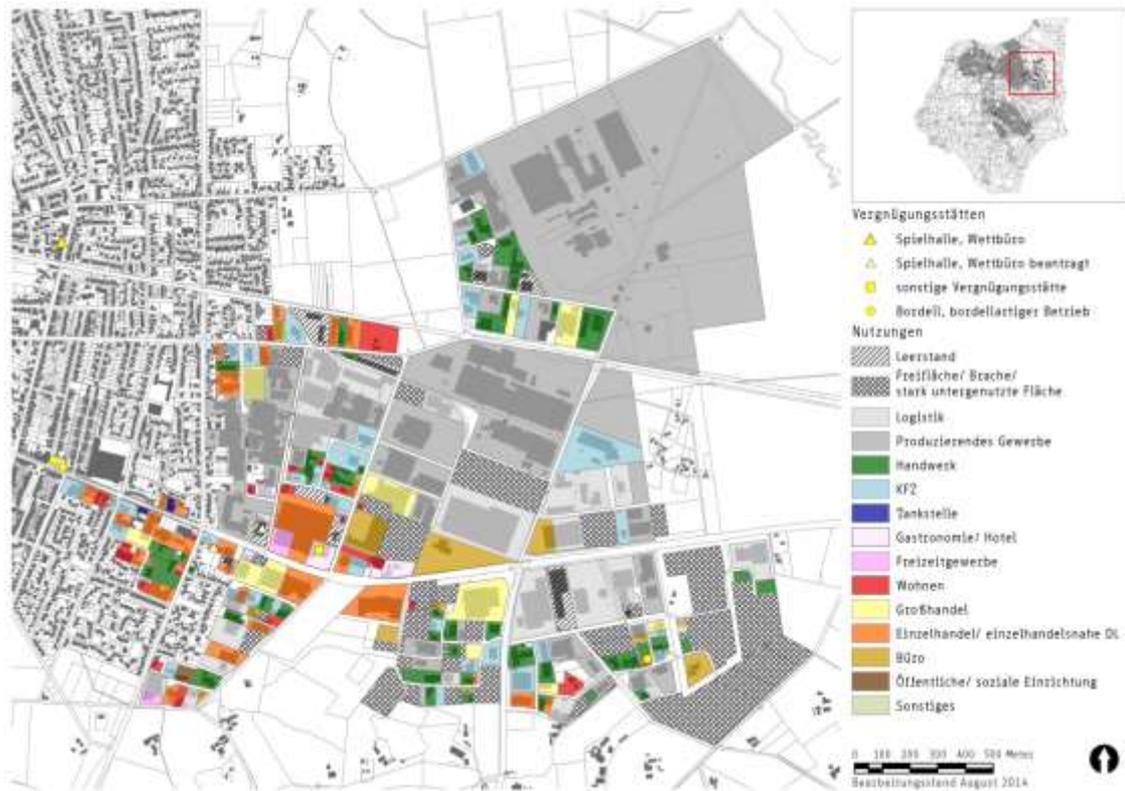
Der nördliche Teil entlang der Max-Planck-Straße stellt sich in seiner Struktur als sehr homogen dar und wird vorwiegend von großflächigen Logistik- oder produzierenden Gewerbebetrieben sowie vielen kleineren Firmen, die dem Handwerk oder dem KFZ-Gewerbe zuzuordnen sind, geprägt. Es stehen mehrere, z.T. auch größere unbebaute Flächen für eine weitere Entwicklung zur Verfügung.

Das Gebiet östlich der Düppelstraße ist ebenfalls durch ein großes Logistik- und Verpackungsunternehmen geprägt, weist in seiner Struktur jedoch eine deutlich höhere Heterogenität mit einem erhöhten Wohnanteil und einer stärkeren Einzelhandelsnutzung auf. Ein großflächiger SB-Möbelmarkt stellt hier einen Magnetbetrieb dar und ist für einen Großteil des anfallenden Publikumsverkehrs verantwortlich. In dem gleichen Gebäude befinden sich außerdem ein Fast-Food-Restaurant sowie ein Billardcafé. In diesem Bereich lassen sich bereits vermehrt Leerstände feststellen.

Südlich der Ochtruper Straße ist eine deutliche Ballung von größeren Einzelhandelsbetrieben erkennbar, die eine klare Publikumsorientierung aufweisen. Das Gebiet ist durch eine Nutzungsdurchmischung gekennzeichnet und umfasst auch sensible Nutzungen, etwa in Form eines Kindergartens an der Straße an der Eßseite. Darüber hinaus grenzt es in weiten Teilen unmittelbar an Wohnbebauung.



Karte 4: Nutzungsstruktur Industriegebiet Gronau-Ost



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen April 2013; Kartengrundlage: Stadt Gronau

Neben dem existierenden Billardcafé sind entlang der Ochtruper Straße zwei weitere Vergnügungsstätten in Form von Spielhallen beantragt.

Foto 25: Spielhalle beantragt Heerweg 66



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 26: Spielhalle beantragt Jöbkesweg 1

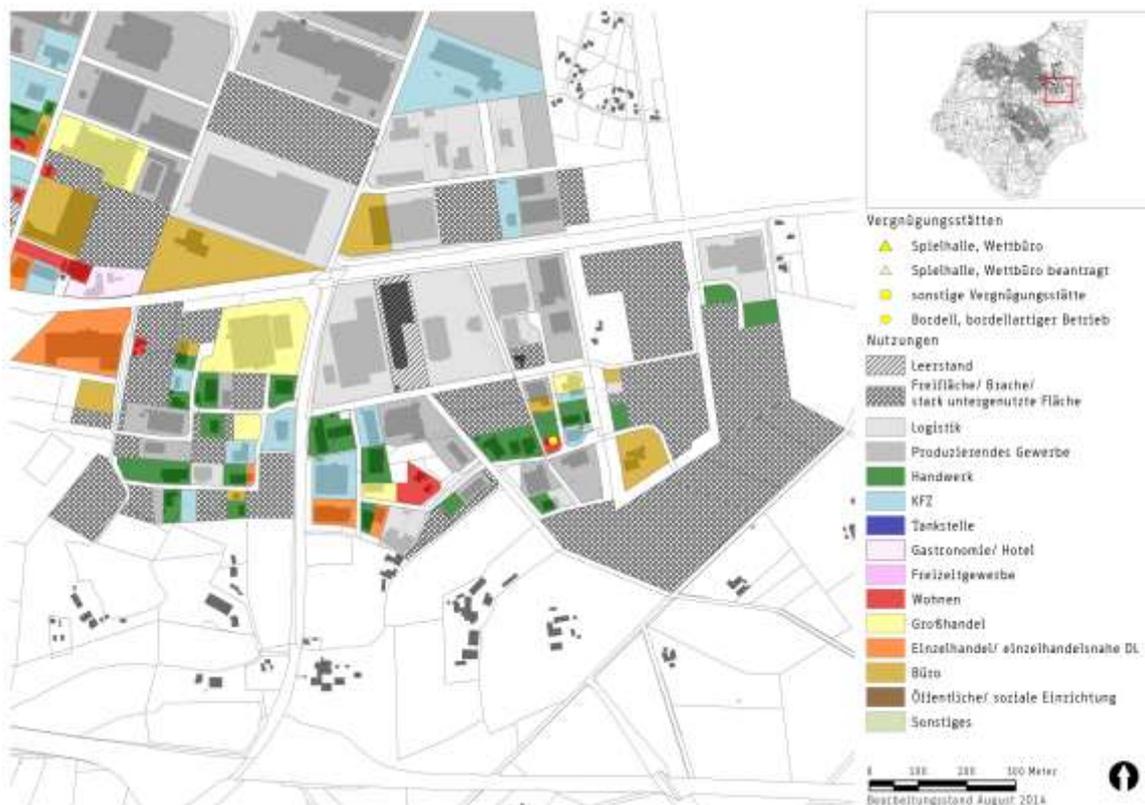


Quelle: eigenes Foto Juni 2013

3.3.2 Industrie- und Gewerbepark "Am Berge"

Der Industrie- und Gewerbepark „Am Berge“ befindet sich in an der östlichen Stadtgrenze. Er schließt direkt an das Industriegebiet Gronau-Ost an und wird im Norden durch die Ochtruper Straße begrenzt. Die Maybachstraße und der Einstein-Ring markieren den westlichen, bzw. östlichen Rand des Gebiets. Die Steinfurter Straße stellt die Erschließung aus südlicher Richtung dar und gewährt Anbindung an die B 54.

Karte 5: Nutzungsstruktur Industrie- und Gewerbepark "Am Berge"



Quelle: eigene Erhebung im April 2013; Kartengrundlage: Stadt Gronau

Seine Prägung erfährt das Gebiet durch eine Vielzahl kleinerer Handwerksbetriebe sowie mehreren Unternehmen aus dem Bereich des produzierenden Gewerbes und der Logistik. Durch den geringen Anteil an Einzelhandel ist nicht von einem erhöhten Publikumsverkehr auszugehen. Der Industrie- und Gewerbepark ist weitestgehend frei von Wohnnutzung und es ist momentan nur ein einziger Leerstand zu verzeichnen. Darüber hinaus existiert eine Vielzahl an Brachflächen, sodass sich das Gebiet durch ein hohes Entwicklungspotenzial auszeichnet.



An der Robert-Bunsen-Straße befindet sich zurzeit ein Bordell, gestalterisch unauffällig und – soweit erkennbar – störungsfrei in direkter Nähe zu einigen Handwerksbetrieben.

Foto 27: Bordell Robert-Bunsen-Straße 8



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 28: Bordell Robert-Bunsen-Straße 8



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

3.3.3 Industriegebiet Epe-Süd

Das Industriegebiet Epe-Süd befindet sich im südöstlichen Teil der Stadt in Nähe der Nachbargemeinde Heek. Eine Bundeswehrfläche teilt das Gebiet in zwei Hälften, die sich strukturell deutlich voneinander unterscheiden. Beide Gebiete sind hauptsächlich durch die Nienborger Straße an das überörtliche Verkehrsnetz angeschlossen, welche gleichzeitig auch die südliche Grenze des Industriegebiets darstellt.

Das westliche Teilgebiet ist vorwiegend von kleineren Handwerksbetrieben geprägt. Es umfasst jedoch auch mehrere Einzelhandelsbetriebe, welche auf Publikumsverkehr angewiesen sind. Es existieren einige kleinere Potenzialflächen. Das direkte Umfeld ist stark durch Wohnnutzung geprägt.

Das Gebiet östlich des Sanitätshauptdepots der Bundeswehr hingegen beherbergt auch großflächige Betriebe aus dem Bereich der Logistik und des produzierenden Gewerbes und weist somit eine deutlich schwächere Publikumsorientierung auf. An mehreren Stellen wird das Gebiet punktuell zum Wohnen genutzt.

Vor allem im nördlichen Teil des Industriegebiets befinden sich z.T. sehr große potenzielle Entwicklungsflächen.

Karte 6: Nutzungsstruktur Industriegebiet Epe-Süd



Quelle: eigene Erhebung im April 2013; Kartengrundlage: Stadt Gronau

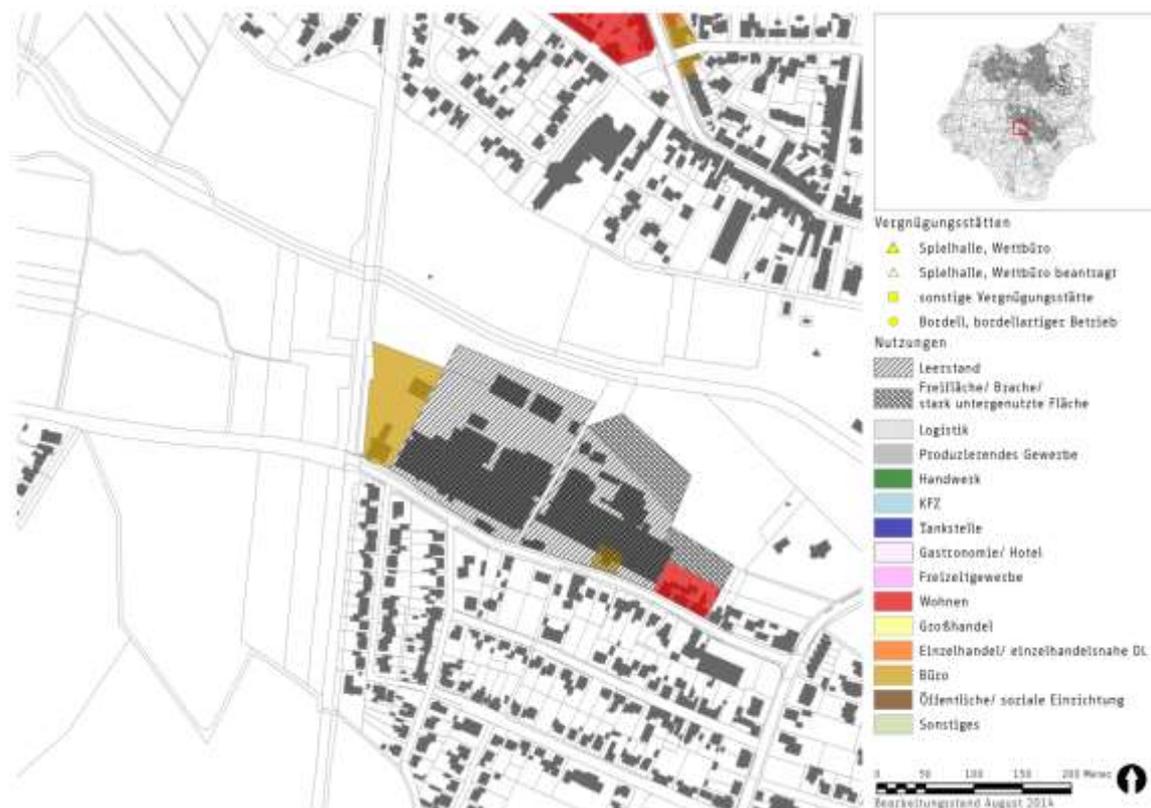


3.3.4 Gewerbestandort Epe-Vennstraße

Der Gewerbestandort Epe-Mitte erstreckt sich südwestlich des Stadtteilzentrums Epe entlang der Vennstraße. Eine Bahnlinie begrenzt das Gebiet im Westen, der Süden und Osten des Gebiets wird durch Wohnbebauung eingerahmt. Im Norden befindet sich der Gemeindepark.

Nach einem Großbrand in einer ehemaligen Textilfabrik ist das Gebiet hauptsächlich von Leerstand geprägt. Es befindet sich jedoch vereinzelt noch Büronutzung in unbeschädigten Gebäudeteilen.

Karte 7: Nutzungsstruktur Gewerbestandort Epe-Vennstraße



Quelle: eigene Erhebung im April 2013; Kartengrundlage: Stadt Gronau

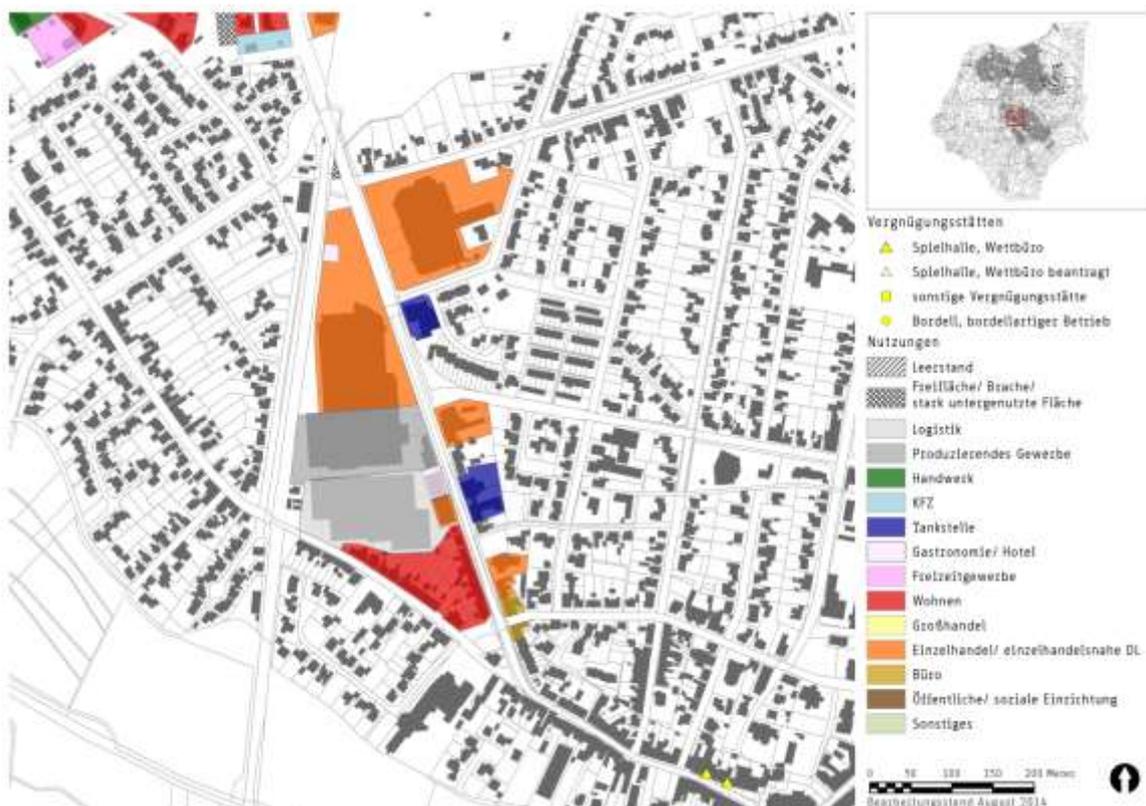
3.3.5 Gewerbestandort Epe-Gronauer Straße

Der Gewerbestandort Epe-Mitte befindet sich nordwestlich des Epener Stadtteilzentrums und schließt an den südlichen Bereich des Industriegebiets Epe-Nord an. Das Gewerbegebiet ist „eingeklemmt“ zwischen Gronauer Straße im Osten, der Bahngleise mit dem Epener Bahnhof im Westen und der Wohnbebauung im Süden.

Der kleine Gewerbestandort ist hauptsächlich durch den Einzelhandel sowie einem Unternehmen aus dem Bereich des produzierenden Gewerbes mit angeschlossenem Logistikzentrum geprägt. Östlich der Gronauer Straße befinden sich außerhalb des im Flächennutzungsplan als Gewerbegebiet gekennzeichneten Bereichs noch weitere Betriebe, die eine hohe Publikumsorientierung aufweisen.

Für diesen Gewerbestandort existieren keine weiteren Entwicklungsmöglichkeiten, da das Gebiet fast vollständig von bestehender Wohnnutzung umgeben ist. Lediglich im Norden grenzen einige Freiflächen an das Industriegebiet Epe-Nord an.

Karte 8: Nutzungsstruktur Gewerbestandort Epe-Gronauer Straße



Quelle: eigene Erhebung im April 2013; Kartengrundlage: Stadt Gronau



3.3.6 Industriegebiet Epe-Nord

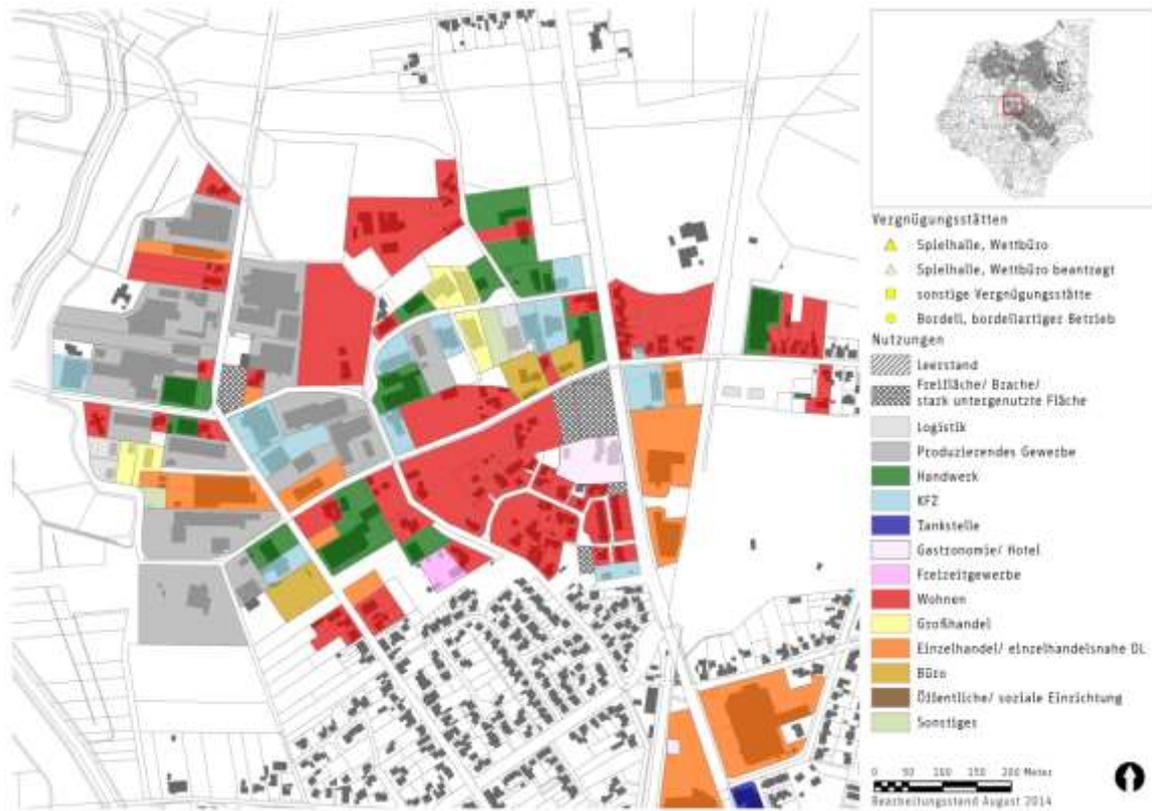
Das Industriegebiet befindet sich am nördlichen Rand des Siedlungsschwerpunkts Epe und ist durch die Gronauer Straße an die B 54 angeschlossen. Seine Struktur ist sehr heterogen und weist einen hohen Anteil an Wohnnutzung auf. In dem nord-westlichen Bereich entlang des Amelandsbrückenwegs dominiert das produzierende Gewerbe mit großflächigen Betrieben, jedoch ist die Struktur immer wieder auch mit Wohnnutzung durchsetzt. Im südlichen Bereich der Straße lässt sich vermehrt eine publikumsorientierte Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzung ausmachen.

Der Bereich südlich des Hofkamp ist vorwiegend einer Wohnnutzung und ein paar wenigen Handwerksbetrieben unterworfen. Östlich der Gronauer Straße existiert jedoch auch eine Ansammlung größerer Einzelhandelsunternehmen.

Der Norden ist hauptsächlich durch eine dichte Gewerbeansammlung verschiedener kleinerer Unternehmen entlang der Petersburg und des Hofkamp geprägt. In diesem Bereich dominieren Handwerk und KFZ-Gewerbe.

Zum Zeitpunkt der Erhebung konnte in dem gesamten Industriegebiet kein Leerstand festgestellt werden und es wurde lediglich eine Brachfläche identifiziert. Entlang des Hofkamps befinden sich zwar einige größere Flächen, diese werden momentan jedoch landwirtschaftlich genutzt. Das Entwicklungspotenzial muss deshalb als eingeschränkt angesehen werden.

Karte 9: Nutzungsstruktur Industriegebiet Epe-Nord



Quelle: eigene Erhebung im April 2013; Kartengrundlage: Stadt Gronau



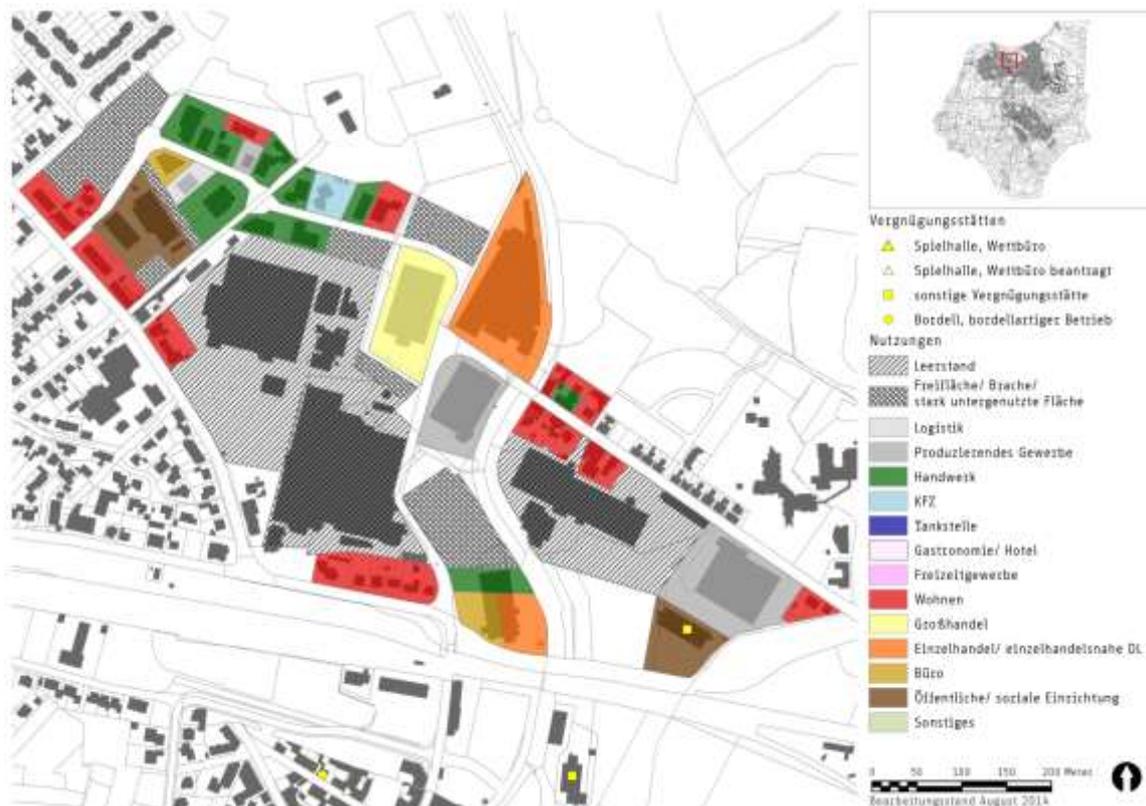
3.3.7 Industriegebiet Dinkel

Das Industriegebiet Dinkel befindet sich nördlich des Gronauer Stadtzentrums und wird durch die Dinkel in zwei Hälften geteilt. Die Spinnereistraße und die Losserstraße begrenzen das Gebiet im Süden und im Westen. Der Schürblick sowie die Bentheimer Straße begrenzen das Gebiet nach Norden.

Das Industriegebiet wurde ursprünglich von mehreren großflächigen Betrieben des produzierenden Gewerbes geprägt. Diese existieren jedoch nicht mehr, sodass große Teile der Fläche einen Leerstand aufweisen. Die bestehenden Betriebe teilen sich auf unterschiedliche Wirtschaftssegmente auf und geben dem Gebiet eine heterogene Struktur. Im Norden ist jedoch eine Konzentration kleinerer Handwerksbetriebe zu verzeichnen. Die Diakonie ist ebenfalls mit mehreren Gebäuden und einer Behindertenwerkstatt in dem Gebiet vertreten. Es wird zudem deutlich, dass versucht wird, das Gebiet durch gestalterische Maßnahmen und Nutzungsänderungen aufzuwerten.

Durch den hohen Anteil an Leerständen besitzt das Gebiet ein hohes Entwicklungspotenzial.

Karte 10: Nutzungsstruktur Industriegebiet Dinkel



Quelle: eigene Erhebung im April 2013; Kartengrundlage: Stadt Gronau

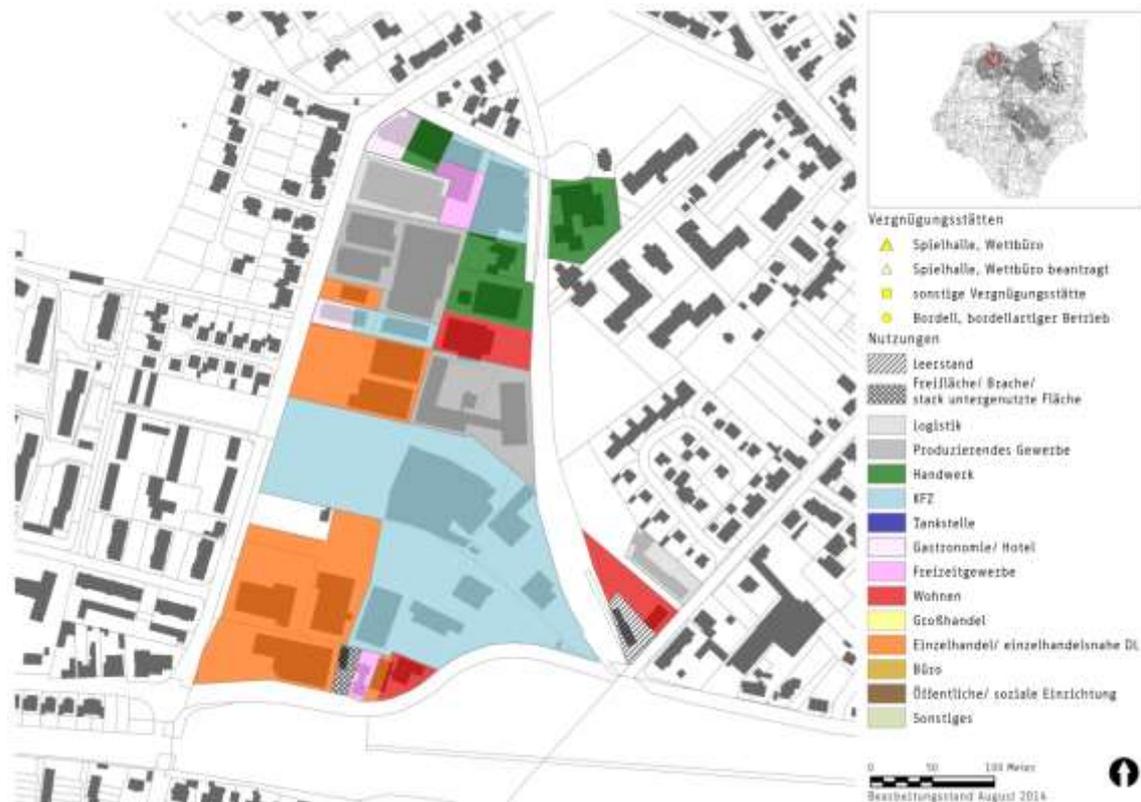
3.3.8 Industriegebiet Königstraße

Das Industriegebiet Königstraße befindet sich im Nordwesten des Gronauer Stadtzentrums. Die Königstraße erschließt einen Hauptteil der Betriebe und stellt zudem die westliche Gebietsgrenze dar. Der südliche Rand wird durch die Steinstraße, der nördliche durch die Marschallstraße markiert.

Der Standort wird hauptsächlich durch mehrere Betriebe des KFZ-Gewerbes und des Lebensmitteleinzelhandels geprägt und weist eine hohe Publikumsorientierung auf. Der restliche Teil des Gebiets zeichnet sich durch eine heterogene Nutzungsstruktur aus. Die hier ansässigen Betriebe weisen jedoch alle nur eine geringe Größe auf. Im direkten Umfeld befindet sich zudem eine Förderschule.

Das Gebiet weist nur in sehr begrenztem Umfang weitere Entwicklungsmöglichkeiten auf. Es existiert lediglich eine leerstehende Fläche mit geringer Größe. Im Norden und im Osten des Gebiets befinden sich noch einige unbebaute Flächen, diese sind jedoch im Flächennutzungsplan nicht als Gewerbeflächen ausgewiesen.

Karte 11: Nutzungsstruktur Industriegebiet Königstraße



Quelle: eigene Erhebung im April 2013; Kartengrundlage: Stadt Gronau



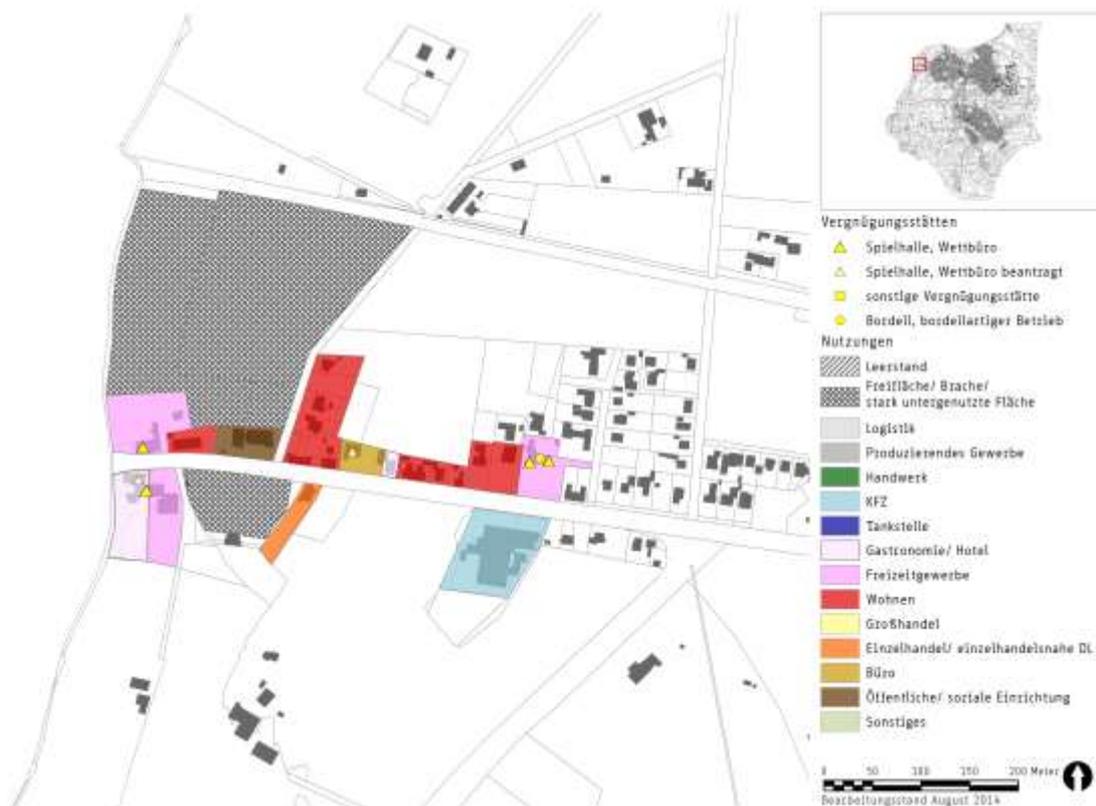
3.3.9 Industriegebiet Gronau-West

Der Gewerbestandort befindet sich am westlichen Rand der Stadt, an der Deutsch-Niederländischen Grenze. Es handelt sich lediglich um eine sehr kleine Ansammlung einiger weniger Betriebe, die durch die Enscheder Straße erschlossen werden. Im FNP ist lediglich der Bereich nördlich dieser Straße als Gewerbegebiet festgelegt, jedoch existieren auch südlich davon einige Betriebe.

Der Standort ist stark durch Freizeitgewerbe geprägt, es sind lediglich vier Betriebe vorhanden, die nicht diesem Begriff zuzuordnen sind. Neben den bereits existierenden Spielhallen und Wettbüros liegen der Gemeinde Gronau darüber hinaus weitere Anträge für Vergnügungsstätten in diesem Bereich vor. Zudem befindet sich ein Bordell innerhalb des Gebiets.

Im gesamten Gebiet, insbesondere entlang der Enscheder Straße, ist ein relativ hoher Anteil an Wohnnutzung festzustellen. Sowohl nördlich als auch südlich der Enscheder Straße befinden sich z.T. sehr große Freiflächen und diese bieten weitere Entwicklungsmöglichkeiten.

Karte 12: Nutzungsstruktur Industriegebiet Gronau-West



Quelle: eigene Erhebung im April 2013; Kartengrundlage: Stadt Gronau

Enscheder Straße 70 - 93

- Ausfallstraße Richtung Grenze Deutschland - Niederlande
- Erdgeschoss,
- gemischte Gebietsstruktur (Wohnen, Einzelhandel und Dienstleistungen),
- auffällige Werbeanlagen,
- vollständig verklebte Scheiben, introvertierte Gestaltung,
- Investitionsrückstände,
- Wohnnutzung im Umfeld,
- Hauptschule, Jugendzentrum, Kindergarten und Kita in näherem Umfeld.

Foto 29: Wettbüro Enscheder Straße 70



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 30: Spielhalle Enscheder Straße 75



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 31: Wettbüro Enscheder Straße 93



Quelle: eigenes Foto Juni 2013



Enscheder Straße 314

- Lage im Gewerbegebiet,
- auffällige Werbeanlagen,
- Gebäude kaum sichtbar im Außenraum,
- überwiegend Wohnnutzung im Umfeld,
- weitere Vergnügungsstätten im näheren Umfeld,
- weiteres Wettbüro beantragt.

Foto 32: Spielhalle, Wettbüro, Club Enscheder Straße 314



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 33: Spielhalle, Wettbüro, Club Enscheder Straße 314



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Enscheder Straße 365 und 368

- Lage im Gewerbegebiet unmittelbar an der deutsch-niederländischen Grenze,
- auffällige Werbeanlagen,
- vollständig verklebte/ nicht einsehbare Scheiben, introvertierte Gestaltung,
- Beeinträchtigung der Wohnnutzung
- Zweckentfremdung des Gewerbebestandsorts
- Weitere Vergnügungsstätten im näheren Umfeld
- 2 Wettbüros im direkten und näheren Umfeld beantragt

Foto 34: Spielhalle Enscheder Straße 365



Quelle: eigenes Foto Juni 2013

Foto 35: Spielhalle Enscheder Straße 368



Quelle: eigenes Foto Juni 2013



4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE VERGNÜGUNGSTÄTTEN- STEUERUNG

4.1 ZUSAMMENFASSENDER STÄDTEBAULICH-FUNKTIONALE BEWERTUNG DER TATSÄCHLICHEN UND POTENZIELLEN STANDORTE FÜR VERGNÜGUNGSTÄTTEN

Die Analyse der potenziell möglichen bzw. aktuell tatsächlichen Standorte für Vergnügungstättent hat gezeigt, dass die untersuchten Gebiete in Teilen trading-downgefährdet sind (z.B. Innenstadt Bahnhofstraße, Enscheder Straße), andererseits die Vergnügungstättent in Gebieten angesiedelt sind, in denen sie bestenfalls ausnahmsweise zulässig gewesen wären (z.B. Vereinsstraße). Die Gewerbestandorte sind - außer Enscheder Straße - nahezu ausnahmslos frei von Vergnügungstättent sind; selbst der Einzelhandel ist in Gewerbegebieten vor allem im Bereich der Ochtruper Straße vorhanden.

Insofern stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Innenstadt weiterhin ein Standort für Vergnügungstättent sein sollte und wie viele Vergnügungstättent in den Gewerbegebieten verträglich sind.

Auch wenn die Nahversorgungszentren ggf. gewerblich geprägte Mischgebiete sind bzw. sein können, wurden diese nicht weiter betrachtet, da sie von vornherein auf Grund ihrer grundsätzlich labilen und wohngepprägten Struktur für eine potenziell bodenrechtliche Spannung auslösende Nutzung nicht in Frage kommen.

4.2 ANSIEDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR SPIELHALLEN UNTER DEM ASPEKT DER GLÜCKSSPIELRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT NACH AG GLÜSTV NRW

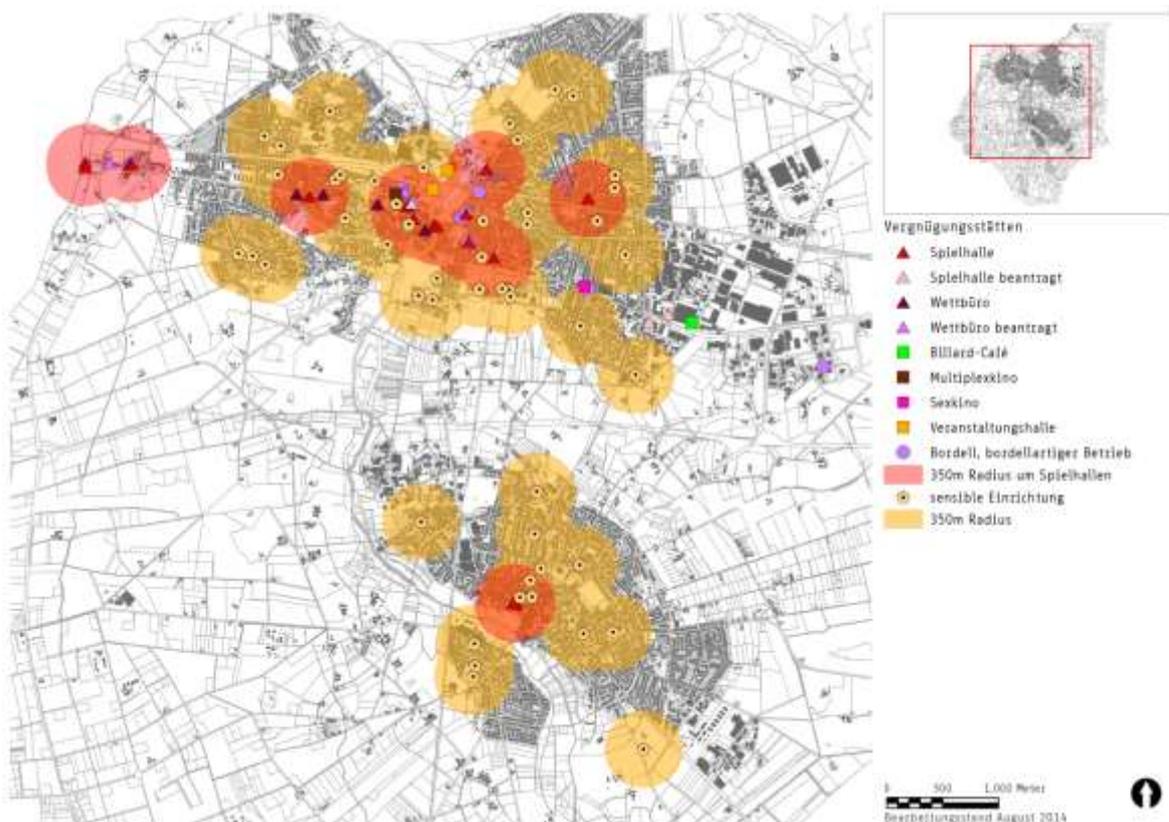
Die glücksspielrechtlichen Vorschriften greifen nur perspektivisch, sodass der bisherige Bestand, zumindest bis zum Jahr 2017, Bestandsschutz genießt. Dennoch soll dieses Konzept ggf. auch darüber hinaus seinen Bestand haben können. Insofern sei noch mal an § 16 AG GlüStV NRW mit seinen städtebaulich wirkenden Regelungen erinnert:

(3) ... ein Mindestabstand von 350 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle soll nicht unterschritten werden. Die Spielhalle soll nicht in räumlicher Nähe zu öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe betrieben werden; dabei soll regelmäßig der Mindestabstand nach Satz 1 zu Grunde gelegt werden.

Konzeptionell wird kein Ermessensspielraum eingeführt, sodass dieser von den Genehmigungsbehörden im Einzelfall zu klären ist. Ausgehend von der derzeitigen Situation in Gronau ist vor dem Hintergrund der glücksspielrechtlichen Vorschriften derzeit noch folgender räumliche Entwicklungsspielraum vorhanden:

- Industrie- und Gewerbegebiete Gronau-Ost und Am Berge,
- Epe-Gronauer Straße und Epe-Nord sowie
- einige Wohngebiete, in denen Vergnügungsstätten nach BauNVO regelmäßig ausgeschlossen sind (vgl. Karte 13).

Karte 13: Vergnügungsstätten und sensible Einrichtungen nach AG GlüStV NRW mit Mindestabständen



Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Gronau; Kartengrundlage: Stadt Gronau

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 Innenstadt

4.3.1.1 Räumliche Abgrenzung eines Zulässigkeitsbereiches

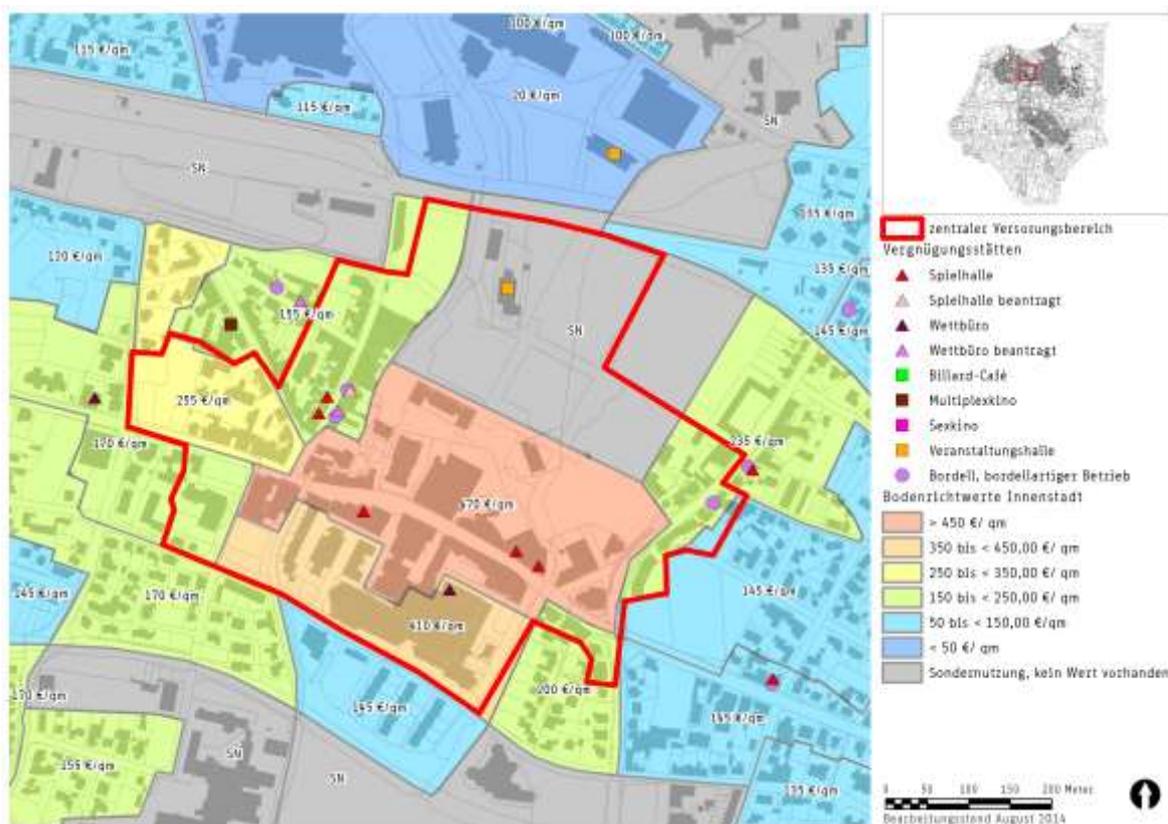
In der Innenstadt gibt es vielfältige Konfliktpotenziale, die insbesondere durch die Nutzungsstruktur (z.B. wohnlich geprägte Bereiche, soziale/ öffentliche/ kulturelle Nutzungen) sowie zusammenhängende Teilräume mit erkennbaren Trading-Down-Tendenzen bzw. -Risiken hervorgerufen werden. Eine räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten (und hierbei insbesondere von Spielhallen und Wettbüros) innerhalb der Innenstadt wird hierdurch allgemein erschwert. Die überwiegend deutlich gegebene städtebauliche Präsenz der bestehenden Einrichtungen (Spielhallen, Wettbüros) führt bereits in Teilräumen (z.B. Bahnhofstraße) zu vielfältigen Beeinträchtigungen/ Entwicklungshemmnissen.

Die Gestaltungsdefizite z.B. durch verklebte Schaufenster stören das Stadtbild (z.B. Spielhallen in der Bahnhofstraße und Gronauer Straße im Zentrum Epe). Zudem erzeugen die verklebten Schaufenster parallel zum funktionalen Bruch (fehlender Einzelhandelsbesatz und Leerstände) einen städtebaulich-gestalterischen Bruch in einer Ladenzeile, der den funktionalen Bruch deutlich verstärkt. Überdies ergeben sich Nutzungskonflikte mit öffentlichen/ sozialen/ kulturellen Einrichtungen und ggf. mit Wohnnutzungen. Auf Grund der besonderen Ertragsstärke von Spielhallen und Wettbüros sind diese grundsätzlich in der Lage Einzelhandel und einzelhandelsnahe Dienstleistungen aus der Erdgeschosszone zu verdrängen⁵⁹. Der in vielen Fällen einsetzende Imageverlust wirkt sich zudem negativ auf die Standortfaktoren aus - Trading-Down-Prozesse können somit erzeugt bzw. begünstigt werden. Die festgestellten Trading-Down-Tendenzen treten in Verbindung mit sonstigen "städtebaulich-funktional abwertenden" Nutzungen eben auch durch Spielhallenhäufungen auf, so dass diese tatsächliche, aber auch "gefühlte" Häufung, hervorgerufen durch eine besonders (negative) augenscheinliche Präsenz, in den Zentren zu verhindern ist.

⁵⁹ Eine Verdrängungswirkung tritt immer dann auf, wenn eine Konkurrenzsituation zwischen Betrieben mit typischerweise geringem Investitionsbedarf und vergleichsweise hoher Ertragsstärke sowie "normalen" Gewerbebetrieben mit deutlich höherem Investitionsbedarf und geringerer Ertragsstärke besteht. *"Dies führt tendenziell zu einer Erhöhung der Grundstücks- und Mietpreise und damit zu einer Verdrängung von Gewerbebranchen mit schwächerer Finanzkraft."* vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 22.02.2011, Az. 3 S 445/09.

In Gronau hat sich gezeigt, dass die bestehenden Spielhallen, insbesondere in den Innenstadt-Randlagen, zu städtebaulich-funktionalen Unverträglichkeiten führen. Die dargestellten Nutzungskonflikte, in Verbindung mit Trading-Down-Prozessen, gilt es dadurch zu vermeiden, Spielhallen und Wettbüros bewusst in die starken und robusten Hauptgeschäftslagen zu steuern, da hier die Verdrängungswirkungen hinsichtlich der i.d.R. insgesamt höheren Ertragsstärke stark reduziert werden. Der strukturell stärkste Bereich befindet sich im Umfeld bzw. in der Neustraße, was auch an den Bodenrichtwerten ablesbar ist (vgl. Kap Karte 14).

Karte 14: Bodenrichtwerte in der Innenstadt von Gronau



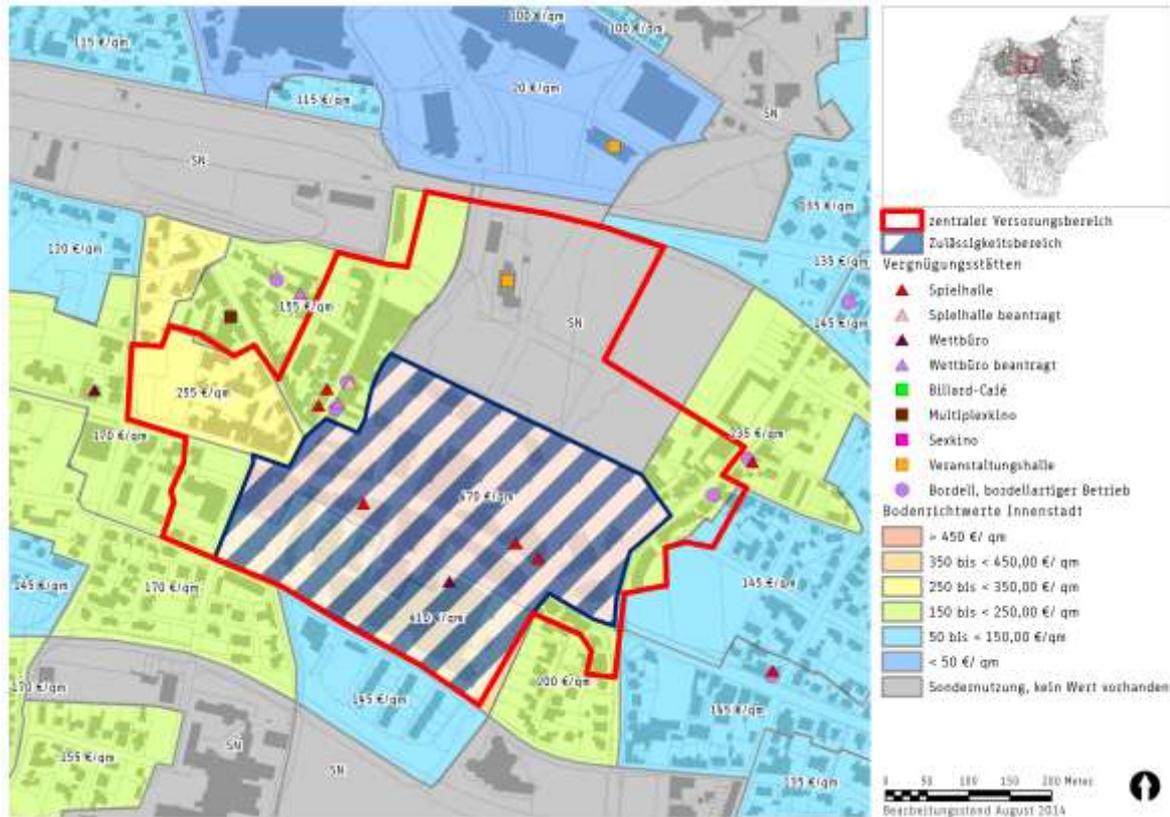
Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Gronau; Kartengrundlage: Stadt Gronau

Der Zulässigkeitsbereich für Vergnügungstätigkeiten ergibt sich räumlich, trotz des z.T. erkennbar eingesetzten Trading-Down-Prozesses, aus der derzeitigen städtebaulich-funktionalen Situation in Verbindung mit den höchsten Bodenwerten. Innerhalb dieses räumlich abgegrenzten Bereiches sollen Vergnügungstätigkeiten, ungeachtet der Unterart ausnahmsweise zulässig sein (vgl. Karte 15). Die Ausnahmetatbestände sind vor allem städtebaulich-funktionaler Natur, können jedoch auch zusätzlich gestalterischer oder sonstiger Natur sein (z.B. potenzielle Lärmbelastigung des Wohnens);



unberührt bleibt dabei das eigenständig zu prüfende Rücksichtnahmegebot gemäß § 15 (1) BauNVO.

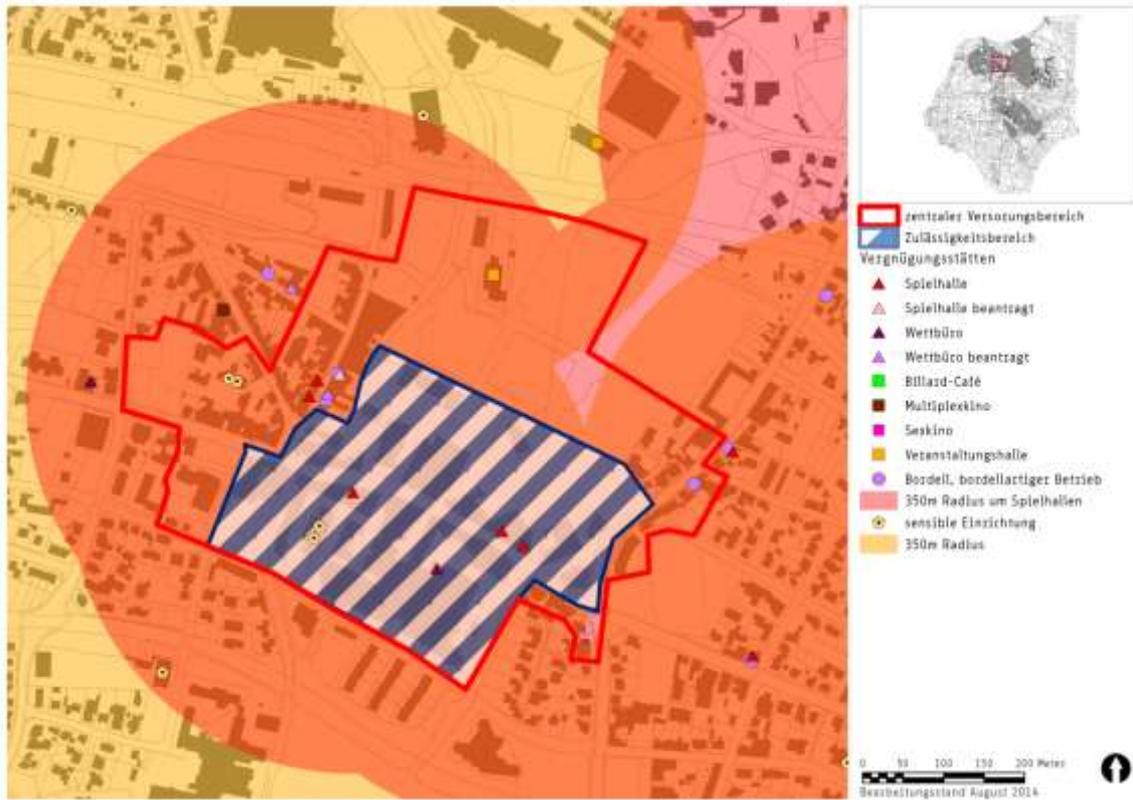
Karte 15: Räumlicher Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs



Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Gronau; Kartengrundlage: Stadt Gronau

Allerdings ist zu beachten, dass es derzeit auf Grund des § 16 (3) AG GlüStV NRW keine Ansiedlungsmöglichkeiten für Spielhallen im dargestellten Zulässigkeitsbereich gibt, wie die nachfolgende Karte 16 zeigt.

Karte 16: Räumlicher Zulässigkeitsbereich für Vergnügungsstätten innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs unter Beachtung der Abstände zwischen den Spielhallen nach § 16 (3) AG GlüStV NRW



Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Gronau; Kartengrundlage: Stadt Gronau

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 (Spielhallen, Wettbüros) gilt es anhand der vielfältigen Auswirkungen/ Beeinträchtigungen zu bewerten. So wird durch eine Verdrängung der Einzelhandels- und publikumsorientierten Dienstleistungsbetriebe die Gefahr eines einsetzenden Trading-Down-Prozesses bzw. eine Verschärfung dessen durch Einschränkung der Angebotsvielfalt und Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge evident.



Hinsichtlich dieser nutzungsspezifischen Störpotenziale von Vergnügungsstätten hat sich in Gronau gezeigt, dass innerhalb der Geschäftslagen die größten Auswirkungen von Spielhallen und Wettbüros 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. Da sich in den Geschossen ab dem zweiten Obergeschoss grundsätzlich eher Wohnnutzungen befinden, die es zu schützen gilt wird eine Beschränkung auf die Untergeschosse und das erste Obergeschoss vorgeschlagen.

Ebenso sind die rückwärtigen Lagen der abgegrenzten Straßenzüge zu schützen, da sich die bestehenden Wohnnutzen 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 Auswirkungen auf die Funktionalität der Erdgeschosszone ausgeräumt werden können. Zum Beispiel kann eine Erdgeschossnutzung durch Spielhallen und Wettbüros 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.



4.4 STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN GEWERBEGBEBIETEN

Zur Vermeidung eines „Verhinderungskonzeptes“ insbesondere für Spielhallen sollte ein zweiter Standort für Spielhallen und Wettbüros ermöglicht werden. Da in Gronau selbst Bereiche, die planungsrechtlich zumindest wohngeprägte Mischgebiete sind, durch Vergnügungsstätten und z.T. prostitutive Einrichtungen belastet sind (vgl. Kap. 3.2.3), 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. Zwar verfügt die Stadt Gronau noch über gewerbliche Entwicklungsflächen, aber genau hier sollte darauf geachtet werden, dass keine bodenrechtlichen Spannungen durch Einzelhandel und Vergnügungsstätten entstehen können.

Der Zulässigkeitsbereich für Spielhallen und Wettbüros, die neben dem (zentrenrelevanten) Einzelhandel im besonderen Verdacht stehen, Bodenpreistreiber zu sein, sollte insbesondere unter diesem Aspekt ausgewählt werden.

Ein gewichtiger Ansatzpunkt ist zunächst, dass aus heutiger Sicht die Ansiedlung von Spielhallen auch nach AG GlüStV NRW möglich ist. Ein weiteres wichtiges Merkmal des Standortes sollte eine bereits eingetretene „Fremdnutzung“ von Gewerbegebieten sein. Im Gewerbegebiet Gronau Ost entlang der Ochtruper Straße zwischen Düppelstraße und Heerweg werden beide Kriterien erfüllt, sodass für diesen Bereich ein Zulässigkeitsbereich für die Ansiedlung von **Spielhallen und Wettbüros** ausgewiesen werden sollte (vgl. Karte 17).

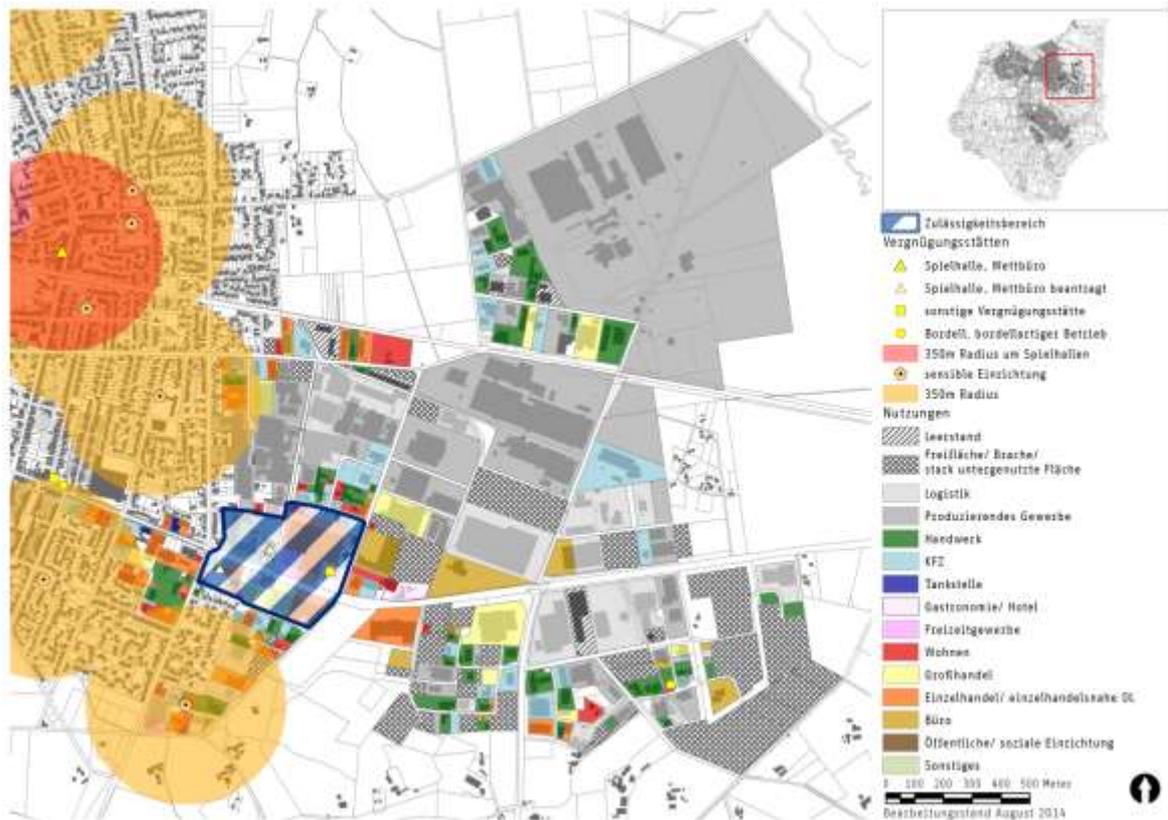
Die anderen gewerblichen Gebiete, in denen noch Spielhallen möglich wären scheiden aus verschiedenen Gründen aus, z.B.:

- Industrie- und Gewerbepark „Am Berge“: ein Bordell ist vorhanden, ansonsten jedoch keine bodenpreistreibenden Nutzungen wie z.B. Einzelhandel vorhanden; Bordell ist städtebaulich sehr unauffällig;
- Epe-Süd ist bisher frei von „Fremdnutzungen“ und sollte daher als Gewerbegebiet weiterentwickelt werden.



- Epe-Gronauer Straße ist ein eher kleines Gewerbegebiet, das unmittelbar von Wohnbebauung umgeben ist, sodass der Schutz der Wohnfunktion hier eine besondere Rolle spielt.
- Epe-Nord ist stark mit Wohnen durchsetzt, sodass sich hieraus bereits schon Beschränkungen ergeben und dürfte strukturell eher „labil“ auf weitere „Fremdnutzungen“ z.B. durch Spielhallen und andere Vergnügungsstätten reagieren.

Karte 17: Zulässigkeitsbereich Gewerbegebiet Gronau Ost



Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Gronau; Kartengrundlage: Stadt Gronau

Auch wenn die Unterarten **Diskotheken, Tanzlokale usw.** auf Grund geringerer Störpotenziale auf Gewerbeflächen (insbesondere hinsichtlich Lärm und Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge) in Gewerbegebieten verträglicher sind als Spielhallen und Wettbüros, ist gutachterlich davon auszugehen, dass die „Reinheit“ der Gewerbegebiete eine wichtige Standortqualität für die ansässigen und potenziell zukünftigen Betriebe darstellt. Insbesondere im Hinblick auf die Problematik bei der Neuausweisung von Gewerbegebieten, die ggf. im Einzelfall zu langwierig sein kann, stellen verfügbare und bezahlbare Gewerbegrundstücke in „geordneten“ Gewerbe-



gebieten 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 - auch außerhalb des Zulässigkeitsbereiches für Spielhallen und Wettbüros – und innerhalb des Zulässigkeitsbereichs im Gewerbegebiet Ost 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 Haupteinfahrstraßen 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.



4.5 ZUSAMMENFASSUNG

Im Einzelnen werden folgende Regelungen vorgeschlagen:

- **Spielhallen und Wettbüros** sind in dem abgegrenzten Zulässigkeitsbereich des zentralen Versorgungsbereichs Innenstadt Gronau ausnahmsweise zulässig,
 - wenn sie außerhalb der Erdgeschosszone liegen (vertikale Steuerung) und
 - keine sonstigen negativen Auswirkungen zu erwarten sind.
- **Spielhallen und Wettbüros** sind darüber hinaus im abgegrenzten Zulässigkeitsbereich Gewerbegebiet Gronau Ost (Ochtruper Straße) ausnahmsweise zulässig.
- **Unterarten von Vergnügungsstätten** wie z.B. Diskotheken/ Tanzlokale/ Swinger-Clubs sind auf Grund geringer Auswirkungen auf das Bodenpreisniveau und ohne wesentliche sonstige Störungen (Lärm, Betriebsabläufe etc.) ausnahmsweise zulässig
 - innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs,
 - vorrangig im abgegrenzten Zulässigkeitsbereich Ochtruper Straße und
 - in anderen gewerblichen Bereichen,
 - in denen auch nicht zentrenrelevanter Einzelhandel zulässig ist und
 - keine sonstigen negativen Auswirkungen auf das Gewerbegebiet zu erwarten sind.
- **Festhallen**, Großdiskotheken und Großkinos sind auf Grund des zu erwartenden hohen Verkehrsaufkommens und der auch damit verbundenen Lärmemissionen in Gewerbegebieten nur ausnahmsweise zulässig, wenn
 - benachbarte Gewerbebetriebe nicht in ihrer Funktion beeinträchtigt werden,
 - die verkehrliche Abwicklung gewährleistet ist und
 - ggf. benachbarte Wohngebiete nicht durch Park-Such-Verkehr und Besucherlärm in der Wohnruhe beeinträchtigt werden.



5. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE STÄDTEBAULICH VERTRÄGLICHE STEUERUNG VON PROSTITUTIVEN EINRICHTUNGEN

Die Ansiedlung und räumliche Zulässigkeit von Spielhallen wird nach dem AG GlüStV NRW 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 verdrängen⁶⁰.

Auch besondere städtebauliche Gründe, wie die Rücksichtnahme auf ein benachbartes Wohngebiet, können unter Umständen für einen Ausschluss von Bordellen in Gewerbegebieten herangezogen werden⁶¹.

Zunächst sind prostitutive Einrichtungen unabhängig ihres Typus als regelmäßig störende gewerbliche Nutzung in Wohngebieten bauplanungsrechtlich unzulässig.⁶²

In den Mischgebieten ist ein Bordellbetrieb oder ein bordellartiger Betrieb nach der Rechtsprechung grundsätzlich unzulässig⁶³. Dies schließt auch Terminwohnungen mit ein⁶⁴. Einrichtungen der Wohnungsprostitution sind auf Grund ihres geringeren

⁶⁰ 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.

⁶¹ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, 11.05.2005 - Az: 8 C 10053/05.OVG)

⁶² Vgl. BVerwG-Urteil vom 28.06.1995 - 4 B 137/95

⁶³ Vgl. VGH BW, 19.10.1990, BauR 1991, 300 und VGH BW, Urteil vom 24.07.2002 - 5 S 149/01.

⁶⁴ Vgl. u.a. Bay. VGH, 16.05.2008 - 9ZB 07.3224)



Störpotenzials hingegen als eine einfache gewerbliche Nutzung im Mischgebiet zulässig⁶⁵ oder allenfalls unter Hinweis auf § 15 BauNVO unzulässig⁶⁶. 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.

Gutachterlich wird jedoch vorgeschlagen dass **Bordelle und bordellartige Betriebe** in den bestehenden Gewerbegebieten von Gronau ausnahmsweise zugelassen

⁶⁵ 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).

⁶⁶ Vgl. VGH Mannheim NVwZ 1997, 601.



werden können, wenn diese keine städtebaulich-funktionalen sowie städtebaulich-sozialen Auswirkungen erzeugen.

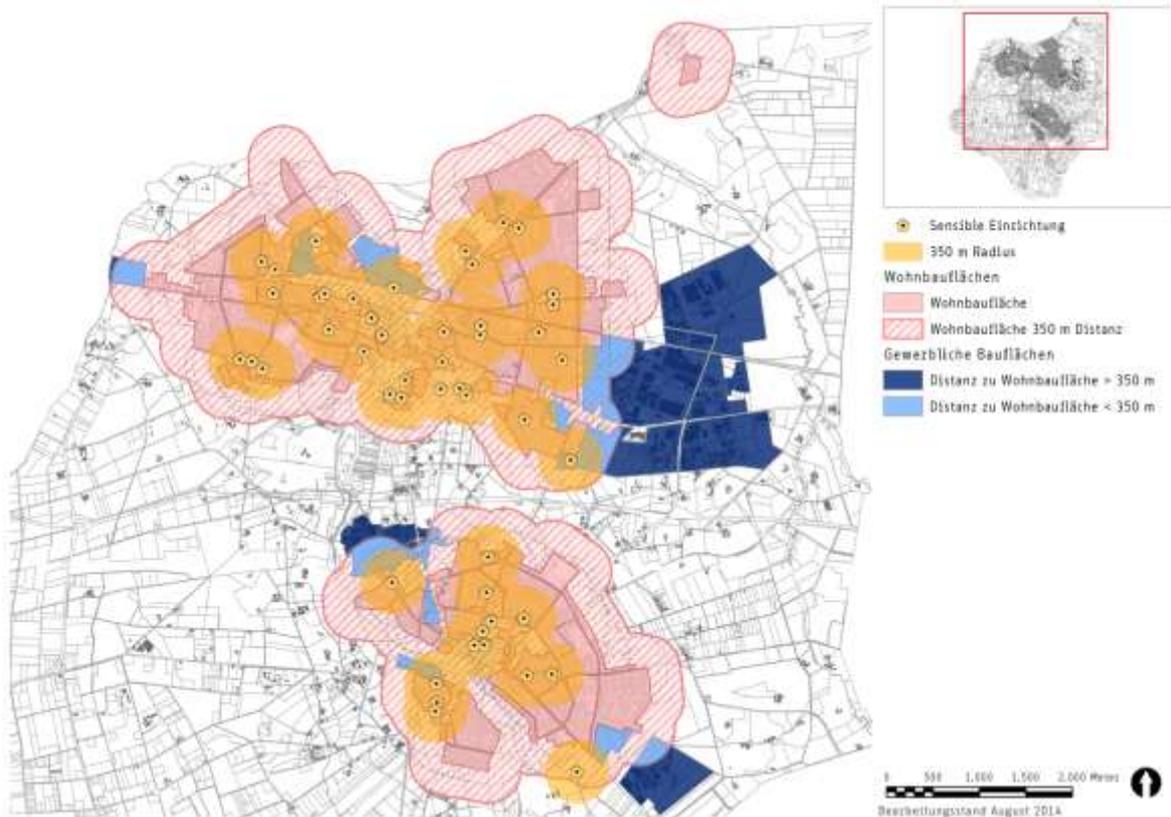
Dies ist in Gronau i.d.R. der Fall, wenn sich bordellartige Betriebe in eher heterogenen Gewerbegebieten befinden, die neben den traditionellen Gewerbebetrieben in Gewerbegebieten, wie produzierendes Gewerbe, artverwandten Nutzungen (Handwerksbetriebe u.ä.) und insbesondere "Fremdnutzungen" (Einzelhandel, Freizeiteinrichtungen etc.), angesiedelt wurden. Damit können jedoch zunächst nur die direkten funktional schädigenden Auswirkungen, die Bordelle und bordellartige Betriebe entfalten können, minimiert und räumlich begrenzt werden. Als ertragsreiche Nutzungen sind Bordelle und bordellartige Betriebe grundsätzlich in der Lage traditionelle Gewerbebetriebe in Gewerbegebieten zu verdrängen.

Damit sich auch auf angrenzende sensible Gebiete (Wohngebiete und Mischgebiete mit hohen Wohnanteilen) und Nutzungen sowie Einrichtungen (Schulen, Kindergärten) keine negativen Auswirkungen übertragen, sind nur solche Standorte außerhalb dieser Wirkungsbereiche grundsätzlich denkbar. Als Anhaltspunkt zur Ermittlung der Suchräume könnten hier die Radien aus dem AG GlüStV NRW von rd. 350 m oder die klassischen Nahversorgungsentfernungen von rd. 500 m Luftlinie herangezogen werden; letztere definieren eine fußläufige Erreichbarkeit.

An den Kriterien Entfernung zu Wohnbereichen und sensiblen Einrichtungen gemessen, bleiben nur noch die Gewerbegebiete Gronau-Ost, östlich der Düppelstraße, „Am Berge“, der äußerste Süden von Epe-Süd und eine Restfläche des GE Enscheder Straße als Standortoptionen übrig.



Karte 18: Standortoptionen für Bordelle und bordellartige Betriebe



Quelle: eigene Darstellung; Informationen der Stadt Gronau; Kartengrundlage: Stadt Gronau

Auf Grund der bestehenden „Belastung“ der Enscheder Straße und vor dem Hintergrund der planerischen Überlegung, ob die Grenzlage weiterhin – wie in vielen Städten traditionell – der Standort für „ungeliebte“ Nutzungen bleiben soll, ist zu entscheiden, ob in diesem Gewerbegebiet, in dem Flächen für das traditionelle Gewerbe vorhanden sind, weitere „störende“ Betriebsformen angesiedelt werden sollten. Ungeachtet dieser Frage sollte in jedem Fall in den als potenzielle Standorte für Bordelle und bordellartige Betriebe definierten Gewerbegebieten auf eine zurückhaltende Werbung geachtet werden. Städtebaulich unverträglich ist in jedem Fall die Ansiedlung dieser Betriebe unmittelbar mit Blickbeziehung an der Ochtrup- und an der Enscheder Straße.



6. EMPFEHLUNGEN ZU MASSNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES

Eine räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten ist nur mit den Mitteln der Bauleitplanung, eine räumliche Steuerung von Bordellen und bordellartigen Betrieben auch durch die Bauleitplanung möglich (ggf. ergänzend zu Sperrgebietsverordnung), wenn die jeweiligen Zulässigkeiten in den Gebieten nach BauNVO modifiziert werden sollen. Mit dem Beschluss des Rates 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 Gronau 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 geplanten Absatz 2b zukünftig nicht mehr notwendig, was die Begründung und Handhabung u.E. erleichtert.

Mit der BauGB-Novelle 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 Gronau 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 Rechtsbindung⁶⁷. Zu klären ist lediglich, wie das Konzept in die Bebauungsplanung Eingang findet.

⁶⁷ Vgl. dazu z.B. OVG NRW, Az. 10 A 1512/07, Urteil vom 06.11.08, 1. Leitsatz.