



Dr. Donato Acocella
Stadt- und Regionalentwicklung

Konzept zur Steuerung von Vergnügungsstätten und Bordellen für die Stadt Elmshorn



Bearbeiter:

Dr. rer. pol. Rainer Kahnert
Marthe Bernhard, M.Sc. Raumplanung

Dortmund, 10.02.2018

INHALTSVERZEICHNIS:

| | |
|---|-----------|
| 1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG | 1 |
| 2. DEFINITION UND RECHTLICHER RAHMEN | 4 |
| 2.1 DEFINITION DES BEGRIFFS "VERGNÜGUNGSTÄTTE" | 4 |
| 2.1.1 Nutzungsprofile von Vergnügungstättten und „Rotlichtangeboten“ | 6 |
| 2.1.2 Störpotenziale von Vergnügungstättten | 10 |
| 2.1.3 Baurechtliche Zulässigkeit von Vergnügungstättten | 12 |
| 2.1.3.1 Abgrenzung der nicht kerngebietstypischen gegenüber den nur im Kerngebiet zulässigen Vergnügungstättten | 13 |
| 2.1.3.2 Zulässigkeit als Ausnahme | 16 |
| 2.1.3.3 Städtebauliche Gründe | 17 |
| 2.1.4 Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen (Spielhallengesetz – SpielhG) des Landes Schleswig-Holstein..... | 18 |
| 2.1.5 Landesverordnung über den stationären Vertrieb von Sportwetten (Sportwettbetriebsverordnung – SVVO)..... | 21 |
| 2.2 BORDELLE UND BORDELLARTIGE BETRIEBE - BEGRIFFSDEFINITION..... | 23 |
| 2.2.1 Rechtliche Situation..... | 25 |
| 2.2.2 Planungsrechtliche Zulässigkeit..... | 27 |
| 3. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE | 31 |
| 3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSTÄTTE IN DER GESAMTSTADT | 31 |
| 3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN ZENTRALEN VERSORGUNGSBEREICHEN .. | 33 |
| 3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungstättten in den zentralen Versorgungsbereichen | 34 |
| 3.2.2 Zentraler Versorgungsbereich Innenstadt Elmshorn | 36 |
| 3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN MISCHGEBIETEN VON ELMSHORN..... | 55 |
| 3.3.1 Kaltenweide | 55 |
| 3.3.2 Flamweg / Gärtnerstraße | 56 |
| 3.3.3 Ollnsstraße / Klostersande / Margarethenstraße..... | 56 |
| 3.3.4 Langelohe / Köllner Chaussee | 57 |
| 3.3.5 Rehmkestraße / Köhnholz | 57 |
| 3.4 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGBIETEN VON ELMSHORN..... | 58 |
| 3.4.1 Gewerbegebiet Nord..... | 58 |
| 3.4.2 Gewerbebereich Nordstadt | 62 |
| 3.4.3 Industriegebiet Süd | 64 |
| Zusammenfassung..... | 69 |
| 3.5 BORDELLE UND VERGLEICHBARE EINRICHTUNGEN IN ELMSHORN | 70 |
| 4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTE | 72 |
| 4.1 KRITERIEN FÜR DIE BEURTEILUNG VON ZENTRALEN VERSORGUNGSBEREICHEN..... | 73 |
| 4.2 KRITERIEN FÜR DIE BEURTEILUNG VON MISCHGEBIETEN | 76 |
| 4.3 KRITERIEN FÜR DIE BEURTEILUNG VON GEWERBEGBIETEN..... | 77 |
| 4.4 ZUSAMMENFASSENGE STÄDTEBAULICH-FUNKTIONALE BEWERTUNG DER STANDORTE FÜR VERGNÜGUNGSTÄTTE..... | 80 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 4.5 | ANSIEDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR SPIELHALLEN UNTER DEM ASPEKT DER GLÜCKSSPIELRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT NACH SPIELHG SCHLESWIG-HOLSTEIN..... | 82 |
| 4.6 | EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN INNERHALB DES ZENTRALEN VERSORGBEREICHES | 85 |
| 4.7 | EMPFEHLUNGEN FÜR EINE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN MISCHGEBIETEN | 90 |
| 4.8 | EMPFEHLUNGEN FÜR EINE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN GEWERBEGEBIETEN | 91 |
| | 4.8.1 Gewerbegebiet Nord..... | 91 |
| | 4.8.2 Gewerbebereich Nordstadt | 93 |
| | 4.8.3 Industriegebiet Süd | 94 |
| | 4.8.4 Zusammenfassung: Zulässigkeit von Vergnügungstättten in den Gewerbegebieten..... | 97 |
| 4.9 | ZUSAMMENFASSUNG RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN..... | 98 |
| 4.10 | ZULÄSSIGKEIT VON BORDELLEN UND ANDEREN PROSTITUTIVEN EINRICHTUNGEN | 99 |
| 5. | <u>EMPFEHLUNGEN ZU MASSNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTE</u> | 104 |
| 5.1 | VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTE | 104 |
| 5.2 | UNTERSETZUNG DURCH STÄDTEBAULICHE KONZEPTE..... | 108 |
| 5.3 | UMGANG MIT ZUKÜNFTIGEN GEWERBE- UND MISCHGEBIETEN..... | 109 |

TABELLENVERZEICHNIS:

| | | |
|---------|---|----|
| Tab. 1: | Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO..... | 12 |
| Tab. 2: | Empfehlungen für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in der Innenstadt Elmshorn nach Teilquartieren | 89 |
| Tab. 3: | Empfehlungen für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den Gewerbebereichen nach Teilquartieren | 94 |
| Tab. 4: | Empfehlungen für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten im Industriegebiet Süd nach Teilquartieren..... | 96 |

KARTENVERZEICHNIS:

| | | |
|-----------|---|-----|
| Karte 1: | Vergnügungsstätten und sensible Einrichtungen in Elmshorn (Gesamtstadt) | 31 |
| Karte 2: | Vergnügungsstätten und sensible Einrichtungen in Elmshorn (Innenstadt) | 32 |
| Karte 3: | Quartiersgliederung der Innenstadt Elmshorn | 38 |
| Karte 4: | Gliederung des Gewerbegebietes Nord | 59 |
| Karte 5: | Nutzungsstruktur Gewerbegebiete Nord I - III..... | 60 |
| Karte 6: | Nutzungsstruktur Gewerbebereich Nordstadt..... | 63 |
| Karte 7: | Quartiersstruktur im Industriegebiet Süd..... | 65 |
| Karte 8: | Nutzungsstruktur Industriegebiet Süd | 66 |
| Karte 9: | Spielhallen und sensible Einrichtungen nach SpielhG Schleswig-Holstein mit Mindestabständen..... | 83 |
| Karte 10: | Spielhallen und sensible Einrichtungen nach SpielhG Schleswig-Holstein mit Mindestabständen in der Innenstadt | 84 |
| Karte 11: | Zulässigkeitsbereiche in der Innenstadt von Elmshorn | 90 |
| Karte 12: | Zulässigkeitsbereich im Gewerbegebiet Nord | 92 |
| Karte 13: | Zulässigkeitsbereiche im Industriegebiet Süd | 97 |
| Karte 14: | Zulässigkeitsbereich für Bordelle und vergleichbare Einrichtungen im Gewerbegebiet Nord | 101 |
| Karte 15: | Zulässigkeitsbereich für Bordelle und vergleichbare Einrichtungen im Industriegebiet Süd | 102 |
| Karte 16: | Untersuchungsräume und Zulässigkeitsbereiche für Vergnügungsstätten und Bordelle - Gesamtübersicht | 103 |

FOTOVERZEICHNIS:

| | | |
|---------|--|----|
| Foto 1: | negatives Beispiel, andere Stadt | 35 |
| Foto 2: | negatives Beispiel, andere Stadt | 35 |
| Foto 3: | positives Beispiel, andere Stadt..... | 35 |
| Foto 4: | positives Beispiel, andere Stadt..... | 35 |
| Foto 5: | Wettbüro Flamweg 12 | 39 |
| Foto 6: | Wettbüro Flamweg 12 | 39 |
| Foto 7: | Wettbüro Flamweg 20 | 40 |
| Foto 8: | Wettbüro Flamweg 20 | 40 |
| Foto 9: | Wettbüro Schulstraße 74 | 40 |

| | | |
|----------|--|----|
| Foto 10: | Spielhalle Königstraße 30 | 42 |
| Foto 11: | Spielhalle Königstraße 30 | 42 |
| Foto 12: | Spielhalle Königstraße 44 | 42 |
| Foto 13: | Spielhalle Königstraße 44 | 42 |
| Foto 14: | Spielhalle Marktstraße 12 | 43 |
| Foto 15: | Spielhalle Marktstraße 12 | 43 |
| Foto 16: | Spielhalle Flamweg 3..... | 44 |
| Foto 17: | Spielhalle Flamweg 3..... | 44 |
| Foto 18: | Spielhalle Berliner Straße 1 | 45 |
| Foto 19: | Spielhalle Berliner Straße 1 | 45 |
| Foto 20: | Spielhalle Holstenplatz 8 | 46 |
| Foto 21: | Spielhalle Holstenplatz 8 | 46 |
| Foto 22: | Spielhalle Panjestraße 12 | 47 |
| Foto 23: | Spielhalle Panjestraße 12 | 47 |
| Foto 24: | Spielhalle Mühlenstraße 3..... | 48 |
| Foto 25: | Barbetrieb, evtl. Bordellnutzung Panjestraße 3 | 49 |
| Foto 26: | Spielhalle Gerberstraße 26 | 51 |
| Foto 27: | Spielhalle Gerberstraße 26 | 51 |
| Foto 28: | Spielhalle Friedenstraße 1..... | 52 |
| Foto 29: | Spielhalle Friedenstraße 1..... | 52 |
| Foto 30: | Nachtclub / Bordell Bauerweg 39..... | 53 |
| Foto 31: | Spielhalle Friedenstraße 34 | 54 |
| Foto 32: | Spielhalle Friedenstraße 34 | 54 |
| Foto 33: | Wettbüro Rehmkestraße 2 | 58 |
| Foto 34: | Wettbüro Rehmkestraße 2 | 58 |
| Foto 35: | Diskotheek Kurt-Wagener-Straße 4 | 67 |
| Foto 36: | Diskotheek Kurt-Wagener-Straße 4 | 67 |
| Foto 37: | Spielhalle Werner-von-Siemens-Straße 5 | 68 |
| Foto 38: | Spielhalle Werner-von-Siemens-Straße 5 | 68 |
| Foto 39: | Nachtclub / Bordell Bauerweg 39..... | 70 |
| Foto 40: | Barbetrieb, evtl. Bordellnutzung Panjestraße 3 | 71 |

1. AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG

Mit Datum vom 23.12.2016 beauftragte die Stadt Elmshorn das Büro Dr. Acocella Stadt- und Regionalentwicklung mit der Erarbeitung eines Vergnügungsstättenkonzeptes für die Stadt Elmshorn. Anlass für diese Untersuchung ist zum einen die bereits jetzt hohe Zahl von Vergnügungsstätten in Elmshorn, zum anderen die weiterhin zunehmende Zahl von Anfragen zur Einrichtung von Spielhallen und Wettbüros. Diese Entwicklung kann sowohl funktionsbezogen städtebaulich negativ wirken als auch zu einer stadtsoziologischen Problematik führen, die sich im Herausbilden entsprechend negativ geprägter Stadträume ausdrückt.

Die Ansiedlungsmöglichkeiten für Vergnügungsstätten sind planungsrechtlich geregelt und beispielsweise im Hinblick auf Misch- und Gewerbegebiete nur unter bestimmten Bedingungen möglich. In Kerngebieten sind sie allgemein zulässig. Auch die Baurechtsnovellen 2013 und 2017 haben hier keine Änderung hervorgebracht, obwohl ein Konfliktpotenzial mit dem Glücksspielstaatsvertrag und den Ausführungsgesetzen (Gewerberecht) besteht und hier möglicherweise eine Anpassung sinnvoll gewesen wäre.

In Innenstädten, aber auch in sonstigen Stadtbereichen werden Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros, häufig als Indikator für einen eingesetzten bzw. einen einsetzenden Trading-Down-Prozess gewertet. Diese allgemeine Einschätzung dürfte sich auch aufgrund der im Umfeld befindlichen sonstigen Nutzungen und der jeweiligen städtebaulichen Situation entwickelt haben. Dabei ist es unerheblich, ob die Ansiedlung dieser Nutzungen den Trading-Down-Prozess einleitet oder ob diese eine Folge ist.

Hinsichtlich einer langfristigen Steuerungsperspektive stellt sich jedoch die Frage, ob und wie eine städtebaulich verträgliche Haltung planungsrechtlich dauerhaft umgesetzt werden kann: Die räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten, also auch der Ausschluss, ist aufgrund einer Konzeption grundsätzlich zulässig¹. Daraus folgt die planungsrechtliche Notwendigkeit, Gebiete/ Stadtbereiche/ Räume auszuweisen, in denen Vergnügungsstätten zulässig sind; ein Totalausschluss im gesamten Stadt-

¹ Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 02.3.2004, Az. 7 A 3622/03.

gebiet wird rechtlich grundsätzlich nicht möglich sein. Eine Stadt darf keine eigene, von der Gesetzgebung abweichende, *Spielhallenpolitik*² betreiben.

Wesentliche Voraussetzung für eine gesamtstädtische Steuerung ist die hinreichend detaillierte städtebauliche Begründung³. 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 waren⁴. Untersuchungen z.B. hinsichtlich einer Suchtprävention können somit nicht Teil eines Vergnügungsstättenkonzepts i.S.d. § 1 (6) 11 BauGB sein.

Die Absicht, Vergnügungsstätten nicht an allen grundsätzlich zulässigen Standorten zu ermöglichen, bedarf einer hinreichenden städtebaulich geprägten Begründung. Der Ausschluss von bestimmten Nutzungsarten in für sie an sich in Frage kommenden Gebieten (Ausschluss von Vergnügungsstätten in Kerngebieten) und der Verweis in Gebiete in denen sie allenfalls ausnahmsweise zugelassen werden können (z.B. Gewerbegebiete), ist nach Auffassung des BVerwG grundsätzlich bedenklich⁵ - allerdings nicht unmöglich⁶.

Im Grundsatz gilt dies auch für die Steuerung von Bordellen und anderen prostitutiven Einrichtungen. Bordelle sind als „Gewerbebetriebe besonderer Art“ (vgl. dazu Kap. 2.2) in Gewerbe- und Industriegebieten allgemein zulässig; in Mischgebieten und Kerngebieten können sie unter bestimmten Bedingungen zulässig sein. Sie können aber auch in diesen Gebieten für unzulässig erklärt werden, wenn städtebauliche Gründe gegen eine Zulässigkeit sprechen.

² "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.

³ 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.

⁴ "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 Abs. 5 BauNVO maßgebend waren, überhaupt nicht städtebaulicher Natur sind." Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91

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

⁶ Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 02.03.2004, Az. 7 A 3622/03.

Im Rahmen dieses Konzeptes werden insofern städtebaulich begründete und abgewogene Bereiche für die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit von Vergnügungsstätten und Bordellen innerhalb des Stadtgebietes Elmshorn erarbeitet. Dieses Konzept ist als städtebauliches Entwicklungskonzept gem. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu bewerten und bildet somit die Grundlage für die zukünftige Steuerung der Vergnügungsstätten in Elmshorn.

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, diese städtebaulich zu begründen. Zur Transparenz der Rahmenbedingungen wird vorab der planungsrechtliche Rahmen und die einschlägigen Urteile zusammengestellt. Insbesondere die Urteile dienen dazu, die entsprechende Konzeption für die Stadt Elmshorn zu entwickeln und zu begründen sowie letztlich auch den Entscheidungsspielraum für 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 (3), 6a (3) Nr. 1; 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 kerngebietstypische 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 ein. 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.

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 Einzelfallentscheidungen 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 vorhalten⁷.

⁷ Vgl. Hess. VGH Beschluss vom 19.09.2006, Az.: 3 TG 2161/06 - unter Bezugnahme auf Fickert/Fieseler, BauNVO, Kommentar, 10. Auflage, 2002.

Dazu zählen:

- Spiel- und Automatenhallen, Spielcasinos und Spielbanken,
- Wettbüros⁸,
- Diskotheken und Nachtlokale jeglicher Art sowie Festhallen⁹,
- Varietés¹⁰, Nacht- und Tanzbars, alle Tanzlokale und Tanzcafés, Stripteaselokale, Swinger-Clubs und Sexkinos einschließlich der Ladenlokale 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 Sinn¹¹ etc.), mit Ausnahme von Einrichtungen mit Film- und Videovorführungen sexuellen Charakters, die wiederum unstrittig zu den Vergnügungsstätten gehören¹²,
- Einrichtungen und Anlagen, die vornehmlich sportlichen Zwecken dienen (Sport-/ Fitness-Center),
- Bordelle/ bordellartige Betriebe (als reines Bordell Gewerbebetrieb besonderer Art)¹³.

"Graubereiche":

- Billardcafé, Bowling-Center, Kinocenter¹⁴ (Multiplex-Kino) (Einzelfallbetrachtung notwendig - je nach Ausstattung und Ausrichtung der Betriebsform kann es sich um eine Vergnügungsstätte handeln),

⁸ In Abgrenzung zu Wettannahmestellen vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15.10.2013. AZ 2 S 2514/12.

⁹ 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).

¹⁰ Gemäß §33a GewO gilt dies nicht für Darbietungen mit überwiegend künstlerischem, sportlichem, akrobatischem oder ähnlichem Charakter.

¹¹ Vgl. Fickert/Fieseler 2002.

¹² Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg BauGB, Kommentar, Stand Oktober 2008.

¹³ Im Einzelfall kann ein Bordell in Verbindung mit einem Animierbetrieb (z.B. einer auch unabhängig besuchbaren Nachtbar) eine Vergnügungsstätte darstellen.

¹⁴ Vgl. OVG Brandenburg, Beschluss vom 21.03.2003, Az.: 3 A 57/00.Z.

- Sex-/ Erotik-Shops (mit oder ohne Videokabinen).

Wirtschafts- und gewerberechtlich sind Vergnügungsstätten Gewerbebetriebe, bei denen die kommerzielle Unterhaltung der Besucher und Kunden im Vordergrund steht¹⁵. Eine steuerrechtliche/ gewerberechtliche Begriffsdefinition ist jedoch nicht mit einer städtebaulich/ baurechtlichen Definition gleichzusetzen, da hier andere Kriterien zur Einordnung herangezogen werden (müssen).

Zur Abgrenzung des Begriffs gegenüber anderen Nutzungen, Anlagen und Betrieben ist grundsätzlich die Eigenständigkeit des Begriffs zu berücksichtigen. Die Bezeichnung "Vergnügungsstätte" ist in der BauNVO 1990 als ein eigenständiger Begriff zu betrachten, ansonsten hätte der Verordnungsgeber (§ 9a BauGB) hier nicht differenziert. Die Abgrenzung von Vergnügungsstätten zur scheinbar verwandten Nutzung "Gaststätte" erfolgt über die hauptsächliche, im Vordergrund stehende Nutzungsart. So handelt es sich bei einer Versammlungsstätte dann um eine Gaststätte, wenn das Essen und Trinken bzw. das Bewirten im Vordergrund der geschäftlichen Tätigkeit steht. Steht aber die gewerbliche Freizeit-Unterhaltung im Vordergrund, so handelt es sich um eine Vergnügungsstätte¹⁶.

2.1.1 Nutzungsprofile von Vergnügungsstätten und „Rotlichtangeboten“

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.

Spielhallen gehören unstrittig zu den Vergnügungsstätten, da die Zweckbestimmung von Spielhallen sich ausschließlich an dem Spieltrieb des Menschen orientiert:

¹⁵ Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg: 2008.

¹⁶ 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.

"Spiel ist jede Tätigkeit, die aus Vergnügen an der Ausübung als solche bzw. am Gelingen vollzogen wird."¹⁷

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"¹⁸.

Wettbüros, d.h. Ladengeschäfte, in denen der Abschluss von Sportwetten bei einem (im Regelfall im EU-Ausland ansässigen) Buchmacher ermöglicht wird, haben eine ähnliche städtebauliche Wirkung wie Spielhallen. Hiervon zu unterscheiden sind die reinen **Wettannahmestellen**, in denen Wetten zwar platziert werden können, aber keine weiteren Angebote bestehen. Wettbüros sind demgegenüber, außer mit der Wettannahme, auch mit Aufenthaltsmöglichkeiten, ggf. Getränkeangebot sowie der Übertragung von Sportveranstaltungen, auf die gewettet werden kann, ausgestattet. Dementsprechend dienen Wettbüros, neben der Platzierung von Wetten, vor allem als Treffpunkt sowie der Unterhaltung durch das (gemeinschaftliche) Verfolgen der Sportveranstaltungen als Wettgegenstand und der dynamischen Entwicklung der Wettquoten. Aufgrund des in Deutschland geltenden Wettmonopols¹⁹, das an dem Gemeinwohlziel der Begrenzung der Wettleidenschaft und Bekämpfung der Wetsucht ausgerichtet ist, ging man zunächst davon aus, dass der Betrieb von Wettbüros

¹⁷ Der Brockhaus (1992) Band 3, Mannheim.

¹⁸ 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.

¹⁹ Der Begriff "Monopol" ist dabei jedoch staatsrechtlich irreführend, da die Gesetzgebungskompetenz im Glücksspielrecht in Deutschland durch die Länder ausgeübt wird.

untersagt werden kann²⁰. Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum staatlichen Glücksspielmonopol²¹ wurde dieser Ansicht widersprochen.

Billardclubs und Billardcafes 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.

Diskotheken, Tanzlokale und Varietés sind flächenmäßig meist viel größer als die übrigen Vergnügungsstätten. 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.

Bars und Nachtclubs stellen eine Klasse von Vergnügungsstätten dar, bei denen die Abgrenzung zur normalen Gastronomie fließend ist und am Einzelfall definiert werden muss. Insbesondere bei **Bars** gibt es ein weites Spektrum von Cocktailbars über Bars, die eher der normalen Gastronomie entsprechen, bis zu Nachtbars, die ein deutlich anderes Zeitfenster der Nutzung haben als andere Gastronomiebetriebe. Die Einstufung als normaler Gastronomiebetrieb oder als Vergnügungsstätte muss daher am Einzelfall vorgenommen werden; mögliche Kriterien zur Unterscheidung können die Öffnungszeiten²², mögliche Animieraktivitäten, zusätzliche Showangebote oder die Ausrichtung auf ein spezielles Getränkeangebot sein. Eine eindeutige

²⁰ 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.

²¹ Vgl. EuGH (Große Kammer), Urteil vom 08.09.2010, Az.: C-409/06.

²² Öffnung in den späten Abendstunden, Schließung in den frühen Morgenstunden

Abgrenzung wie bei anderen Arten von Vergnügungsstätten ist allerdings nicht möglich.

Internetcafés sind dann als Vergnügungsstätten einzuordnen, wenn dort spielhallenähnliche Angebote vorgehalten werden; grundsätzlich stellen diese Nutzungen dann Spielhallen im Sinne der Gewerbeordnung (GewO) dar²³. Internetcafés und Callshops, die sich auf (Tele-)Kommunikationsdienstleistungen beschränken, sind grundsätzlich keine Vergnügungsstätten, sondern allgemeine Gewerbebetriebe.

Einrichtungen, die erotische und sexuelle Dienstleistungen anbieten („**Rotlichtangebote**“) sind grundsätzlich, aufgrund ihrer heterogenen Ausprägung, keiner einheitlichen Einstufung zugänglich²⁴.

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 werden²⁵.

- **Varietés**²⁶ sind kulturell und gesellschaftlich akzeptiert und können nur bedingt als Vergnügungsstätten betrachtet werden.
- **Betriebsformen zur Darstellung sexueller Handlungen** (z.B. Porno-Kino, Sex-Shops mit Videokabinen, Sex-Shows, Striptease, Table-Dance,) sind unstrittig dem baurechtlichen Begriff der Vergnügungsstätten unterzuordnen²⁷.
- Nahezu einheitlich werden auch **Swinger-Clubs** als Vergnügungsstätte angesehen²⁸, da das Gemeinschaftserlebnis einen wesentlichen Aspekt des Angebotes ausmacht.

²³ 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."

²⁴ Vgl. auch Weidemann 2009: Die städtebauliche Steuerung von Vergnügungsstätten, Reader zum vhw Seminar vom 05.11.2009, S. 19 - 34.

²⁵ Vgl. VG Karlsruhe, 30.07.2009 - 5 K 1631/09).

²⁶ 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.

²⁷ Vgl. Fickert/ Fieseler, BauNVO, 11. Auflage, § 4a Rdnr. 22.21.

- **Prostitutive Einrichtungen** wie Bordelle, bordellartige Betriebe, Terminwohnungen sowie Einrichtungen der Wohnungsprostitution werden hingegen nicht als Vergnügungsstätten, sondern als Gewerbebetriebe eigener Art eingestuft²⁹. Sie sind daher nicht Steuerungsgegenstand einer Vergnügungsstättenkonzeption. Allerdings sind auch hier (teil-)räumliche Ausschlüsse der Zulässigkeit mit einer städtebaulichen Begründung möglich.

2.1.2 Störpotenziale von Vergnügungsstätten

Spielhallen haben ein sehr vielfältiges Störpotenzial. Insbesondere aufgrund der langen Öffnungszeiten, meist täglich von 6 bis 24 Uhr, sind grundsätzlich Unverträglichkeiten mit Wohnnutzungen anzunehmen.

Spielhallen sind in der Regel in der Lage, höhere Kauf- bzw. Mietpreise als andere Nutzungen zu zahlen; daher besteht die Gefahr einer Verzerrung des sensiblen Boden- und Mietpreisgefüges. Dies kann, je nach Baugebiet, zu einer Verdrängung der regulären Nutzungen (bspw. in Gewerbegebieten Regelnutzungen nach § 8 (2) Bau-NVO) 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 sind zumeist auch im Hinblick auf ihre städtebauliche Gestaltung problematisch, 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.

²⁸ Vgl. VGH Baden-Württemberg, 28.11.2006 - 3 S 2377/06.

²⁹ Vgl. BVerwG-Urteil vom 28.06.1995 - 4 B 137/95-; VG Berlin, 06.05.2009 - 19 A 91.07); BVerwG, 02.11.2015 - 4B 32.15

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 zudem in einer sozio-kulturellen Dimension 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.

In ähnlicher Weise können **Wettbüros** beschrieben werden, bei denen sich allerdings, im Unterschied zu Spielhallen, zusätzliche Probleme mit der Umgebungsverträglichkeit dahingehend ergeben können, als die Besucher von Wettbüros sich gelegentlich außerhalb der Einrichtung auf der Straße aufhalten und dadurch für Lärmbelästigungen sorgen können.

Diskotheken und Veranstaltungshallen können sowohl aufgrund der vom Betrieb ausgehenden Störungen, vor allem aber aufgrund des von diesen Einrichtungen erzeugten Verkehrsaufkommens und der Nutzungszeiten ein erhebliches Störpotenzial (An- und Abfahrten, Aufenthalt der Gäste auf der Straße, Veranstaltungslärm) entfalten. Sie sind daher in geschlossenen Siedlungsbereichen nur mit großen Schwierigkeiten unterzubringen.

Nachtclubs, Varietes, Swinger-Clubs und vergleichbaren 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 Rotlicht-

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

2.1.3 Baurechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten

In der Tab. 1 sind die Zulässigkeiten von Vergnügungsstätten in den Baugebieten nach § 1 (2) BauNVO 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 dieser Kategorie 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 aufgrund einer Wohngebietsunverträglichkeit somit nicht gegeben.

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 | - |
| § 6a Urbanes Gebiet | ausnahmsweise zulässig | - |
| § 7 Kerngebiet | zulässig | zulässig |
| § 8 Gewerbegebiet | ausnahmsweise zulässig | ausnahmsweise zulässig |
| § 9 Industriegebiet | - | - |

Quelle: eigene Darstellung

Allgemein zulässig sind Vergnügungsstätten aller Art nur in Kerngebieten nach § 7 (2) Nr. 2 BauGB. In den übrigen Baugebieten (§§ 4a bis 6a 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 Kerne-

bieten 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 Geselligkeitstrieb 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 im Besonderen Wohngebiet (WB) seit 1977, im Dorfgebiet (MD), Mischgebiet (MI) und Gewerbegebiet (GE) 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"³⁰ 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 ist³¹. Dass Vergnügungsstätten in anderen Baugebieten unter bestimmten Auflagen (nicht kerngebietstypisch) ausnahmsweise zulässig sind, ist der Überlegung geschuldet, dass es Formen von Vergnügungsstätten gibt, die möglicherweise nicht die beschriebenen Auswirkungen bzw. nicht so große Reichweiten haben und daher eine Ausnahme bilden können.

Die Differenzierung in kerngebietstypische beziehungsweise nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten wird nach § 4a (3) Nr. 2 BauNVO anhand der "Zweckbestimmung" (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 sollen³² 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, 6 und 6a 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 festgelegt³³. 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

³⁰ Vgl. Wank, Erwin (1994) Die Steuerungskraft des Bauplanungsrechts am Beispiel der Spielhallenansiedlung, S. 69.

³¹ Vgl. ebenda.

³² BVerwG, Urteil vom 25.11.1983, Az. 4 C 64/79.

³³ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20.08.1991, Az. 5 S 2881/90.

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.

Eine Mehrfachspielhalle kann unter bestimmten Bedingungen auch dann eine kerngebietstypische Anlage darstellen, wenn die Fläche einer einzelnen oder mehrerer hierin enthaltenen Spielstätten nicht die kerngebietstypische Größe erreicht³⁴.

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 liegt³⁵. Der Schwellenwert ist somit nur ein Richtwert; maßgeblich ist die auf der Einschätzung der tatsächlichen örtlichen Situation beruhende Beurteilung³⁶.

Diskotheiken sind als Einrichtungen mit einem größeren Einzugsbereich über das direkte Umfeld hinaus somit grundsätzlich als kerngebietstypisch einzuordnen³⁷.

Bezüglich der Einordnung von **Wettbüros** hat die Rechtsprechung bis jetzt den Spielhallen-Schwellenwert von 100 qm analog angewendet³⁸. Im Einzelfall ist jedoch der Bewertungsmaßstab hinsichtlich einer gesteigerten Attraktivität, bzw. eines größeren Einzugsbereiches anzuwenden.

Zu anderen Arten von Vergnügungsstätten ist in der Rechtsprechung bisher keine Differenzierung vorgenommen worden.

³⁴ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 7.

³⁵ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az.: 4 B 103/92.

³⁶ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 12.09.2002, Az.: 8 S 1571/02.

³⁷ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992, Az.: 4 B 103.92; VGH Mannheim, Urteil vom 02.11.2006, Az.: 8 S 1891/05.

³⁸ Vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 12.08.2010, Az.: 4 K 272/10.NW.

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, 5, 6 und 6a BauNVO sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig. Während in diesen Baugebieten kerngebietstypische Vergnügungsstätten grundsätzlich unzulässig sind und die Vergnügungsstättennutzung stark eingeschränkt wird, treffen diese Einschränkungen für Gewerbegebiete nach § 8 BauNVO nicht zu. Eine Einstufung nach Kerngebiets-typik ist in Gewerbegebieten vom Ordnungsgeber nicht vorgesehen³⁹, daher sind die Beschränkungen für Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten weniger rigide als in den Baugebieten nach §§ 4a, 5, 6 und 6a 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 § 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 – entweder bezogen auf das Flächenverhältnis⁴⁰ oder auf die Zahl der Einrichtungen - definiert wird. Allerdings kann auch ein einzelnes Vorhaben bereits als im Sinne der Ausnahmeregelung nicht zulässig bewertet werden⁴¹.

³⁹ Vgl. VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az.: M 11 K 03.5710.

⁴⁰ So z.B. Bayerischer VGH, Urteil vom 7.10. 2010, Az.: 2 B 09.1287.

⁴¹ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 8ff.

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 werden⁴². 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 Vergnügungsstätten⁴³.

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) GewO⁴⁴.

Städtebauliche Gründe nach § 15 (1) 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 vielfältigen Branchenmix zu einer Verdrängung von Einzelhandels- und Gastronomiebetrieben durch Vergnügungsstätten sowie zu einer Verringerung des Dienstleistungs- und Einzelhandelsbesatzes und somit zu einer Abwertung des Gebietes kommt. (Eine Verdrängungsgefahr ist grundsätzlich gegeben, da Vergnügungsstättenbetreiber u.a. aufgrund längerer Öffnungszeiten häufig in der Lage sind höhere Mieten zu zahlen.) Im Falle eines Gewerbegebietes (§ 8 BauNVO) können ähnliche Verdrängungsproble-

⁴² VG München, Urteil vom 22.07.2004, Az.: M 11 K 03.5710.

⁴³ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 02.11.2006, Az.: 8 S 1891/05.

⁴⁴ Vgl. BayVGH, Beschluss vom 9.10.2003, Az: 1 ZB 01.1513.

matiken, wie der Verbrauch (Zweckentfremdung) von Gewerbeflächen, aufgezeigt werden, insbesondere dann, wenn die Nachfrage nach gewerblichen Bauflächen das Angebot übersteigt.

Die städtebaulichen Gründe, die für oder gegen eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten sprechen, sollen sich nicht nur auf das Baugebiet selbst, sondern auch auf die umliegenden Baugebiete beziehen (vgl. Rücksichtnahmegebot § 15 BauNVO)⁴⁵.

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,
- das Vorhaben kann die Umsetzung städtebaulicher Konzepte behindern oder in Frage stellen.

Moralisch-ideologische Aspekte wie eine grundsätzliche Ablehnung von Spielhallen oder anderen Vergnügungsstätten, der Schutz bestimmter Personengruppen, die Bekämpfung der Spielsucht oder vergleichbare Gründe reichen nicht aus, sind zur Begründung eines Ausschlusses von Spielhallen oder anderen Vergnügungsstätten auf der kommunalen Ebene auch nicht zulässig, da die entsprechenden Regelungskompetenzen in die Zuständigkeit des Bundes- oder Landesrechtes fallen.

2.1.4 Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen (Spielhallengesetz – SpielhG) des Landes Schleswig-Holstein

Der Glücksspielstaatsvertrag hat die Notwendigkeit mit sich gebracht, in den Bundesländern die bestehenden Rechtsvorschriften anzupassen bzw. neue rechtliche Grundlagen zur Ausführung des Staatsvertrages zu schaffen. In Schleswig-Holstein ist dies mit dem Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen (Spielhallengesetz – SpielhG) des Landes Schleswig-Holstein vom 17.04.2012, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 12.11.2014, geschehen. Auch wenn die Ziele des Ausführungsgesetzes zunächst keine städtebauliche Relevanz haben, dürften die Auswirkungen dieses Gesetzes dennoch deutlich in die städtebauliche Gestaltungshoheit

⁴⁵ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 09.09.2009, Az.: 3 S 1057/09, S. 10.

der Kommunen eingreifen. Relevant sind insbesondere die folgenden Regelungen zur Zulässigkeit von Spielhallen:

§ 3 Abs. 1 Satz 1: „Von einem Unternehmen nach § 1 Abs. 1⁴⁶ ist ein Mindestabstand von 300m Luftlinie zu anderen Unternehmen nach § 1 Abs. 1 welche bestehen oder für die bereits eine Erlaubnis erteilt wurde, einzuhalten.

§ 3 Abs. 1 Satz 2: In einem baulichen Verbund, insbesondere in einem Gebäude oder einem Gebäudekomplex ist nur ein Unternehmen zulässig (Verbot der Mehrfachkonzession).

§ 3 Abs. 2: Ein Mindestabstand von 300 m Luftlinie soll zu bestehenden Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen nicht unterschritten werden

§ 3 Abs. 3: Von der äußeren Gestaltung eines Unternehmens darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die angebotenen Spiele ausgehen Die Verwendung der Wörter „Casino“ oder „Spielbank“ einzeln oder in Verbindung mit anderen Wortbestandteilen ist dabei unzulässig.

§ 11 Abs. 1: Unternehmen, die am 27. April 2012 den Spielbetrieb aufgenommen hatten und erlaubt waren, aber die Voraussetzungen des § 3 Abs. 2 dieses Gesetzes nicht erfüllen (Mindestabstand zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche), gelten auch weiterhin als erlaubt.

§ 11 Abs. 2: Erlaubnisse für Unternehmen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen den Spielbetrieb aufgenommen hatten und erlaubt waren, aber die Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 dieses Gesetzes nicht erfüllen, weil sie sich in einem baulichen Verbund mit mindestens einer weiteren Spielhalle befinden, sind befristet bis zum 09. Februar 2018. Erlaubnisse für Unternehmen, die

⁴⁶ Sofern im Folgenden von „Unternehmen“ die Rede ist, sind damit Spielhallen gemeint. Im Gesetz (§ 1 Abs. 1 SpielhG) ist jeweils von „...Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen, die ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne von § 33 c Abs. 1 Satz 1 oder des § 33 d Abs. 1 Satz 1 der Gewerbeordnung dienen.“ die Rede.

den Spielbetrieb bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes ... nicht aufgenommen haben, sind von der zuständigen Behörde zu widerrufen.

§ 11 Abs. 3: Auf Antrag kann die für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde zur Vermeidung unbilliger Härten im Ausnahmefall nach Ablauf des in Absatz 2 bestimmten Zeitraumes mit besonderer Begründung die Erlaubnis für einen angemessenen Zeitraum verlängern. Dieser Zeitraum darf insgesamt acht Jahre nicht überschreiten.

§ 11 Abs. 4: Unbeachtet von Abs. 1 tritt eine Erlaubnispflicht nach § 2 bei einem Wechsel der Erlaubnisinhaberin oder des Erlaubnisinhabers ein.

Zusammenfassend formuliert das Gesetz folgende Anforderungen an Spielhallen:

- Mehrfachspielhallen sind nicht zulässig (§ 3 Abs. 1);
- Spielhallen müssen⁴⁷ untereinander einen Mindestabstand von 300 m Luftlinie einhalten (§ 3 Abs. 1);
- der Mindestabstand von 300m gilt auch für Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen (§ 3 Abs. 2)⁴⁸;
- bestehende Spielhallen sind nicht an den Mindestabstand zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche gebunden (§ 11 Abs. 1);
- bestehende Spielhallen, die in einem Gebäudekomplex mit anderen Spielhallen untergebracht sind, haben eine befristete Erlaubnis bis zum 09. Februar 2018 (§ 11 Abs. 2);
- in begründeten Ausnahmefällen kann diese Erlaubnis um maximal 8 Jahre verlängert werden (§ 11 Abs. 3);
- im Fall eines Betreiberwechsels wird eine neue Genehmigung benötigt, bei der auch die Einhaltung des Mehrfachspielhallenverbotes und der Mindestabstände gegeben sein muss (§ 11 Abs. 4).

⁴⁷ Die Formulierung des Gesetzes lautet „... ist... einzuhalten“. Diese Bestimmung ist damit verbindlich.

⁴⁸ Was genau unter „Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen“ zu verstehen ist, wird allerdings nicht definiert. Dementsprechend ergeben sich Grauzonen, insbesondere bei Einrichtungen mit speziellen Funktionen wie Musikschulen, Jugendberatungseinrichtungen etc. In anderen Bundesländern (z.B. Baden-Württemberg) sind in speziellen Anwendungshinweisen beispielsweise Kindergärten, Kindertagesstätten und Grundschulen ausgeschlossen worden. In Schleswig-Holstein ist diese Vorschrift überdies als Soll-Bestimmung formuliert („...soll... nicht unterschritten werden“), so dass im Einzelfall von dieser Regelung abgewichen werden kann.

2.1.5 Landesverordnung über den stationären Vertrieb von Sportwetten (Sportwettbetriebsverordnung – SVVO)

Neben den Regelungen zur Zulässigkeit von Spielhallen existiert in Schleswig-Holstein auch eine Landesverordnung über den stationären Vertrieb von Sportwetten (Zulässigkeit von Wettbüros und Wettlokalen). Darin sind auch Regelungen zur räumlichen Zulässigkeit insofern enthalten, als die Verordnung Folgendes festsetzt:

§ 5 Abs. 3 SVVO: Unzulässig ist der Vertrieb von Sportwetten in Räumlichkeiten,

.....

- 2. die sich in einem Gebäude oder Gebäudekomplex befinden, in dem eine Spielhalle oder Spielbank betrieben wird,*
- 3. die einen Mindestabstand von 100 Metern Luftlinie zu bestehenden Bildungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche, Einrichtungen der Jugendarbeit sowie Suchtberatungs- und Suchtbehandlungsstätten⁴⁹ unterschreiten.*

Damit wird zum einen ein räumlicher Verbund von Spielhallen und Wettbüros unterbunden, zum anderen wird ein Mindestabstand zwar nicht der Einrichtungen untereinander, aber zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche festgesetzt. Im Gegensatz zu andern Bundesländern wird dieser Mindestabstand auch für Einrichtungen der Suchtberatung festgesetzt.

Allerdings ist es möglich, dass die Regelung zum Mindestabstand von Wettbüros zu Einrichtungen für Jugendliche im Konfliktfall vor Gericht keinen Bestand hat. Hinzuweisen ist hier auf ein Urteil des VG Köln vom 09.01.2015 zu einer vergleichbaren Regelung in Nordrhein-Westfalen. Hier wurde die Mindestabstandsregelung von Wettbüros zu Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe hinsichtlich ihrer rechtlichen Grundlagen in Zweifel gezogen⁵⁰. Das VG weist darauf hin, dass der Glücksspielstaatsvertrag keine Regelungen zu Mindestabständen von Wettvermittlungsstellen trifft und damit keine Rechtsgrundlage für Mindestabstandsrege-

⁴⁹ Die Formulierung in der Sportwettbetriebsverordnung ist anders als im Spielhallengesetz. Genannt werden nur Bildungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche (d.h. Schulen) und Einrichtungen der Jugendarbeit; hierzu zählen v.a. Jugendzentren, Jugendfreizeitstätten und Einrichtungen für betreutes Wohnen. In der Realität werden mit einzelnen Ausnahmen (z.B. Jugendherbergen) faktisch die gleichen Einrichtungen erfasst.

⁵⁰ VG Köln, Beschluss vom 09.01.2015, Az.: 9 L 1902/14.

lungen nach § 22 GlüStVO Nordrhein-Westfalen gegeben seien. Gemäß dieser Entscheidung wären in Nordrhein-Westfalen zwar die Mindestabstandsregelungen für Wettvermittlungsstellen untereinander⁵¹, nicht aber zu Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe zulässig. Dieses Urteil wurde mit einem Urteil des OVG Münster vom 30.03.2017 bestätigt⁵² und dürfte analog auf die Situation in Schleswig-Holstein anwendbar sein⁵³.

Durch die einzuhaltenden Mindestabstände zwischen den Spielhallen sowie zwischen Spielhallen und Einrichtungen für Kinder und Jugendliche 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 ausschließlich durch die gewerberechtlichen Bestimmungen geregelt.

Dies kann dann Probleme aufwerfen, wenn unter Beachtung der gewerberechtlichen Regelungen und der Abstandsregelungen des SpielhG Schleswig-Holstein nur noch an solchen Standorten Ansiedlungsmöglichkeiten für Spielhallen bestehen, an denen sie städtebaulich eigentlich unerwünscht sind (z.B. Gewerbegebiete mit hohem Ausgestaltungsstandard). Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass die baurechtlichen Möglichkeiten durch das SpielhG Schleswig-Holstein deutlich beschränkt werden⁵⁴. Dies bedeutet, dass ein Vergnügungsstättenkonzept die gewerberechtlichen/ glücksspielrechtlichen Vorschriften in seinen Inhalten integrieren muss.

⁵¹ In Schleswig-Holstein ist dieser Tatbestand nicht relevant, da die Sportwettbetriebsverordnung keine Mindestabstände für Wettbüros untereinander festsetzt.

⁵² OVG Münster, Beschluss vom 03.03.2017, Az.: 4 B 919/16.

⁵³ Wenn auch Urteile eines Verwaltungsgerichtes in einem Bundesland in anderen Bundesländern keine Rechtskraft entfalten, so orientieren sich die Gerichte doch auch an der Rechtsprechung in anderen Bundesländern. Dementsprechend kann eine Entscheidung zu einem spezifischen Regelungstatbestand in Nordrhein-Westfalen auch entsprechende Auswirkungen in anderen Bundesländern mit vergleichbaren Regelungen haben, wobei eine Rechtssicherheit allerdings erst mit einem entsprechenden Urteil in diesem Bundesland erreicht wird.

⁵⁴ Vgl. dazu OVG NRW, Beschluss vom 07.08.2013, Az. 10 A 1969/12, Rn. 4 juris.de.

2.2 BORDELLE UND BORDELLARTIGE BETRIEBE - BEGRIFFSDEFINITION

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.

Die Ausübung und insbesondere die räumliche Lokalisierung von Einrichtungen der Prostitution sind in sehr unterschiedlichen Formen möglich. Nachfolgend werden einige der gebräuchlicheren Formen dargestellt und kurz beschrieben. Ausgeklammert wird hier die Straßenprostitution, die nur begrenzt städtebaulich steuerbar ist, sondern eher ein ordnungsrechtliches Problem darstellt. Gleiches gilt für sog. „Parkplatzangebote“, in denen Prostitution in mobilen oder semimobilen Einrichtungen (Wohnmobile, Wohnwagen) ausgeübt wird.

Das Angebot an Prostitutionsleistungen kann folgende Formen annehmen:

- Eine der bekanntesten Formen ist das „klassische“ **Bordell** oder **Laufhaus**, das als Arbeits-, seltener auch als Unterkunftsort für eine unterschiedliche Zahl von Prostituierten dient. Die Angebote derartiger Einrichtungen konzentrieren sich auf die Bereitstellung von Arbeitszimmern von Prostituierten, gelegentlich auch einen Raum zum Ausschank von Getränken, der gleichzeitig als Kontaktort dienen kann, sowie vereinzelt auch Gemeinschaftseinrichtungen für die Prostituierten. Der Aufenthalt der Kunden ist auf das eigentliche Geschäft orientiert, dementsprechend ist die Fluktuation der Kunden hoch.
Baulich kann die entsprechende Einrichtung als Einzelgebäude oder als eine – i. d. R. teilabgesperrte – Straße mit mehreren Einzelhäusern in Erscheinung treten. Räumlich ist sie im Stadtgebiet i. d. R. in zentralen Lagen in der Nähe der Innenstädte oder der Bahnhöfe verortet.
- Eine Weiterentwicklung des Bordells stellt der „**Club**“ dar, der unter verschiedenen Bezeichnungen – FKK-Club, Saunaclub, Partyclub, Pauschalclub oder Fantasienamen mit sexueller Annotation – existieren kann. Derartige Einrichtungen finden sich i. d. R. in umgebauten Gewerbegebäuden und zielen auf einen längeren Aufenthalt ihrer Kunden, wobei sie außer sexuellen Dienstleistungen auch Aufenthaltsmöglichkeiten, Bewirtung, Schwimmbad,

Sauna, Sonnenterrasse und gelegentlich Massagen anbieten. Hinsichtlich der Preisgestaltung wird unterschieden zwischen einem Eintrittsgeld – das zur Benutzung aller Einrichtungen des „Clubs“ inkl. Getränke und Speisen berechtigt – und den Kosten für sexuelle Dienstleistungen, die fallorientiert berechnet werden und im Allgemeinen auch direkt mit den Prostituierten abzurechnen sind.⁵⁵

Derartige „Clubs“ finden sich i. d. R. in Industrie- oder Gewerbegebieten, wo sie ehemals gewerblich genutzte Liegenschaften übernehmen und für ihre Zwecke umbauen. Die Außenwirkung ist oftmals auf Diskretion angelegt, wobei auch Parkplätze abgeschirmt von der Straße angelegt werden.

- Eine dritte Variante ist die **Kombination von Nachtbar und Prostitutionsangebot**, de facto also eine Kombination von Gastronomie und Bordell, wobei beide Leistungen auch unabhängig voneinander in Anspruch genommen werden können, d. h. die Besucher der Bar müssen nicht zwangsläufig Kunden der Prostituierten sein. Die entsprechenden Einrichtungen nutzen „normale“ gastronomische Immobilienangebote, kombiniert mit im gleichen Gebäude befindlichen Wohnungen. Diese Wohnungen werden ggf. zum Zweck der Prostitution baulich angepasst. Sie finden sich dementsprechend auch in städtebaulich integrierten Lagen, z. B. an Ausfallstraßen oder in der Nähe der Innenstädte.

Diese drei Kategorien werden – gewissermaßen als „stationäre Einrichtungen“ – nachfolgend unter dem Sammelbegriff „Bordelle“ zusammengefasst.

- Eine spezielle Form stellt die **Wohnungsprostitution** dar, wo in einer großen oder in mehreren miteinander verbundenen Wohnungen ein entsprechendes Angebot vorgehalten wird. Auch hier finden sich unterschiedliche Ausprägungen, die von der Anwesenheit mehrerer Prostituierten bis zur Einzelnutzung gehen können. Die entsprechenden Einrichtungen finden sich zum einen unter Bezeichnungen wie „Agentur XY“ und setzen klar auf das sexuelle Angebot, haben insofern Ähnlichkeit mit dem klassischen Bordell bzw. dem

⁵⁵ Dies scheint in erster Linie arbeits-, steuer- und sozialrechtliche, u. U. auch strafrechtliche Gründe zu haben, da in derartigen Fällen die Prostituierten nicht als Angestellte der jeweiligen Einrichtung, sondern als selbständig Tätige geführt werden und sich um Steuern und Sozialversicherung selbst zu kümmern haben.

Laufhaus; eine andere Form tritt unter Bezeichnungen wie „Partytreff“ auf und setzt hier ähnlich wie entsprechende „Clubs“ auf einen längeren Aufenthalt, u. U. mit Bewirtung und der Möglichkeit zu Mehrfachkontakten.

- Eine fünfte Form stellt schließlich das Prostitutionsangebot einer **Einzelperson** dar, wobei auch hier eine Wohnung genutzt wird und dies auch in Kombination mit einer normalen Wohnnutzung stattfinden kann. Bei genauere Analyse derartiger „Einzelangebote“ lässt sich feststellen, dass viele dieser Angebote eine gemeinsame Adresse haben bzw. unterschiedliche Namen im Zeitverlauf unter der gleichen Adresse auftauchen, so dass hier keine Einzelprostitution, sondern eine feste Einrichtung mit wechselnden Prostituierten existiert.

Die entsprechenden Einrichtungen sind in Wohngebieten – im Allgemeinen in Gebieten geringerer Qualität in Zentrumsnähe – unzulässigerweise untergebracht, können aber häufig ihre Adresse wechseln, sofern Konflikte mit den Behörden oder Anwohnern auftreten.

All diesen Nutzungen ist gemeinsam, dass ihnen ein negatives Image anhaftet, aus dem 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.

2.2.1 Rechtliche Situation

Prostitution ist in Deutschland für volljährige Personen eine legale berufliche Tätigkeit als abhängige Beschäftigung oder als selbständige Tätigkeit, die steuerpflichtig ist und sozialversicherungspflichtig sein kann. Nach aktueller Rechtsprechung liegt der Prostitution ein Vertragscharakter zwischen Kunden und Prostitu-

ierten zugrunde, bei dem der Prostitutionslohn erforderlichenfalls auch eingeklagt werden kann.

Das Prostituiertenschutzgesetz vom 21.10.2016⁵⁶ hat diese Situation nicht grundsätzlich verändert, sondern mit der Registrierungspflicht für Prostituierte (§§ 3-11) sowie der Erlaubnispflicht für den Betrieb von Einrichtungen zur Ausübung der Prostitution (§§ 12-23) die Voraussetzungen für die Ausübung der Prostitution konkretisiert und verschärft. Von Interesse dürften insbesondere die Anforderungen des § 15 (Zuverlässigkeit des Betreibers)⁵⁷ sowie des § 14 (Versagen der Erlaubnis und der Stellvertretungserlaubnis) Abs. 2 Nr. 5, wonach die Erlaubnis zur Einrichtung eines Prostitutionsbetriebes zu versagen ist, wenn „... die örtliche Lage des Prostitutionsgewerbes dem öffentlichen Interesse widerspricht, insbesondere wenn sich dadurch eine Gefährdung der Jugend oder schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder Gefahren oder sonstige rechtliche Nachteile oder Belästigungen für die Allgemeinheit befürchten lassen...“ sein. Vor allem letzter Punkt kann in Abhängigkeit von der konkreten Situation die Zulässigkeit der Prostitution vor allem in innerstädtischen Bereichen deutlich einschränken.

Zu unterscheiden von der grundsätzlichen gesetzlichen Legalität sind Beschränkungen, die Prostitution an bestimmten Orten, zu bestimmten Zeiten oder in bestimmten Formen (z. B. Straßenprostitution) einschränken. Entsprechende Sperrbezirksverordnungen können Teilgebiete einer Stadt umfassen; die Frage ob evtl. eine solche Sperrgebietsverordnung auch das gesamte Stadtgebiet umfassen kann, ist allerdings umstritten. So haben zwar die Stadt Dortmund im Jahr 2011 und die Stadt Augsburg im Jahr 2012 das gesamte Stadtgebiet zum Sperrbezirk für Straßenprostitution erklärt; die Regelung für die Stadt Dortmund wurde im März 2013 vom VG Gelsenkirchen wieder aufgehoben, im August 2015 wiederum vom OVG Nordrhein-Westfalen für zulässig erklärt.

⁵⁶ Gesetz zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz der in der Prostitution tätigen Personen vom 21.10.2016, Bundesgesetzblatt, Teil I Nr. 50 v. 27.10.2016.

⁵⁷ Relevant ist hier insbesondere, dass die Zuverlässigkeit nicht gegeben ist, wenn in den letzten fünf Jahren eine Verurteilung wegen bestimmter Straftaten erfolgt ist. Da gerade im Prostitutionsgewerbe die Übergänge zum kriminellen Milieu und zur organisierten Kriminalität fließend sind, kann dies zum Entzug der Betriebserlaubnis für viele bestehende Einrichtungen führen.

2.2.2 Planungsrechtliche Zulässigkeit

Prostitutive Einrichtungen, wie Bordelle und Terminwohnungen sowie Einrichtungen der Wohnungsprostitution, werden nicht als Vergnügungsstätten angesehen, sondern als sog. „Dirnenunterkünfte“ als „Gewerbebetrieb besonderer Art“ zu bewerten. Sie sind als sonstige Gewerbebetriebe in Gewerbe- und Industriegebieten, u. U. auch als nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe in Mischgebieten und Kerngebieten baurechtlich zulässig. Grundlage dieser Einstufung und der Abgrenzung der Bordelle zu Vergnügungsstätten ist ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes von 1983, das jüngst in einem Urteil des VGH Mannheim bestätigt wurde.⁵⁸

In der Rechtsprechung wird im Wesentlichen eine einheitliche Meinung zur Zulässigkeit von Bordellen in Industrie- und Gewerbegebieten vertreten.

Abweichend hiervon hat der BayVGH in einer relativ neuen Entscheidung eine Bewertung von Bordellen diese zumindest inhaltlich in die Nähe von Vergnügungsstätten gerückt und damit Bordelle in Industriegebieten für regelmäßig unzulässig beschrieben:

„Gemäß § 9 Abs. 1 BauNVO dienen Industriegebiete ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben, und zwar vorwiegend von erheblich belästigenden Betrieben, die in anderen Baugebieten unzulässig sind. Bordellbetriebe jedenfalls der hier vorliegenden Art erreichen jedoch – anders als möglicherweise im Einzelfall erheblich belästigende Bordellbetriebe – trotz (abendlichen) Besucherverkehrs und milieubedingter Unruhe die Schwelle der erheblichen Belästigung nicht und können daher entsprechend ihren Anforderungen an das Baugebiet grundsätzlich in Gewerbegebieten untergebracht werden (BVerwG, U.v. 25.11.1983 – 4 C 21.83 – BVerwGE 68, 213; Stock in König/Röser/Stock, a.a.O., § 8 Rn. 22). Sind derartige Bordellbetriebe aber nicht auf die Unterbringung in einem Industriegebiet angewiesen, so verträgt sich die Zulassung von Bordellbetrieben, die zudem gegen industriegebietstypische Störungen, wie beispielsweise Lärm oder andere Immissionen, empfindlich sein können, nicht mit der allgemeinen Zweckbestimmung von Industriegebieten, die für (erheblich störende) Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind, offengehalten werden sollen (BVerwG, U.v. 25.11.1983 a.a.O. S. 217). Da

⁵⁸ „Ein Bordell ist auch nach der BauNVO 1990 den in einem Gewerbegebiet nach § 8 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO allgemein zulässigen ‚Gewerbebetrieben aller Art‘ und nicht den nach § 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO nur ausnahmsweise zulässigen ‚Vergnügungsstätten‘ zuzuordnen.“

Bordellbetriebe zumindest eine inhaltliche Nähe zu Vergnügungsstätten aufweisen, wird die Gebietsunverträglichkeit derartiger Betriebe zudem durch die Tatsache bestätigt, dass Vergnügungsstätten in Industriegebieten – anders als in Gewerbegebieten (s. § 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO) – nicht einmal ausnahmsweise zulässig sind.“⁵⁹

Dieses Urteil steht im Gegensatz zu allgemeiner Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte - auch des Bundesverwaltungsgerichtes – und dürfte daher im Revisionsfall kaum Bestand haben.

Das VG in Augsburg kommt in einem ebenfalls relativ neuen Urteil hingegen zum gegenteiligen Schluss, denn nach dessen Ausfassung sind Industriegebiete geradezu dafür vorgesehen, dort Bordelle anzusiedeln, da ansonsten kein anderer Baugebietstyp dafür zur Verfügung steht⁶⁰:

Hierbei kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass der Ausschluss u.a. von Bordellen vorliegend in einem Industriegebiet gemäß § 9 BauNVO vorgenommen werden soll und damit in einem Gebietstyp nach der Baunutzungsverordnung, dem eine Art Auffangfunktion zukommt und welcher den höchsten Störungsgrad der Baugebiete nach den §§ 2 bis 9 BauNVO aufweist bzw. bildet. Nach § 9 Abs. 1 BauNVO dienen Industriegebieten nämlich ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben, und zwar vorwiegend solcher Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind. Mit dem Gebietstyp des Industriegebiets trägt die Baunutzungsverordnung dem Bedürfnis der Wirtschaft Rechnung, einen Standort speziell für erheblich belästigende Gewerbebetriebe zu finden, die in den anderen normierten Baugebieten der Baunutzungsverordnung unzulässig sind⁶¹.

Hinsichtlich der Zulässigkeit in Misch- und Kerngebieten fallen entsprechende Urteile unterschiedlich aus:

⁵⁹ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 19. Oktober 2015 – 1 B 15.886 –, Rn. 24, juris

⁶⁰ Vgl. VG Augsburg, Urteil vom 07. Mai 2015 – Au 5 K 14.637 –, Rn. 54f, juris.

⁶¹ VG Augsburg, Urteil vom 07. Mai 2015 – Au 5 K 14.637 –, Rn. 54, juris.

- So hat der VGH Baden-Württemberg im Jahr 2002 entschieden, dass sich ein Bordell nicht in ein Mischgebiet einfügt⁶².
- Das VG Berlin hat im Jahr 2010 ein „Laufhaus“ im Kerngebiet zwar für grundsätzlich zulässig erklärt, dies aber von der Größe und der Einfügung in die Umgebung abhängig gemacht und im konkreten Fall eine entsprechenden Planung für unzulässig erklärt⁶³.

Stärker als bei anderen Nutzungen kommt es daher auf die Verträglichkeit mit anderen in diesen Gebieten zulässigen Nutzungen an. Von daher ist zu erwarten, dass aufgrund der Auswirkungen auf Wohnnutzungen und ggf. Einrichtungen der sozialen Infrastruktur ein Bordell in einem Besonderen Wohngebiet oder einem Dorfgebiet kaum genehmigungsfähig wäre. Die Zulässigkeit in einem Mischgebiet oder einem Kerngebiet wäre zwar grundsätzlich möglich, würde aber sehr hohe Anforderungen an die Umgebungsverträglichkeit stellen. Im Gewerbegebiet und im Industriegebiet ist hingegen von einer generellen Zulässigkeit auszugehen, sofern nicht besondere Gründe des Einzelfalls gegen eine solche Nutzung sprechen.

Die grundsätzliche Zulässigkeit von Bordellen und vergleichbaren Einrichtungen lässt aber die Möglichkeit offen, nach § 1 Abs. 5 BauNVO bestimmte Arten von Nutzungen, die in den jeweiligen Baugebieten allgemein zulässig sind, als nicht zulässig oder nur ausnahmsweise zulässig festzusetzen. Die einschränkende Bedingung, dass die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes gewahrt bleiben muss, kann bei Gewerbe- und Industriegebieten wohl generell als gegeben angesehen werden, da Bordelle und ähnliche Einrichtungen zwar zulässig, nicht aber charakteristisch für ein Gewerbe- oder Industriegebiet sind.

Darüber hinaus sind die Möglichkeiten der Kommunen zum Erlass einer Sperrgebietsverordnung zu berücksichtigen, mit denen Prostitution

⁶² „... stellt der bordellartige Betrieb im Gebäude der Klägerin wegen der typischerweise mit ihm verbundenen Auswirkungen ("milieubedingte Unruhe") eine das Wohnen i. S. des § 6 Abs. 1 BauNVO (i.V.m. § 34 Abs. 2 BauGB) wesentlich störende Nutzung dar, die deshalb in dem - anzunehmenden - Mischgebiet unzulässig ist“; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 24.07.2002, 5S 149/01.

⁶³ VG Berlin, Urteil vom 19.05.2010, VG 19 A 168.08.

- generell oder beschränkt auf bestimmte Formen,
- im gesamten Stadtgebiet oder für bestimmte Teile des Stadtgebiets

ausgeschlossen werden können. Durch die Kombination von Sperrgebietsverordnung und planungsrechtlichen Regelungen kann zumindest theoretisch eine recht genaue Steuerung entsprechender Einrichtungen erreicht werden.

Ein offener Punkt bleibt allerdings, dass eine Sperrgebietsverordnung und insbesondere die Kontrolle der Wohnungs- und Straßenprostitution einer intensiven Überwachungstätigkeit bedürfen und damit einen hohen Personalaufwand sowie eine enge Kooperation von städtischen Ordnungsdiensten und Polizei erfordert.

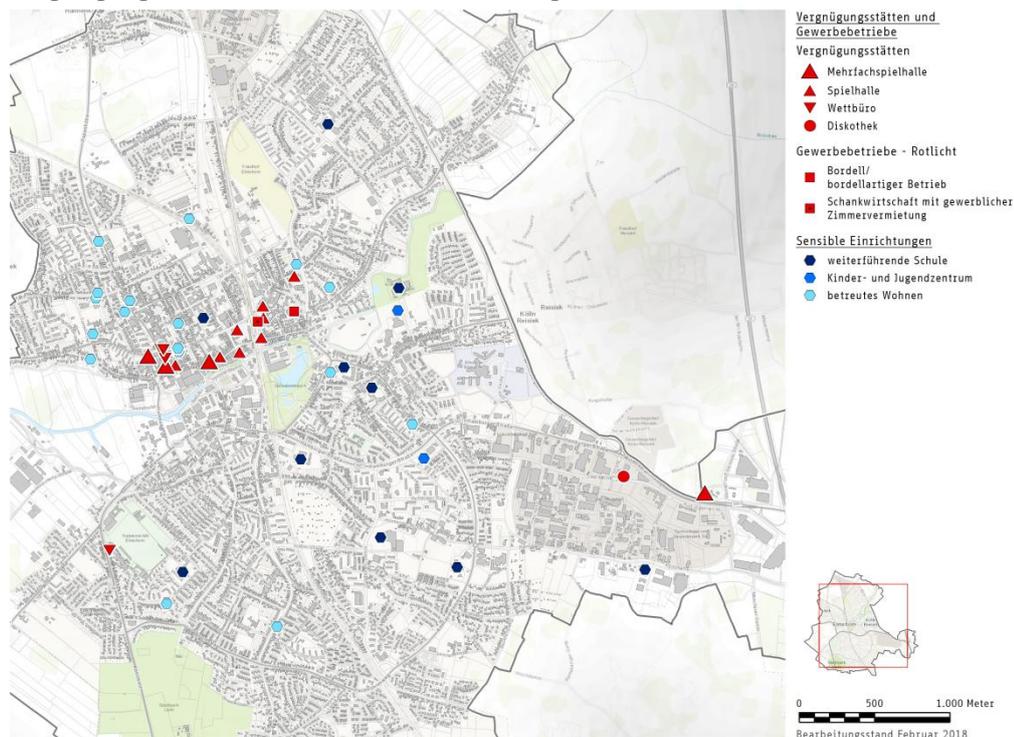
3. FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE

In Elmshorn wurden im Februar und März 2017 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. 1).

3.1 RÄUMLICHE VERTEILUNG DER VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN DER GESAMTSTADT

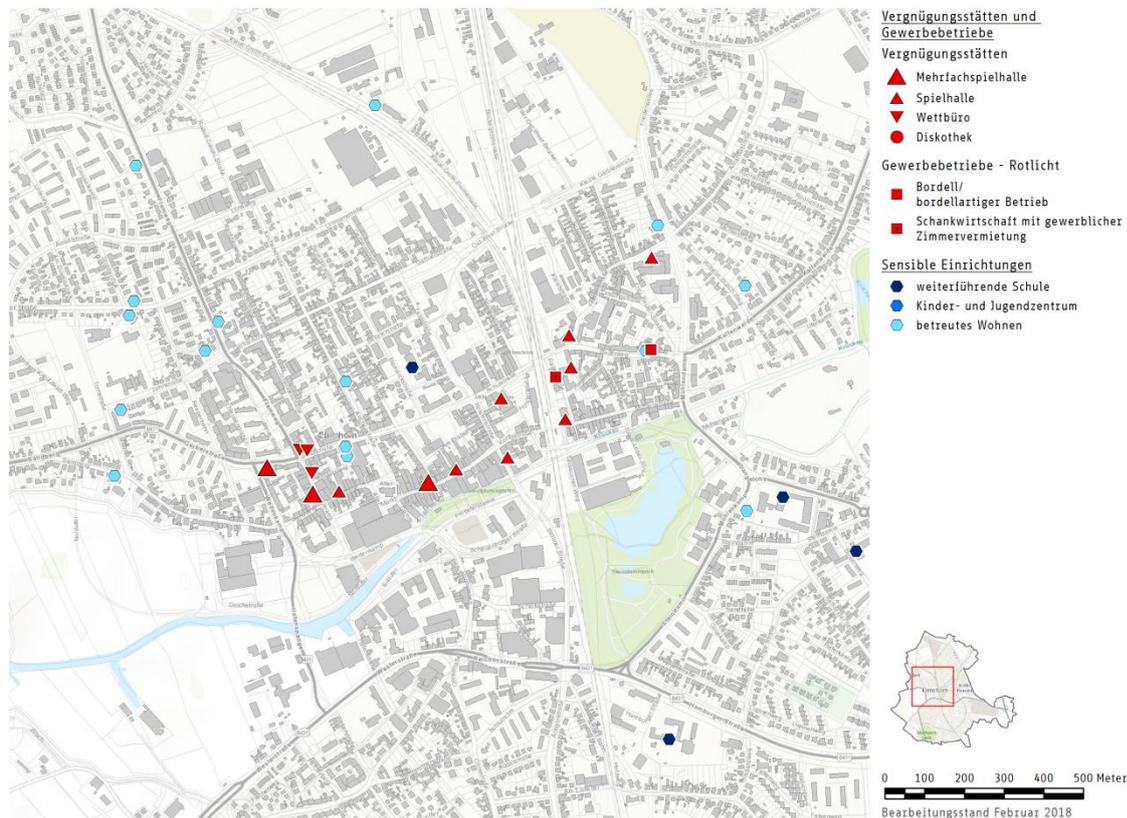
Die Bestandssituation in Elmshorn zeigt hinsichtlich der Zahl der **Spielhallen** eine sehr hohe Besetzung. Insgesamt lassen sich 12 Spielhallenstandorte mit zusammen 18 Spielhallen identifizieren. Dies entspricht einem Wert von 2.734 Einwohnern je Spielhalle. Der bundesdeutsche Durchschnittswert liegt bei rd. 4.800 Einwohnern je Spielhalle; dies belegt die deutlich überdurchschnittliche Besetzung von Elmshorn. Bei den Standorten handelt es sich um sieben Einzelstandorte, vier Doppelspielhallen und eine Vierfachspielhalle.

Karte 1: Vergnügungsstätten und sensible Einrichtungen in Elmshorn (Gesamtstadt)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;
Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

Karte 2: Vergnügungsstätten und sensible Einrichtungen in Elmshorn (Innenstadt)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

Standortmäßig finden sich 11 dieser Standorte mit zusammen 14 Spielhallen in der Innenstadt bzw. in den Randbereichen der Innenstadt; lediglich ein Standort mit vier Spielhallen befindet sich außerhalb der Innenstadt in einem Gewerbegebiet. Aktuell bestehen für Spielhallen derzeit keine Investitionsinteressen; es ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich dies in näherer Zukunft mit dem Auslaufen der Mehrfachkonzessionen ändert.

Wettbüros befinden sich derzeit an drei Standorten in Elmshorn. Ein vierter Standort wird in naher Zukunft eröffnet, für einen weiteren Standort existiert ein positiver Bauvorbescheid, für insgesamt fünf Standorte wurde eine Bauvoranfrage gestellt.

An sonstigen Vergnügungsstätten befindet sich eine Diskothek in Elmshorn, die sich in peripherer Lage im Industriegebiet Süd befindet. Des Weiteren existieren zwei Nachtlokale östlich des Bahnhofes, von denen eines derzeit offenbar nicht aktiv betrieben wird.

Zu erwähnen ist noch eine bordellähnliche Nutzung in der östlichen Innenstadt, in räumlicher Verbindung mit dem derzeit nicht genutzten Nachtlokal. Die Bordellnutzung wird im Internet beworben. Eine weitere Bordellnutzung wird im gleich Haus wie das zweite Nachtlokal vermutet⁶⁴, kann aber weder durch entsprechende Angebote im Internet noch durch entsprechende Vermerke am Haus gesichert bestätigt werden.

3.2 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN ZENTRALEN VERSORGUNGSBEREICHEN

Die Spielhallen in Elmshorn sind in 11 Fällen in der Innenstadt und in einem Fall (Mehrfachspielhalle mit vier Einzelstandorten) im Industriegebiet Süd angesiedelt. Die Diskothek befindet sich ebenfalls im Industriegebiet Süd. Die bestehenden Wettbüros sind sämtlich in der Innenstadt verortet, dies gilt auch für die Anträge auf Eröffnung weiterer Wettbüros. Die Nachtlokale und die bordellähnlichen Nutzungen finden sich in einem innenstadtnahen Quartier östlich des eigentlichen Zentrums und jenseits der Bahnlinie.

Die nachfolgende Bewertung der untersuchten Vergnügungsstättenstandorte in den zentralen Versorgungsbereichen erfolgte u.a. hinsichtlich deren (Aus-)Wirkungen auf das direkte und nähere Umfeld (vgl. Kap. 3.2.1).

⁶⁴ Für die Bordellnutzung spricht die organisatorische Einheit von Nachtlokalbetrieb und gewerblicher Zimmervermietung. Im Internet werden aber – wie z.B. für den Standort Bauerweg 39 – keine entsprechenden Angebote dargestellt, auch aus den Klingelschildern ist keine prostitutionsähnliche Nutzung zu erkennen. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass entsprechende Angebote in dem Nachtlokal gemacht werden.

3.2.1 Untersuchungs- und Bewertungskriterien für Vergnügungsstätten in den zentralen Versorgungsbereichen

Als Untersuchungskriterien zur Analyse der Konfliktpotenziale und möglicher Auswirkungen sind folgende Aspekte zu beurteilen:

- die Lage der Vergnügungsstätten (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 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 wirkende Erdgeschosszone (verklebte, verdunkelte Schaufenster oft in Kombination mit aggressiver Werbung) auszeichnet. So kann eine verklebte Schaufensterfront (vgl. Foto 1/Foto 2) 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. Foto 3/ Foto 4).

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 aufgrund ihrer Nutzungseigenschaften (be-

grenztes 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).

Im Fall von Bordellen und vergleichbaren Einrichtungen bemisst sich die Verträglichkeit weniger am städtebaulichen Erscheinungsbild als vielmehr an der Störungsempfindlichkeit der Umgebungsnutzungen. Bei einer Einstufung eines Bordells als wesentlich störendem Betrieb⁶⁵ ist besonders die Verträglichkeit mit Wohnnutzung, aber auch mit Einrichtungen der sozialen Infrastruktur nicht gegeben und auch im Fall von Einzelhandelsnutzungen in Frage zu stellen, da hier auch eine Nutzung durch Jugendliche gegeben ist und eine Unverträglichkeit daher allein aus Gründen des Jugendschutzes entstehen kann. Darüber hinaus kann auch die – bei prostitutiven Einrichtungen zweifellos gegebene – Gefahr von trading-down-Effekten die Zulässigkeit entsprechender Einrichtungen in Frage stellen⁶⁶. Bordelle und vergleichbare Einrichtungen können daher umgebungsverträglich nur im Gewerbegebiet oder im Industriegebiet untergebracht werden.

3.2.2 Zentraler Versorgungsbereich Innenstadt Elmshorn

Im Einzelhandelskonzept aus dem Jahr 2016 ist als zentraler Versorgungsbereich Innenstadt der Bereich vom Bahnhof bis zum Flamweg entlang der Königstraße, des Alten Marktes und der Marktstraße definiert. Die nördliche Abgrenzung bildet die Schulstraße, die südliche Abgrenzung ist derzeit die Krückau bzw. die Straße Wendenkamp⁶⁷.

Zusätzlich werden drei sog. Ergänzungsbereiche definiert, die aus

- der westlichen Mühlenstraße zwischen Bahntrasse und Lindenstraße,

⁶⁵ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 24.07.2002, 5S 149/01.

⁶⁶ VG Berlin, Urteil vom 19.05.2010, VG 19 A 168.08.

⁶⁷ Stadt Elmshorn, Amt für Stadtentwicklung, Einzelhandelskonzept 2016 der Stadt Elmshorn, S. 19 ff.

- dem Bereich Deichstraße / Wedenkamp, der eine dezentrale Einzelhandelsagglomeration darstellt,
- dem Bereich Buttermarkt, der südlich der Krückau an die Innenstadt anschließt und bis zu den Knecht'schen Hallen an der Schloßstraße reicht,

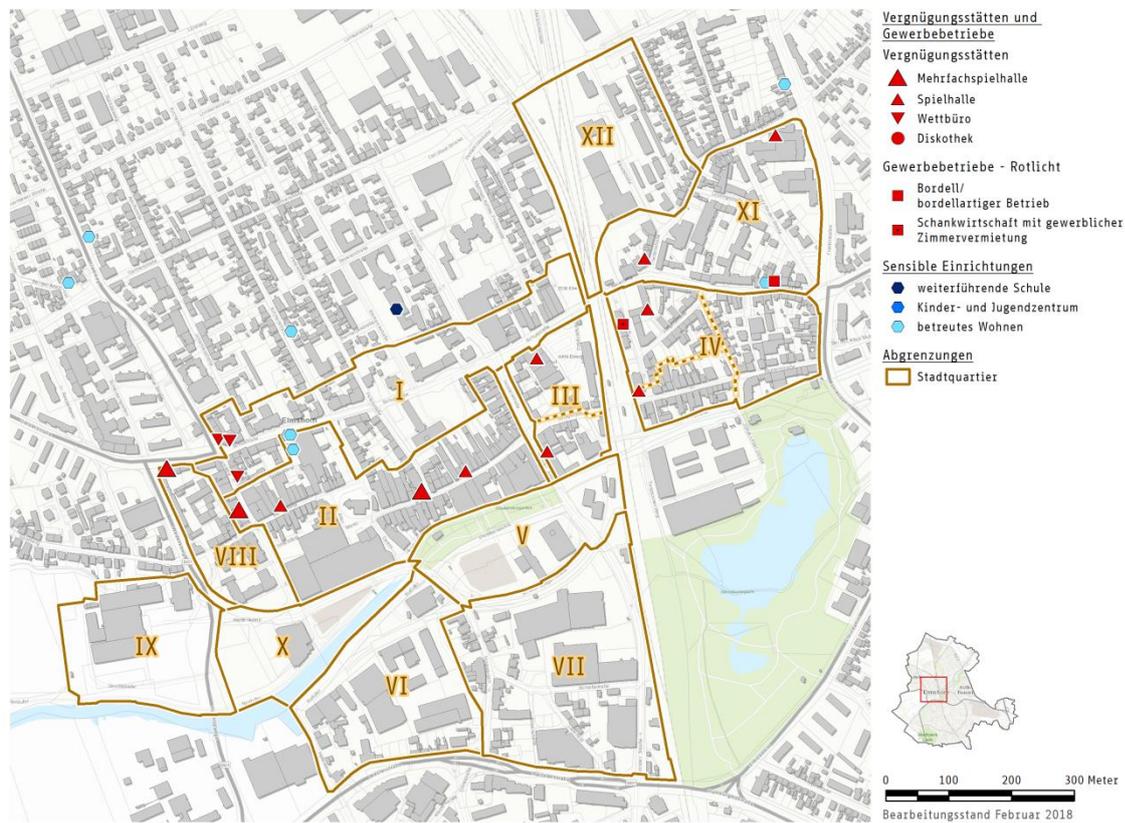
bestehen.

Diese Abgrenzung erscheint eher groß gefasst und beinhaltet neben deutlich so deklarierten Erweiterungsflächen im Bereich Krückau/Vormstegen auch Bereiche, die – wie das Erweiterungsgebiet Wedenkamp – keine Verbindung zur Innenstadt haben und eher definitorisch zur Innenstadt gerechnet werden.

Neben diesen definierten Bereichen umfasst die Innenstadt von Elmshorn in ihrer topografisch-historischen Abgrenzung auch Bereiche, die deutlich als Wohnstandort genutzt werden bzw. in denen die Wohnnutzung dominant ist sowie Bereiche, in denen eine industrielle Nutzung existiert bzw. früher eine industriell-gewerbliche Nutzung existierte, die aber mittlerweile aufgegeben wurde und die betreffenden Gebiete derzeit ohne Funktion und für eine Neustrukturierung vorgesehen sind.

Im Folgenden wird daher die Innenstadt von Elmshorn in unterschiedliche Quartiere unterteilt und die Quartiere nach ihrer Nutzung und ihrem städtebaulichen Erscheinungsbild beschrieben.

Karte 3: Quartiersgliederung der Innenstadt Elmshorn



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

Quartier I: Dieses Quartier umfasst den nördlichen Teil der Innenstadt um die Schulstraße. In der südlichen Bauflucht sind einzelne Bereiche dem Quartier II zugeordnet, nördlich der Schulstraße wird die unmittelbar an die Schulstraße grenzende Bauflucht erfasst. Die Nutzung dieses Bereiches ist von einer Mischung aus öffentlichen Einrichtungen, Einzelhandel, Dienstleistungen und Gastronomie sowie Wohnnutzung und Dienstleistungen in den Obergeschossen bestimmt. Die Schulstraße selbst stelle eine wichtige Zufahrt zur Innenstadt dar und nimmt zumindest bis zur Feldstraße/Holstenstraße einen hohen Teil des Durchgangsverkehrs auf. Der Bereich ist damit deutlich multifunktional geprägt, die Versorgungsfunktion ist aber eher gering ausgeprägt; in erster Linie finden sich hier ergänzende Einrichtungen. Städtebaulich befindet sich das Quartier in einem guten Zustand.

Vergnügungsstätten sind in diesem Bereich in Form zweier Wettbüros vertreten; eine Investitionsanfrage für ein weiteres Wettbüro in engem räumlichem Zusammenhang wurde im Oktober 2017 genehmigt; das Wettbüro wird derzeit realisiert.

Wettbüro Flamweg 12

- Lage am Rand der Innenstadt
- Geringe Entfernung zum zentralen Einkaufsbereichen
- Mehrere Spielhallenstandorte in der näheren Umgebung
- Wohnnutzung im gleichen Gebäude
- Umgebungsnutzung überwiegend Dienstleistungen und Einzelhandel im Erdgeschoss, Wohnen in den Obergeschossen
- Auffällige Gestaltung, auffällige Werbung
- Abgeklebte Schaufenster, keine städtebauliche Integration

Foto 5: Wettbüro Flamweg 12



Quelle: eigenes Foto

Foto 6: Wettbüro Flamweg 12



Quelle: eigenes Foto

Wettbüro Flamweg 20

- Lage am Rand der Innenstadt
- Keine Verbindung mit zentralen Einkaufsbereichen
- Zweites Wettbüro im gleichen Gebäude
- Wohnnutzung im gleichen Gebäude
- Umgebungsnutzung überwiegend Wohnen, daneben Dienstleistungen und Einzelhandel

- Auffällige Gestaltung, auffällige Werbung
- Abgeklebte Schaufenster, keine städtebauliche Integration

Foto 7: Wettbüro Flamweg 20



Quelle: eigenes Foto

Foto 8: Wettbüro Flamweg 20



Quelle: eigenes Foto

Wettbüro Schulstraße 74

- Lage am Rand der Innenstadt
- Keine Verbindung mit zentralen Einkaufsbereichen
- Zweites Wettbüro im gleichen Gebäude
- Wohnnutzung im gleichen Gebäude
- Umgebungsnutzung überwiegend Wohnen, daneben Dienstleistungen und Einzelhandel
- Abgeklebte Schaufenster, keine städtebauliche Integration

Foto 9: Wettbüro Schulstraße 74



Quelle: Stadt Elmshorn

Quartier II: Das Quartier II um die Königstraße stellt den eigentlichen zentralen Einkaufsbereich von Elmshorn dar. Die Königstraße ist als Fußgängerzone ausgeprägt, der Bereich erstreckt sich von der Holstenstraße bis zum Flamweg und verläuft entlang der Königstraße bis zum Alten Markt und entlang der Marktstraße bis zum Flamweg. Das Quartier greift in Höhe des Marktplatzes nördlich zur Schulstraße und südlich bis zur Straße Wedenkamp aus. Die Nutzung des Quartiers ist von Einzelhandel und Gastronomie in der Erdgeschosszone und Wohnen bzw. Dienstleistungen in den Obergeschossen bestimmt. Der Bereich ist im Einzelhandelskonzept als zentraler Versorgungsbereich Innenstadt definiert. Die Nutzung ist allerdings nicht durchgängig; auch in der Fußgängerzone finden sich vereinzelte Leerstände von Ladenlokalen.

In diesem Bereich befinden sich vier Spielhallenstandorte mit sechs Spielhallen. Ein Wettbüro und ein weiterer Spielhallenstandort sind mittlerweile geschlossen.

Spielhalle Königstraße 30

- Einfachspielhalle
- Lage im zentralen Einkaufsbereich in der Fußgängerzone
- Hohe funktionale Dichte im Umfeld
- Andere Vergnügungsstätten in der Umgebung
- Umgebungsnutzungen Einzelhandel und Gastronomie im Erdgeschoss, Wohnen und Dienstleistungen in den Obergeschossen
- Vergleichsweise unauffällige und zurückhaltende Gestaltung
- Im EG nur Eingang, geringer funktionaler Bruch in der Fußgängerzone

Foto 10: Spielhalle Königstraße 30



Quelle: eigenes Foto

Foto 11: Spielhalle Königstraße 30



Quelle: eigenes Foto

Spielhalle Königstraße 44

- Doppelspielhalle
- Lage im zentralen Einkaufsbereich in der Fußgängerzone
- Hohe funktionale Dichte im Umfeld
- Andere Vergnügungsstätten in der Umgebung
- Umgebungsnutzungen Einzelhandel und Gastronomie im Erdgeschoss, Wohnen und Dienstleistungen in den Obergeschossen
- Auffällige Gestaltung, auffällige Werbung
- Deutlicher funktionaler Bruch in der Fußgängerzone

Foto 12: Spielhalle Königstraße 44



Quelle: eigenes Foto

Foto 13: Spielhalle Königstraße 44



Quelle: eigenes Foto

Spielhalle Marktstraße 12

- Einfachspielhalle
- Lage im zentralen Einkaufsbereich
- Ende der Fußgängerzone, allmählich abnehmende funktionale Dichte
- Deutlich geringere Passantenfrequenz
- Umgebungsnutzung überwiegend Einzelhandel und Dienstleistungen in der Erdgeschosszone, Wohnen und Dienstleistungen in den Obergeschossen
- Zurückhaltendes Erscheinungsbild, Verwechslung mit Einzelhandel möglich
- Praktisch keine Werbung, Schaufenster nicht verklebt
- Insgesamt gute städtebauliche Integration

Foto 14: Spielhalle Marktstraße 12



Quelle: eigenes Foto

Foto 15: Spielhalle Marktstraße 12



Quelle: eigenes Foto

Spielhalle Flamweg 3

- Doppelspielhalle am Rand der Fußgängerzone
- Andere Vergnügungsstätten in unmittelbarer Umgebung, funktionale Häufung
- Hohe funktionale Dichte im Umfeld
- Umgebungsnutzung Einzelhandel und Dienstleistungen im Erdgeschoss, Wohnen in den Obergeschossen
- Auffällige Gestaltung, auffälliges Erscheinungsbild
- Verklebte Schaufenster

Foto 16: Spielhalle Flamweg 3



Quelle: eigenes Foto

Foto 17: Spielhalle Flamweg 3



Quelle: eigenes Foto

Quartier III: Das Quartier III ist ein kleiner Bereich zwischen Holstenstraße und Bahnhof; der Busbahnhof grenzt unmittelbar nördlich an. Der Bereich stellt damit eine wichtige Verbindung zwischen dem zentralen Einkaufsbereich und dem Bahnhof bzw. dem Busbahnhof Elmshorn dar. Die Nutzung ist dementsprechend vor allem durch Einzelhandel und Gastronomie, daneben durch Dienstleistungen bestimmt. Im Teilbereich südlich der Königstraße findet sich neben diesen Nutzungen auch Wohnen in den Obergeschossen. Städtebaulich ist das Quartier von durchschnittlicher Qualität ohne überdurchschnittliche Elemente, der südliche Teilbereich weist vor allem an der östlichen Königstraße Defizite auf.

In dem Quartier befinden sich ein insgesamt 2 Spielhallenstandorte mit drei Spielhallen.

Spielhalle Berliner Straße 1

- Einfachspielhalle (ehemals Doppelspielhalle) an Durchgangsstraße
- Unmittelbare Nähe zur Fußgängerzone
- Umgebungsnutzung Einzelhandel, Dienstleistungen
- Dienstleistungen im gleichen Gebäude
- Gute städtebauliche Qualität des Gebäudes
- Zurückhaltende farbliche Gestaltung, aber auffällige Werbung
- Abgeklebte Schaufenster
- Deutlicher städtebaulicher Bruch mit der Umgebung

Foto 18: Spielhalle Berliner Straße 1



Quelle: eigenes Foto

Foto 19: Spielhalle Berliner Straße 1



Quelle: eigenes Foto

Spielhalle Holstenplatz 8

- Einfachspielhalle
- Lage am Rand des zentralen Einkaufsbereiches
- Unmittelbare Nähe zum Bahnhof und Busbahnhof
- Parkplatz direkt gegenüber
- Randlage zu den wesentlichen Passantenwegen
- Umgebungsnutzung Einzelhandel, Gastronomie, Dienstleistungen; Wohnen in den Obergeschossen
- Distanz zu anderen Vergnügungsstätten
- Auffällige Gestaltung, verklebte Schaufenster
- Geringer funktionaler Bruch mit der Umgebung

Foto 20: Spielhalle Holstenplatz 8



Quelle: eigenes Foto

Foto 21: Spielhalle Holstenplatz 8



Quelle: eigenes Foto

Quartier IV umfasst den Bereich um die Mühlenstraße östlich des Bahnhofes und nördlich der Krückau bis zum Bauerweg. Dieser Bereich ist rund um die Mühlenstraße von einer Mischung aus Einzelhandel, Dienstleistungen und gastronomischen Nutzungen bestimmt, östlich der Lindenstraße dominiert die Wohnnutzung, der Bereich nördlich der Mühlenstraße bis zum Bauerweg weist wiederum eine sehr gemischte Nutzung auf, wobei der Einzelhandel gegenüber den gastronomischen Nutzungen und auch gegenüber den Vergnügungsstätten deutlich zurücktritt. Das städtebauliche Niveau ist in diesem Bereich deutlich schlechter als westlich des Bahnhofes; während

sich die Mühlenstraße noch in relativ gutem Zustand befindet, sind in den anderen Bereichen deutliche Zeichen einer Vernachlässigung der Instandhaltung und sogar einzelne brachliegende Grundstücke zu finden.

In diesem Quartier befinden sich drei Spielhallen an zwei Standorten, darüber hinaus findet sich ein Nachtlokal, bei dem auch eine bordellähnliche Nutzung vermutet wird; unmittelbar an das Quartier angrenzend existiert ein weiteres (derzeit offenbar nicht in Betrieb befindliches) Nachtlokal, das definitiv mit einer bordellähnlichen Nutzung verbunden ist.

Spielhalle Panjestraße 12

- Einfachspielhalle in unmittelbarer Bahnhofsnähe
- Vergnügungsstättenagglomeration; andere Vergnügungsstätten in der Nähe
- Umgebungsnutzung Wohnen, Einzelhandel, Dienstleistungen, Gastronomie
- Parkplätze unmittelbar vor dem Haus
- Städtebaulich eher zurückhaltende Gestaltung, aber auffällige Vorbauten (Regenschutz)
- Dezente Werbung, abgeklebte Schaufenster
- Akzeptable städtebauliche Integration

Foto 22: Spielhalle Panjestraße 12



Quelle: eigenes Foto

Foto 23: Spielhalle Panjestraße 12



Quelle: eigenes Foto

Spielhalle Mühlenstraße 3

- Einfachspielhalle in unmittelbarer Bahnhofsnähe
- Lage am Rand der Innenstadt, durch Bahnlinie getrennt
- Unmittelbare Bahnhofsnähe
- Eigenständiges Gebäude, andere Dienstleistungsnutzungen im Haus
- Andere Vergnügungsstätten in der Nähe
- Gemischte Umgebungsnutzung: Wohnen, Dienstleistungen, Einzelhandel, Gastronomie
- Solide bauliche Qualität
- Eher zurückhaltender Auftritt, aber verklebte Fenster

Foto 24: Spielhalle Mühlenstraße 3



Quelle: eigenes Foto

Nachtclub (Bordell?) Panjstraße 3

- Barbetrieb im Erdgeschoss
- Früher unter anderen Namen geführt (Relax, Venusfalle)⁶⁸
- Bordellnutzung nicht eindeutig erkennbar, Verbindung mit Wohnungsprostitution wahrscheinlich
- Umgebungsnutzung überwiegend Wohnen
- Auffällige Gestaltung, deutliche Signalisierung der Barnutzung

⁶⁸ Unter der Bezeichnung „Relax“ finden sich Berichte im Internet, die auf einen Barbetrieb hindeuten; unter der Bezeichnung „Venusfalle“ wird der Betrieb eindeutig als Erotikbetrieb geführt. Unter der jetzigen Bezeichnung Donia finden sich Hinweise auf einen Nachtclub, evtl. mit Animieraktivitäten.

- Grundsätzliche Unverträglichkeit mit Wohnen

Foto 25: Barbetrieb, evtl. Bordellnutzung Panjestraße 3



Quelle: eigenes Foto

Quartier V befindet sich südlich der Krückau und umfasst den Bereich des Buttermarktes. Derzeit wird der Bereich vor allem durch einen Parkplatz sowie die Post genutzt. Dementsprechend ist der Bereich derzeit durch große Freiflächen und Zweckgebäude bestimmt. Die städtebauliche Qualität ist eher durchschnittlich.

Zukünftig soll dieser Bereich für eine Innenstadterweiterung genutzt werden. Im Entwicklungskonzept Krückau-Vormstegen als einer der zentralen Identifikationspunkte der Stadt entwickelt werden. Konkret sind hier öffentliche Nutzungen (Neues Rathaus, Haus der Technik) sowie ergänzende Einzelhandels- und Gastronomienutzungen sowie eine attraktive Außenraumgestaltung mit hoher Aufenthaltsqualität geplant. Der Bereich wird damit eine funktionale Ergänzung zum zentralen Einkaufsbereich um die Königstraße.

Vergnügungsstätten sind in diesem Bereich derzeit nicht vorhanden.

Quartier VI wird zum weit überwiegenden Teil von den Produktionsstätten der Fa. Köllnflocken gebildet. Das Quartier hat damit eine deutliche industrielle Prägung; diese Nutzung ist auch stabil, Veränderungen sind nicht zu erwarten.

Das **Quartier VII** umfasst den derzeit in Transformation befindlichen südlichen Teil des Sanierungsgebietes Krückau/Vormstegen und wird von Schauenburger Straße, Vormstegen, Reichenstraße und der Bahnlinie Elmshorn-Hamburg begrenzt. Die ursprüngliche Nutzung des Quartiers war gewerblich geprägt; dies ist an einer Reihe derzeit noch bestehender, aber leerstehender Gebäude zu erkennen. Im Gebiet sind bereits eine Reihe von Neubaumaßnahmen vor allem für Wohnnutzung, aber auch für Einzelhandelsnutzungen realisiert worden, weitere Neu- und Umbauten für Wohnen, Gewerbe und kulturelle Zwecke sind vorgesehen.

Vergnügungsstätten befinden sich derzeit nicht im Quartier.

Quartier VIII beinhaltet den westlichen Randbereich der Innenstadt zwischen Flamweg und Wedenkamp. Die Nutzung ist entlang des Flamweges in der Erdgeschosszone von Einzelhandel und Dienstleistungen bestimmt, ansonsten dominiert in diesem Quartier die Wohnnutzung.

In diesem Quartier befindet sich ein Spielhallenstandort.

Spielhalle Gerberstraße 26

- Mehrfachspielhalle
- Lage an einer Durchgangsstraße / Kreuzung
- Außerhalb des zentralen Versorgungsbereiches
- Wohnen im gleichen Gebäude
- Umgebungsnutzung überwiegend Wohnen, vereinzelt Einzelhandel / Dienstleistungen
- Auffällige Werbung, verklebte Schaufenster
- Deutlicher gestalterischer Bruch mit der Umgebung

Foto 26: Spielhalle Gerberstraße 26



Quelle: eigenes Foto

Foto 27: Spielhalle Gerberstraße 26



Quelle: eigenes Foto

Quartier IX stellt einen außerhalb der eigentlichen Innenstadt gelegenen Einzelhandelsstandort dar, der von einem Supermarkt und mehreren Fachmärkten gebildet wird. Die Nutzung ist insoweit homogen, andere Nutzungen sind nicht vorhanden und dort auch nicht vorgesehen.

Quartier X ist ein derzeit baulich nicht genutzter Bereich südwestlich der Innenstadt unmittelbar am Krückauufer, der zu einem Teil als Parkplatz, zu einem anderen Teil als Grünfläche genutzt wird. Für die Zukunft ist dort eine zumindest teilweise Nutzung als Wohnbaufläche vorgesehen. Der Bereich ist ebenfalls Teil des Sanierungsgebietes Krückau/Vormstegen.

Quartier XI beinhaltet den Bereich westlich der Bahnlinie und nördlich des Quartiers Mühlenstraße und wird im Süden durch den Straßenverlauf des Bauerweges, im Norden durch die Friedenstraße begrenzt. Die Nutzung stellt sich aus einer Mischung verschiedener öffentlicher Einrichtungen (Finanzamt, Agentur für Arbeit) sowie Wohnen dar, teilweise finden sich in diesem Quartier auch untergemischte gewerbliche Nutzungen, so dass sich insgesamt eine gemischte Struktur ergibt. Das städtebauliche Niveau dieses Bereiches ist von guter Qualität.

In diesem Quartier befinden sich zwei Spielhallenstandorte und ein (derzeit nicht aktiv betriebener) Nachtclub mit einer verbundenen bordellähnlichen Nutzung.

Spielhalle Friedenstraße 1

- Einfachspielhalle
- Lage im Innenstadtrandbereich
- Andere Vergnügungsstätten in der Umgebung
- Umgebungsnutzung Einzelhandel, Dienstleistungen, Wohnen
- Wenig attraktive Gestaltung
- Auffällige Farbgebung, verklebte Schaufenster
- deutlicher Bruch im städtebaulichen Erscheinungsbild

Foto 28: Spielhalle Friedenstraße 1



Quelle: eigenes Foto

Foto 29: Spielhalle Friedenstraße 1



Quelle: eigenes Foto

Nachtclub / Prostitutionsangebot Bauerweg 39

- Einzelgebäude, keine weiteren Nutzungen
- Barbetrieb im Erdgeschoss, derzeit nicht aktiv
- Bordellnutzung im Obergeschoss, im Internet beworben, nicht genehmigt
- Umgebungsnutzung überwiegend Wohnen
- Auffällige Gestaltung, deutlicher farblicher Kontrast zur Umgebung
- Bordellähnliche Nutzung über Hintereingang, keine Hinweise am Gebäude
- Gestalterisch nicht integriert, funktional derzeit eher unauffällig

- Grundsätzliche Unverträglichkeit mit Wohnen
- Betreutes Wohnen in unmittelbarer Nachbarschaft

Foto 30: Nachtclub / Bordell
Bauerweg 39



Quelle: eigenes Foto

Spielhalle Friedenstraße 34

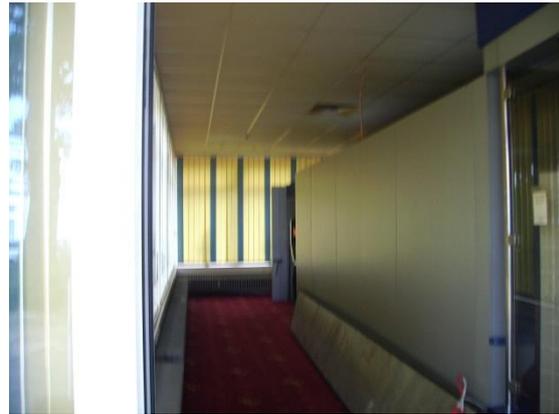
- Einzelspielhalle im Erdgeschoss eines Wohnhauses
- Zurückhaltende Gestaltung; keine Außenwerbung (Neuinstallation?)
- Kein direkter Eingang; Erreichbarkeit über einen Vorraum
- Umgebungsnutzung überwiegend Wohnen
- Keine anderen Vergnügungsstätten in der Nachbarschaft
- Kein Kontakt zum zentralen Einkaufsbereich
- Insgesamt zurückhaltende unauffällige Gestaltung, aber problematische Verbindung zur Wohnnutzung

Foto 31: Spielhalle Friedenstraße 34



Quelle: eigenes Foto

Foto 32: Spielhalle Friedenstraße 34



Quelle: eigenes Foto

Quartier XII schließlich umfasst den Bereich nördlich der Friedenstraße bis zur Kleinen Gärtnerstraße, der östlich durch die Friedensallee begrenzt wird. Das Quartier ist im östlichen Teil bis zur Schillerstraße weitgehend homogen durch Wohnen genutzt. Lediglich der Bereich der Kleiststraße unterscheidet sich in der Nutzung deutlich von diesem Bereich. Hier finden sich zwischen Bahnlinie und Kleiststraße ehemals gewerblich genutzte Bereiche, die teilweise leer stehen, teilweise von einem Betrieb des Freizeitgewerbes und einzelnen Handelsbetrieben genutzt werden. Die entsprechenden Gebäude stehen zu einem wesentlichen Teil leer; teilweise – vor allem im nördlichen Bereich im unmittelbaren Umfeld der Ost-West-Brücke – sind deutliche Verfallsanzeichen zu erkennen; dies betrifft besonders einen ehemaligen Handel für Motorradzubehör, dessen Gebäude deutliche Vandalismuserscheinungen aufweist. Städtebaulich ist das Quartier unterschiedlich einzustufen; während die Bereiche der Wohnnutzung, aber auch einzelne Handelsgebäude trotz Leerstand eine gute bauliche Qualität aufweisen, sind vor allem im Bereich der Kleiststraße andere Gebäude deutlich vernachlässigt oder Opfer von Vandalismus.

Zusammenfassung

Die Innenstadt von Elmshorn stellt sich derzeit nicht nur vergleichsweise heterogen, sondern auch in einem umfangreichen Umbruch bestehend dar. Seit einiger Zeit werden erhebliche Anstrengungen von Seiten der Stadt unternommen, die Funktionsfähigkeit und das städtebauliche Erscheinungsbild der Innenstadt zu stärken, die Innenstadt auszudehnen und Bereiche, die in den letzten Jahren vom wirtschaftlichen Strukturwandel betroffen waren, wieder in Wert zu setzen. Davon sind beson-

ders der zentrale Einkaufsbereich um die Königstraße sowie der im Süden angrenzende Bereich südlich der Krückau betroffen. Die Gefahr ist allerdings nicht auszuschließen, dass sich das Entwicklungspotenzial in Elmshorn in diesen Bereichen der Innenstadt konzentriert; vor allem die Bereiche östlich des Bahnhofes (Mühlenstraße, Bauerweg, Kleiststraße) laufen Gefahr, gegenüber den Bereichen südlich der Innenstadt ins Hintertreffen zu geraten. Diese Quartiere werden zwar durch die Existenz verschiedener öffentlicher Einrichtungen (Agentur für Arbeit, Finanzamt,) funktional gestärkt bzw. stabilisiert, vor allem bei den Handelsfunktionen sind jedoch Erosionstendenzen erkennbar, die ein Trading-Down dieses Bereiches nicht unmöglich erscheinen lassen und sich im Bereich Kleiststraße schon niederschlagen.

3.3 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN MISCHGEBIETEN VON ELMSHORN

Von den im Flächennutzungsplan der Stadt Elmshorn dargestellten gemischten Bauflächen sind außerhalb der ohnehin erfassten Bereiche der Innenstadt und des Innenstadtrandes die nachfolgend dargestellten fünf Teilbereiche aufgrund ihrer Lage und ihrer Nutzungsstruktur für die mögliche Ansiedlung von Vergnügungsstätten von Bedeutung. Die ggf. darüber hinaus vorhandenen (faktischen) Mischgebiete sind anhand der in Kap. 4.2. dargestellten Kriterien zu bewerten.

3.3.1 Kaltenweide

Dieser Bereich befindet sich im nordöstlichen Stadtgebiet von Elmshorn und erstreckt sich entlang der Straße Kaltenweide von der Wittenberger Straße bis zur Stadtgrenze Elmshorn. Der Bereich ist weitgehend durch Wohnnutzung bestimmt; ausnahmen stellen zwei Teilquartiere innerhalb dieses Bereiches dar:

- Der eine Teilbereich befindet sich im Kreuzungsbereich Wittenberger Straße / Kaltenweide und wird vom restlichen Gebiet durch die Straße Geelbeksdamm getrennt, Hier findet sich an der Wittenberger Straße eine kleine gewerbliche Agglomeration, bestehend aus dem Standort des Technischen Hilfswerkes sowie verschiedenen Betrieben des Kfz-Gewerbes.
- Der zweite Teilbereich befindet sich in der nordöstlichen Ecke des Quartiers zwischen der Straße Kaltenweide und der Stadtgrenze Elmshorn und beinhaltet

verschiedene Betriebe des Baugewerbes sowie des Kfz-Gewerbes mit einer teilweise sehr extensiven Flächennutzung.

Während der größte Teil des Quartiers als Mischgebiet mit dem Schwerpunkt Wohnen – bzw. von der Realnutzung sogar als allgemeines Wohngebiet – qualifiziert werden kann, stellen die genannten Teilbereiche Mischgebiete mit deutlichem gewerblichen Anteil dar. Vergnügungsstätten können in diesen Teilbereichen grundsätzlich zulässig sein.

3.3.2 Flamweg / Gärtnerstraße

Das Mischgebiet Flamweg / Gärtnerstraße befindet sich zwischen der Innenstadt und dem Gewerbebereich Nordstadt und beinhaltet die Bautiefen entlang des Flamweges, der Gärtnerstraße und des Lönsweges. Die Nutzung dieser Bereiche ist zum weit überwiegenden Teil von Wohnen bestimmt; damit hat dieser Bereich einen eindeutigen Charakter als wohngeprägtes Mischgebiet. Vergnügungsstätten wären in diesen Gebiet daher nicht zulässig.

3.3.3 Ollnsstraße / Klostersande / Margarethenstraße

Im Bereich Ollnsstraße / Klostersande südlich der Innenstadt findet sich ein als gemischte Baufläche gekennzeichnete Bereich, der zum überwiegenden Teil von Wohnen sowie einem kleinen Bereich an der Reichenstraße mit Handel, Dienstleistungen und Gastronomie bestimmt ist, im von den Straßen Ollnsstraße, Klostersande und Querweg gebildeten Block allerdings eine industrielle Nutzung aufweist.

Diese gewerbliche Nutzung macht vom äußeren Eindruck einen eher vernachlässigten und niedergehenden Eindruck, beinhaltet nach Auskunft der Stadtverwaltung aber einen wirtschaftlich gesunden und leistungsfähigen Betrieb. In der Summe handelt es sich hier um eine Gemengelage, die allerdings als längerfristig stabil einzuschätzen sein dürfte. Von der realen Nutzung wäre dieser Block weniger als Mischgebiet, sondern eher als Industriegebiet zu charakterisieren.

Eine Zulässigkeit von Vergnügungsstätten könnte im Bereich der Reichenstraße möglich sein.

3.3.4 Langelohe / Köllner Chaussee

Im Bereich der Straße Langelohe / Köllner Chaussee ist eine Bautiefe entlang dieser Straßen ebenfalls als gemischte Baufläche ausgewiesen. Die Realnutzung dieses Bereiches ist zum überwiegenden Teil durch Wohnen bestimmt, südlich des Kreisels im Kreuzungsbereich Langelohe / Köllner Chaussee findet sich allerdings eine kleine Agglomeration aus Einzelhandelsbetrieben, Gastronomie, öffentlichen Einrichtungen und einzelnen Dienstleistungsnutzungen, die in dieser Konstellation einer kerngebietsähnlichen Struktur nahekommt. Vergnügungsstätten sind nur in Teilbereichen ausgeschlossen, könnten in anderen Teilbereichen aber zulässig sein.

3.3.5 Rehmkestraße / Köhnholz

Westlich der Trabrennbahn Elmshorn, im Einmündungsbereich Rehmkestraße / Köhnholz findet sich eine kleine, insgesamt fünf Gebäude umfassende gemischte Baufläche. Die Nutzung ist neben Wohnen vor allem von mehreren Gastronomiebetrieben bestimmt; in einem Gebäude befindet sich auch ein – als Wettannahmestelle genehmigtes - Wettbüro.

Wettbüro Rehmkestraße 2

- Lage im äußeren Bereich der Stadt
- Unmittelbare Nähe zur Trabrennbahn (funktionale Verbindung)
- Keine weiteren Vergnügungsstätten in der Umgebung
- Wohnnutzung im gleichen Gebäude
- Umgebungsnutzung überwiegend Wohnen und Gastronomie
- Äußerliche Gestaltung an Gastronomiebetrieb orientiert, keine abgeklebten Fenster, keine auffällige Werbung am Gebäude, aber auffällige Werbesäule vor dem Eingang

Foto 33: Wettbüro Rehmkestraße 2



Quelle: Stadt Elmshorn

Foto 34: Wettbüro Rehmkestraße 2



Quelle: Stadt Elmshorn

3.4 FUNKTIONS- UND STANDORTANALYSE IN DEN GEWERBEGBIETEN VON ELMSHORN

Die gewerblich genutzten Gebiete in Elmshorn konzentrieren sich auf wenige Standorte. Zu nennen sind hier vor allem

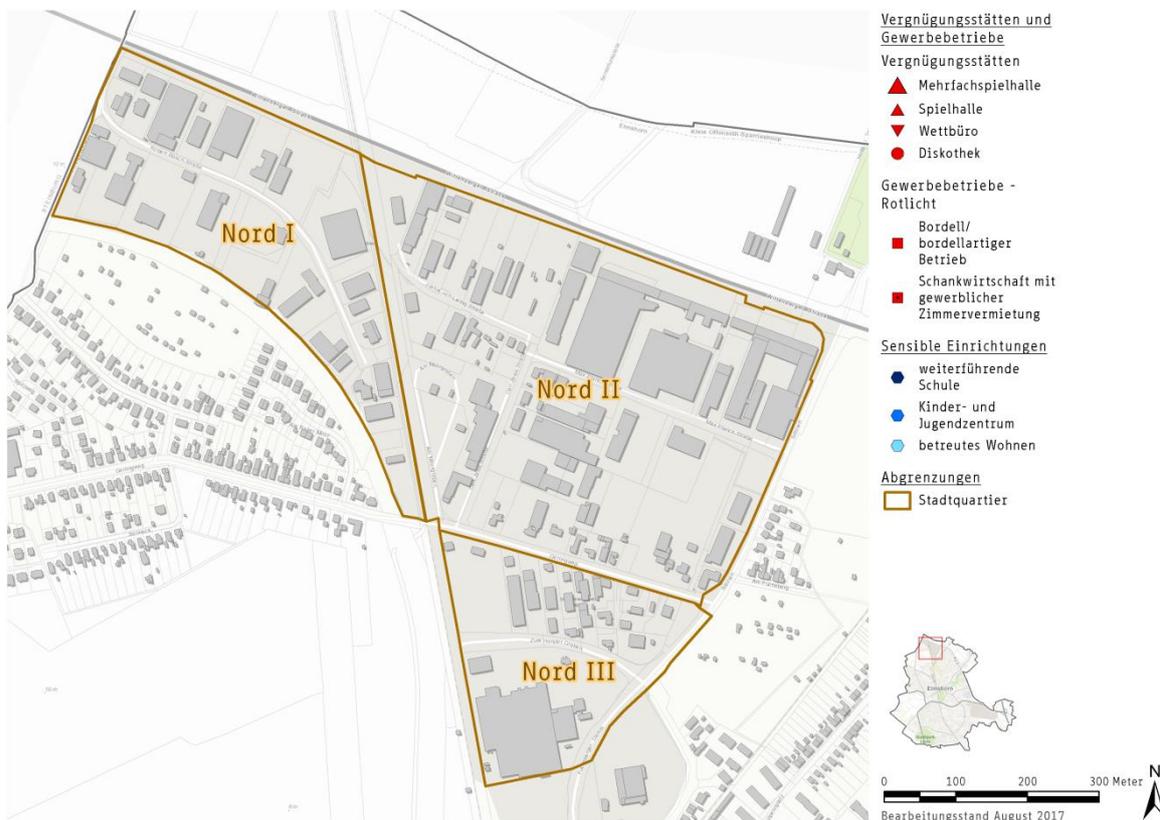
- das Gewerbegebiet Nord, das sich in die Bereiche Nord I bis Nord III unterteilt;
- der nahe der Innenstadt liegende gewerblich genutzte Bereich nördlich der Kleinen Gärtnerstraße, im Folgenden als „Gewerbebereich Nordstadt“ bezeichnet;
- das sehr große Industriegebiet Süd, das wiederum in mehrere Teilquartiere unterteilt werden kann.

3.4.1 Gewerbegebiet Nord

Das Gewerbegebiet Nord mit einer Gesamtgröße von rd. 46 ha und den Teilgebieten Nord I, Nord II und Nord III befindet sich im Norden der Stadt Elmshorn, etwa 3 km von der Innenstadt entfernt an der K 23 (Wittenberger Straße). Der Anschluss an das überregionale Verkehrsnetz erfolgt an der Anschlussstelle Elmshorn der A 23 Hamburg-Flensburg in 7,5 km Entfernung bzw. rd. 15 Minuten Fahrzeit oder an der Anschlussstelle Horst/Elmshorn in 8,3 km Entfernung bzw. 11 Minuten Fahrzeit.

Die drei Teilgebiete (vgl. Karte 4) weisen sowohl eine unterschiedliche Nutzungsstruktur als auch deutlich unterschiedliche städtebauliche Qualitäten auf.

Karte 4: Gliederung des Gewerbegebietes Nord

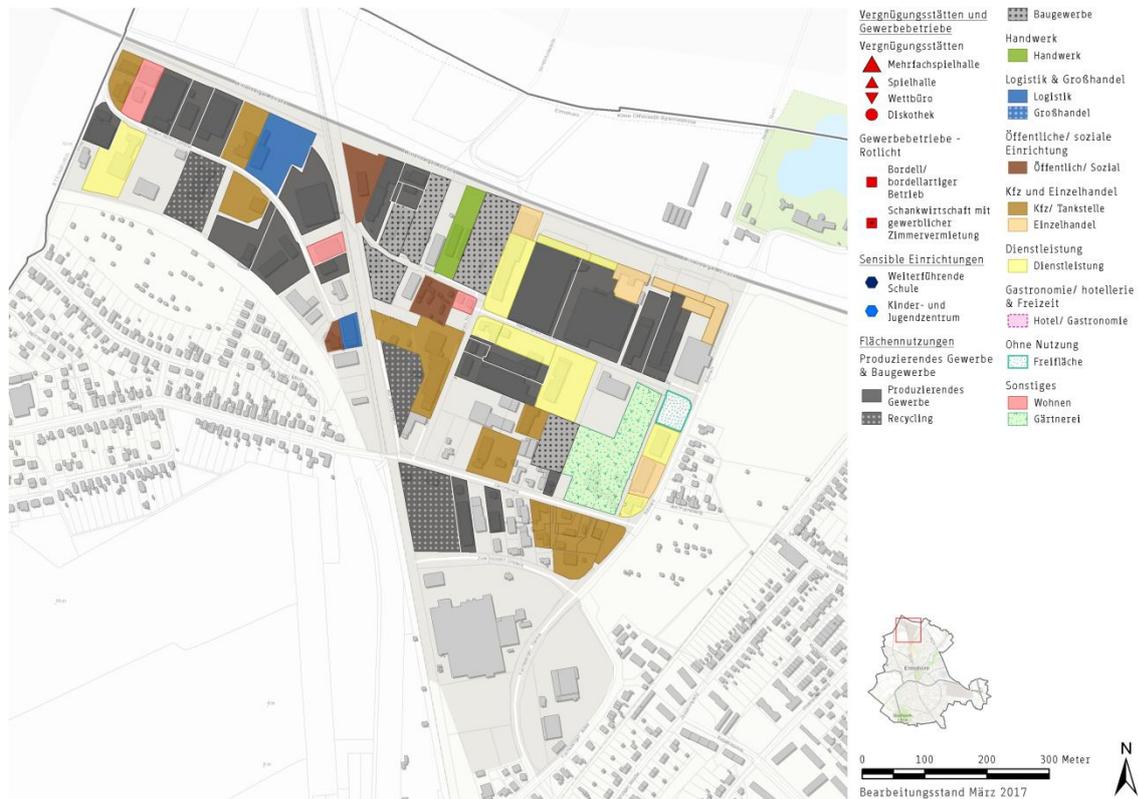


Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;
Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

Das **Teilgebiet Nord I** an der Robert-Bosch-Straße ist das westlichste der drei Teilgebiete und wird von den anderen Bereichen durch die Bahnlinie Elmshorn-Itzehoe getrennt. Das Gebiet hat einen direkten Anschluss an die Wittenberger Straße, ist rd. 12 ha groß und vollständig besiedelt; einzelne noch ungenutzte Grundstücke dienen den dort ansässigen Betrieben offenbar als Erweiterungsreserve. Leerstände oder Brachflächen existieren nicht, allerdings ist die Nutzung auf einzelnen Grundstücken sehr intensiv. Insbesondere der im Gebiet ansässige Altmetallhändler stellt aufgrund der Art der Grundstücksnutzung sowohl eine deutlich unterwertige Nutzung als auch einen städtebaulichen Missstand im Gebiet dar.

Abgesehen von diesem Betrieb weist die Nutzung des Gebietes einen deutlich gewerblich-industriellen Schwerpunkt auf; aus dem Rahmen fällt nur das Gebäude der Mennoniten-Gemeinde, das aber nur ein vergleichsweise kleines Areal belegt.

Karte 5: Nutzungsstruktur Gewerbegebiete Nord I - III



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

Städtebaulich ist das Gebiet – vom erwähnten Metallhändler abgesehen - von einer guten, wenn auch nicht überdurchschnittlichen Qualität. Die Besiedlung erweckt den Eindruck eines städtebaulichen Konzepts, die meisten Betriebe liegen in einer Bauflucht, der bauliche Zustand und die Qualität der Gebäude ist solide und ohne Vernachlässigung. In der Summe macht das Gebiet damit den Eindruck eines qualitätsvollen Standortes.

Als **Gewerbegebiet Nord II** wird der Bereich östlich der Bahnlinie zwischen der Wittenberger Straße und dem Gerlingweg bezeichnet. Dieser Teilbereich hat eine Größe von rd. 22 ha.

Sowohl die Nutzungsstruktur als auch die städtebauliche Qualität des Bereiches sind deutlich heterogener und in der Summe von geringer Wertigkeit als die Situation im Gewerbegebiet Nord I.

Die Nutzungsstruktur stellt eine sehr heterogene Mischung aus Industrie, Handwerk, Dienstleistungen, Logistikgewerbe, Kfz-Gewerbe und Einzelhandel dar. Im nordwestlichen Bereich an der Justus-von-Liebig-Straße finden sich vereinzelte öffentliche Einrichtungen wie das städtische Tierheim und ein Standort des Roten Kreuzes. Dort, aber auch im westlichen Teil des Blockes Max-Planck-Straße / Gerlingweg / Carl-Zeiss-Straße / Sibirien finden sich un- oder deutlich untergenutzte Grundstücke, Leerstände, ungeordnete Nachnutzungen, (Zwischen-)Lagerflächen und andere suboptimale Flächennutzungen. Hierzu ist auch ein größerer Betrieb des Entsorgungsgewerbes zu rechnen.

Der Gerlingweg stellt außerdem die wichtigste Zufahrt zu einem westlich angrenzenden Wohngebiet dar.

Städtebaulich ist das Gebiet lediglich im östlichen Teil des erwähnten Blockes von einer akzeptablen Qualität, der größere Teil macht einen wenig attraktiven, teilweise auch ungeordneten Eindruck und muss in seinem gesamten Erscheinungsbild als deutlich unterwertig eingestuft werden. Trading-Down-Tendenzen sind festzustellen.

Die Entwicklungsperspektiven des Gebietes sind schwer zu bestimmen. Freie ungenutzte Flächen sind nicht vorhanden, allerdings ist die Flächennutzung an verschiedenen Stellen sehr extensiv und bietet erhebliches Potenzial für eine Nachverdichtung und Nutzungsintensivierung. Damit ist aber auch ein Potenzial für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten gegeben. Das städtebauliche Niveau wäre allerdings nur mit erheblichen Aufwertungen auf ein besseres Niveau zu heben.

Das **Teilgebiet Nord III** wird durch den Bereich südlich des Gerlingweges gebildet und ist ein relativ kleines Gebiet mit einer Größe von knapp 7 ha.

Strukturell ist das Gebiet zweigeteilt und besteht aus einem großen Betrieb der Lebensmittelindustrie im südlichen Teil sowie einer kleinteiligen, überwiegend von Handwerks- und Kfz-Betrieben geprägten Struktur entlang des Gerlingweges. Dieser Bereich weist sehr schmale Grundstücke mit einer großen Tiefe auf, so dass sich die bauliche Gestaltung mit der Schmalseite und den Verwaltungsgebäuden der Betriebe zum Gerlingweg orientiert und die eigentliche gewerbliche Nutzung tief in das Grundstück hineinreicht. Eine städtebauliche Struktur im eigentlichen Sinn ist dabei nicht gegeben; durch die Versprünge der Gebäude ergibt sich allerdings eine gestalterisch interessante Situation. Die Gebäude sind zum weit überwiegenden Teil zweckmäßig ohne besondere städtebauliche Qualitäten.

Dieser Teilbereich erscheint zumindest von der Nutzungsstruktur stabil und stellt sich auch städtebaulich weitaus weniger problematisch dar als der Teilbereich Nord II. Räumliches Entwicklungspotenzial ist nicht vorhanden, es finden sich auch keine freien Grundstücke bzw. ungenutzten Gebäude. Veränderungen der derzeitigen Nutzung wären nur im Fall der Aufgabe einzelner Betriebe möglich.

Vergnügungsstätten sind in allen Teilgebieten nicht vorhanden.

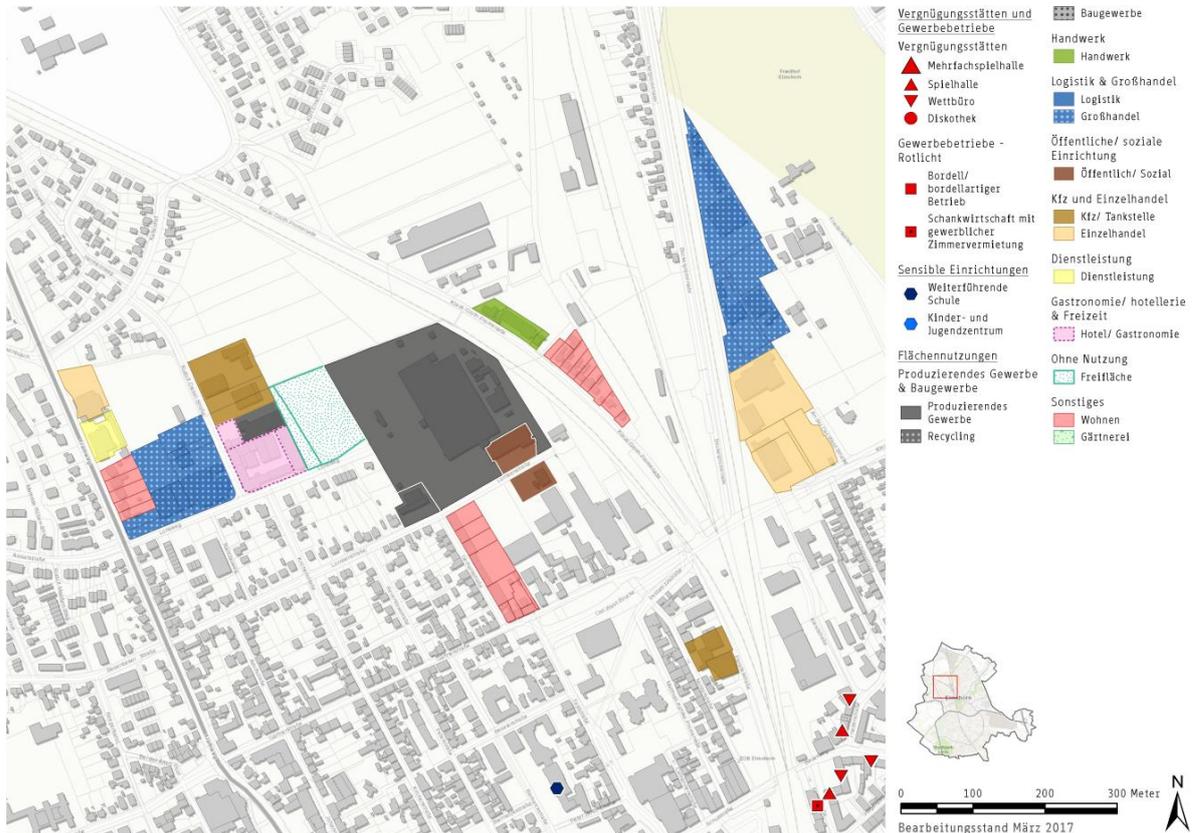
3.4.2 Gewerbebereich Nordstadt

Der Gewerbebereich in der Nordstadt nimmt den östlichen Teil des durch Gärtnerstraße/Kleine Gärtnerstraße/Flamweg/Bahnlinie Elmshorn-Itzehoe begrenzten Bereiches ein. Der so definierte Bereich ist im westlichen Teil überwiegend durch Wohnnutzung geprägt; die gewerbliche Nutzung findet sich im Bereich Lönsweg/Rudolf-Diesel-Straße sowie im Bereich Lornsenstraße/Gärtnerstraße/Gerhardstraße. Die gewerbliche Nutzung kann in drei Teilbereiche westlich der Bahnlinie und einen Teilbereich östlich der Bahnlinie untergliedert werden:

- Eine kleinteilig strukturierte gewerbliche Nutzung findet sich entlang der Rudolf-Diesel-Straße und besteht aus verschiedenen kleinen Gewerbe- bzw. Handwerksbetrieben, einem Getränkegroßhandel sowie dem Hotel Royal Elmshorn.

- Westlich davon, von der Lornsenstraße zugänglich, befindet sich das flächenmäßig große Areal eines Unternehmens der Lebensmittelindustrie.

Karte 6: Nutzungsstruktur Gewerbebereich Nordstadt



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

- Südlich von diesem Unternehmen findet sich die gewerbebehfähnliche Nutzung eines ehemaligen Industrieareals, das sich von der Lornsenstraße über den gesamten Block bis zur Gärtnerstraße erstreckt. Das Areal wird von einer größeren Zahl von Einzelbetrieben genutzt, wobei Dienstleistungsbetriebe und soziale Einrichtungen dominieren, sich dort aber auch Lagerbetriebe sowie Handwerksbetriebe befinden.

In der Summe handelt es sich bei dem Standort um ein kleines, städtebaulich integriertes Gebiet mit einer eher kleinteiligen Nutzung, die gut zur innenstadtnahen Unterbringung kleiner Betriebe geeignet ist, aber keine bzw. nur begrenzte räumliche Entwicklungsperspektiven hat. Das städtebauliche Niveau des Bereiches ist durchschnittlich mit einer teilweise zu erkennenden Tendenz zu einer nachlassen-

den Qualität. Insbesondere der Gewerbehof macht den Eindruck eines eher unterwertig genutzten Bereiches.

Östlich der Bahnlinie und damit zwar in enger räumlicher Nähe, aber durch die Zäsur der Bahnlinie deutlich abgesetzt, findet sich ein kleinerer Einzelhandelsstandort, der durch einen Supermarkt, einen Discounter und einen Fachmarkt gebildet wird und an den sich nördlich ein großer holzverarbeitender Betrieb anschließt. Der Bereich ist siedlungsstrukturell nur unzureichend integriert, die gegenwärtige Situation scheint stabil. Räumliches Entwicklungspotenzial ist in diesem Bereich nicht gegeben.

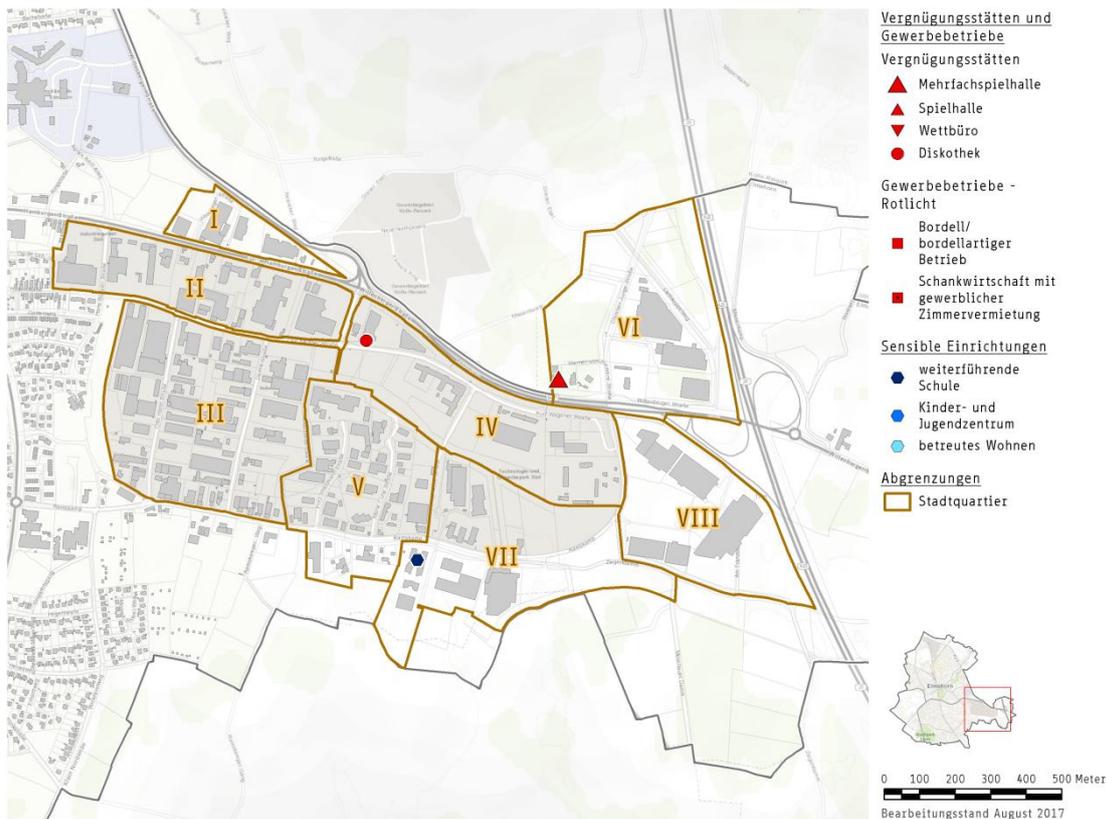
3.4.3 Industriegebiet Süd

Bei dem Industriegebiet Süd handelt es sich um ein in der Summe rd. 170 ha großes Gebiet, das in einzelnen Teilquartieren sehr unterschiedlich strukturiert ist.

Das Gebiet ist in seinem Gesamtumfang eher heterogen strukturiert und weist sowohl von der Nutzung als auch von der städtebaulichen Qualität unterschiedliche Teilbereiche auf. Dementsprechend wurde das Gebiet zur Analyse in unterschiedlichen Teilquartiere unterteilt (vgl. Karte 7), die im Folgenden beschrieben werden.

Teilquartier I umfasst den Bereich zwischen Wittenberger Straße und Hamburger Straße und ist mit rd. 4,6 ha relativ klein. Die Nutzung wird von Freizeit- und Handelseinrichtungen bestimmt; unter anderem finden sich hier ein Hotel mit einem Freizeitcenter, ein Discounter und ein Gartencenter. Das städtebauliche Niveau ist eher über dem Durchschnitt, ohne dass sich hier herausragende städtebauliche Qualitäten befinden.

Karte 7: Quartiersstruktur im Industriegebiet Süd



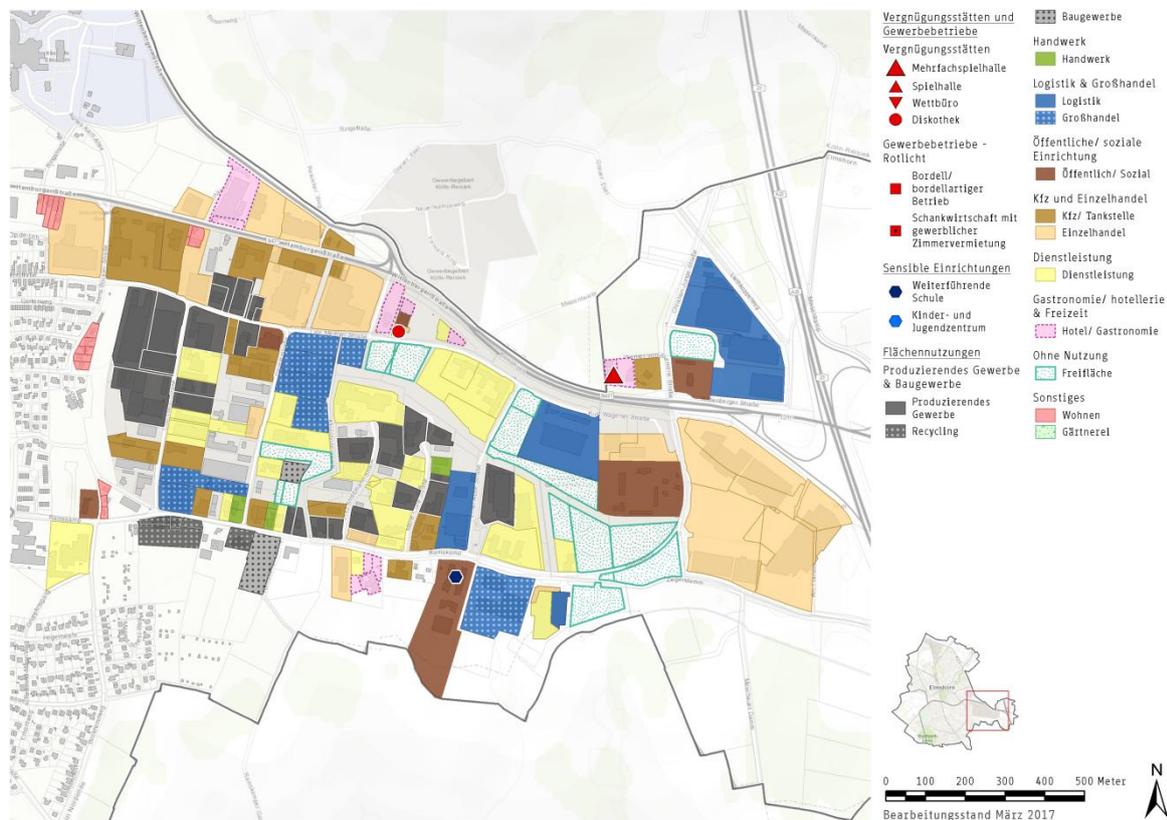
Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

Teilquartier II umfasst den Bereich zwischen Hamburger Straße im Norden und Daimlerstraße im Süden und erstreckt sich im Osten bis zur Lise-Meitner-Straße. Das Gebiet hat eine Größe von rd. 15,4 ha und ist in wesentlichem Maße durch Einzelhandel geprägt (Verbrauchermarkt, Baumarkt, Discounter, Sonderpostenmärkte, Fachmärkte). Außer Einzelhandelsnutzungen befinden sich nur vereinzelte Handwerks- und Industriebetriebe in diesem Quartier, vor allem zur Daimlerstraße hin orientiert. Das städtebauliche Niveau ist nicht sehr hoch, die Baustruktur macht einen eher ungeordneten Eindruck, die Qualität der Baukörper ist zweckmäßig.

Teilquartier III ist ein großes Areal von rd. 34 ha, das durch Daimlerstraße, Hans-Böckler-Straße und Ramskamp begrenzt wird. Die Nutzung in diesem Quartier ist überwiegend handwerklich-industriell bestimmt; hier finden sich eine Reihe größerer Industriebetriebe vor allem des Kfz-Zuliefersektors. Neben diesen Nutzungen finden sich auch Handwerksbetriebe, Großhandel sowie vereinzelte Dienstleistun-

gen. Vereinzelt existieren Leerstände. Die bauliche Nutzung ist sehr dicht, der Überbauungsgrad ist hoch, die städtebauliche Struktur allerdings ist eher ungeordnet, die bauliche Qualität zweckmäßig ohne besondere Qualitäten.

Karte 8: Nutzungsstruktur Industriegebiet Süd



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;
Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

Teilquartier IV umfasst den Bereich zwischen Hamburger Straße und der Grünzone südlich der Kreisverwaltung, im Westen von der Lise-Meitner-Straße und im Osten von der Straße Ramskamp begrenzt. Das Gebiet hat eine Gesamtgröße von rd. 21 ha. Die Nutzung ist sehr heterogen und umfasst unter anderem einem gemischten Baukörper mit Dienstleistungen, Gastronomie, Einzelhandel und Kinocenter, die Kreisverwaltung Pinneberg sowie weitere Bürodienstleistungen, einen Logistikbetrieb sowie das Gelände der Autobahn- und Straßenmeisterei Elmshorn. Das städtebauliche Niveau ist – nicht zuletzt wegen der Bürogebäude - höher als in den übrigen

Bereichen des Areals, in der Summe aber nur leicht überdurchschnittlich. In diesem Teilgebiet sind darüber hinaus noch ungenutzte Reserveflächen vorhanden.

In diesem Quartier befindet sich mit einer Diskothek eine Vergnügungsstätte

Diskotheek Funhouse Kurt-Wagener-Straße 4

- Lage im Gewerbegebiet
- Unterbringung in einem Baukomplex mit anderen gewerblichen Einrichtungen
- Unauffällige Außengestaltung
- Keine störungsempfindlichen Umgebungsnutzungen
- Räumliche Nähe zu anderen Freizeiteinrichtungen (Gastronomie, Kino)
- Keine anderen Vergnügungsstätten in der Umgebung

Foto 35: Diskothek Kurt-Wagener-Straße 4



Quelle: eigenes Foto

Foto 36: Diskothek Kurt-Wagener-Straße 4



Quelle: eigenes Foto

Teilquartier V befindet sich südlich der Kreisverwaltung und ist zum überwiegenden Teil durch eine kleinteilige Nutzungsstruktur, erschlossen mit zwei Stichstraßen vom Ramskamp ausgeprägt. Die Nutzung setzt sich aus Handwerksbetrieben, Großhandel, Dienstleistungen sowie einzelnen kleinen Betrieben des Produzierenden Gewerbes zusammen. Die Größe dieses Teilquartiers beträgt rd. 13 ha. Eine städtebauliche Struktur im eigentlichen Sinn ist nicht zu erkennen, jedoch hat das Quartier eine eigene Identität und wirkt in sich geschlossen. Räumliches Entwicklungspotenzial ist nicht gegeben, die Überbauungsdichte ist hoch, freie Flächen sind nicht vorhanden, Brachflächen und Leerstände existieren ebenfalls nicht. Allerdings

finden sich an einzelnen Standorten extensive Nutzungen (Lagerflächen u. dgl.), so dass Nachverdichtungen im Grundsatz möglich sind. In der Summe macht dieser Teilbereich einen stabilen Eindruck.

Teilquartier VI befindet sich wiederum nördlich der Hamburger Straße in unmittelbarer Nähe zur Autobahn mit einer Größe von rd. 14 ha. Das Quartier ist neben dem Grundstück der Autobahnpolizei fast ausschließlich durch Betriebe des Logistikgewerbes genutzt, die ihren Standort zweifellos aufgrund des sehr günstigen Verkehrsanschlusses gewählt haben. Eine Ausnahme bildet der südwestliche Teilbereich, der von einer Tankstelle, einem Betrieb der Systemgastronomie, einem Hotel mit Freizeitcenter sowie einer Vierfachspielhalle (letztere Nutzungen im baulichen Verbund) genutzt werden. Das städtebauliche Niveau dieses Bereiches ist ohne besondere Qualitäten, aber auch ohne städtebauliche Defizite.

Vierfachspielhalle Werner-von-Siemens-Straße 5

- Randliche Lage im Gewerbegebiet
- Bauliche Einheit mit Fitnessstudio und Hotel
- Räumliche Einheit mit Systemgastronomie
- Keine störungsempfindlichen Umgebungsnutzungen
- Auffällige Außenwerbung

**Foto 37: Spielhalle
Werner-von-Siemens-Straße 5**



Quelle: eigenes Foto

**Foto 38: Spielhalle
Werner-von-Siemens-Straße 5**



Quelle: eigenes Foto

Teilquartier VII befindet sich im südlichen Bereich des Industriegebietes und umfasst die Nutzungen beiderseits der Straße Ramskamp von der Ernst-Abbe-Straße. Die Nutzung ist in diesem Quartier stärker durch Bürodienstleistungen bestimmt, im südlichen Bereich der Straße Ramskamp finden sich außerdem einzelne Handelsbetriebe und Großhandelsnutzungen. Außerdem befindet sich eine private Schule in diesem Quartier. Vor allem im östlichen Teilbereich finden sich noch freie Flächen in größerem Umfang, die grundsätzlich ebenfalls für die Unterbringung von Bürodienstleistungen genutzt werden können. Entsprechend der dienstleistungsorientierten Nutzung ist die städtebauliche Gestaltung in wesentlichen Teilen gut bis höherwertig; mit komplementären Nutzungen ließe sich an diesem Standort ein hochwertiges Quartier entwickeln.

Teilquartier VIII schließlich ist der westliche Teilbereich des Gebietes mit einer Lage direkt an der Autobahn und einer Größe von rd. 13,7 ha. Die Nutzung wird ausschließlich von großflächigen Einzelhandelsbetrieben bestimmt (Verbrauchermarkt, Baumarkt, Möbelhaus, Elektronikfachmarkt), die sich halbkreisförmig um eine große Parkplatzfläche gruppieren. Die städtebauliche Ausformung ist entsprechend der Nutzungsstruktur zweckmäßig und von den üblichen Kubaturen des Einzelhandels bestimmt. Besondere Qualitäten existieren nicht.

Zusammenfassung

Die gewerblichen Standorte in Elmshorn sind auch innerhalb ihres Umgriffs von sehr unterschiedlicher Qualität. Bereiche mit einer guten bis tendenziell höherwertigen städtebaulichen Qualität wechseln mit durchschnittlichen Bereichen und teilweise erodierenden Quartieren. Dabei ist das Industriegebiet Süd von deutlich besserer Qualität als die Gewerbebereiche im Norden; auch lässt sich hier zumindest ein Ansatz zur Quartiersbildung erkennen. Eine besondere Funktion oder eine besondere städtebauliche Qualität, die den betreffenden Bereich schützenswert machen, ist allerdings nur in Ausnahmefällen gegeben.

Die Gewerbebereiche im Norden fallen demgegenüber deutlich ab; vor allem im Gewerbegebiet Nord II sind Erosionstendenzen und eine deutliche Unterausnutzung bzw. eine geringerwertige Nutzung (Lagerplätze, Abstellflächen) zu erkennen. Eine

solche Situation macht das Gebiet auch anfällig für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten oder Betrieben des Erotikgewerbes.

3.5 BORDELLE UND VERGLEICHBARE EINRICHTUNGEN IN ELSHORN

Verglichen mit der starken Besetzung von Spielhallen ist das Angebot des Erotikgewerbes in Elmshorn begrenzt.

Eindeutig als Bordellnutzung identifizierbar ist nur der Standort **Bauerweg 39**, wo in räumlicher und vermutlich auch organisatorischer Verbindung mit einem derzeit nicht aktiv genutzten Barbetrieb Prostitutionsdienstleistungen angeboten und auch im Internet aktiv beworben werden.

Foto 39: Nachtclub / Bordell
Bauerweg 39



Quelle: eigenes Foto

Nicht eindeutig zu beurteilen ist der Standort **Panjestraße 3**, wo eine Nachtbar betrieben wird und Prostitutionsdienstleistungen zwar im dort vorher bestehenden Betrieb, nicht aber in Zusammenhang mit der aktuell betriebenen Nachtbar beworben werden. Im Internet finden sich weder direkte Hinweise noch Hinweise von Bordellnutzern in einschlägigen Diskussionsforen, jedoch deuten andere Informationen auf eine räumliche Verbindung von Nachtbar und Wohnungsprostitution hin.

Foto 40: Barbetrieb, evtl. Bordellnutzung Panjestraße 3



Quelle: eigenes Foto

Beide Standorte sind – aufgrund ihrer Funktion als Nachtclub – bereits in Kap. 3.2.2 dargestellt.

Beide Einrichtungen erscheinen städtebaulich nicht unproblematisch, da sie in faktisch als Mischgebiet zu bewertenden Bereichen in enger räumlicher Verbindung mit Wohnnutzung existieren und im Fall Bauerweg sich sogar eine Einrichtung des betreuten Wohnens in unmittelbarer Nähe befindet.

Neben diesen „stationären“ Einrichtungen lassen sich im Internet aktuelle insgesamt 9 Angebote von Wohnungsprostitution finden, die allerdings mangels Adressangaben nicht räumlich lokalisierbar sind. Teilweise scheint es sich dabei auch um Teilzeitprostitution – d. h. Angebote von Einzelpersonen, die ausdrücklich auf begrenzte zeitliche Verfügbarkeit hinweisen – zu handeln. Das Angebot wechselt im Übrigen häufig, da Anbieterinnen auch nach vergleichsweise kurzer Zeit ihre Präsentationen wieder zurückziehen.

4. EMPFEHLUNGEN FÜR EINE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

Der Ausschluss von Vergnügungsstätten in Gebieten, in denen sie allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind, darf nur aufgrund von städtebaulichen Argumenten erfolgen, d.h. es muss durch die Existenz oder Ansiedlung von Vergnügungsstätten eine Beeinträchtigung der städtebaulichen Situation gegeben sein bzw. im Falle einer geplanten Ansiedlung erwartet werden.

Für zentrale Versorgungsbereiche und für andere städtische Bereiche, insbesondere Gewerbegebiete, sind dabei jeweils spezielle Kriterien heranzuziehen, um die Beeinträchtigung der städtebaulichen Situation zu prüfen. Die Kriterien selbst sind einzelfallübergreifend angelegt und werden hinsichtlich ihrer Ausprägung am konkreten Fall überprüft. Neben den standortspezifischen Gegebenheiten sind dabei auch stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen, z.B. spezifische Entwicklungsziele für bestimmte städtische Bereiche, von Bedeutung.

Neben dem allgemeinen Ausschluss von Vergnügungsstätten ist es auch möglich, für ausgewählte Teilbereiche eine ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten oder einzelner Unterarten vorzusehen oder einzelne Unterarten von Vergnügungsstätten vollständig auszuschließen oder explizit zuzulassen. Ergänzend besteht die Möglichkeit der vertikalen Steuerung innerhalb der Zulässigkeitsbereiche. Grundsätzlich sind hierbei mögliche Beeinträchtigungen der konkreten städtebaulichen Situation auszuschließen. Entsprechende Gründe für einen solchen selektiven Ausschluss können z.B. sein:

- mangelnde Einfügung in das städtebauliche Erscheinungsbild;
- Störungen von – vorhandenen oder benachbarten – Wohnnutzungen oder anderen schützenswerten Einrichtungen;
- Beeinträchtigung zukünftiger Entwicklungsmöglichkeiten;
- Konzentration bzw. Häufung von Vergnügungsstätten.

4.1 KRITERIEN FÜR DIE BEURTEILUNG VON ZENTRALEN VERSORGUNGSBEREICHEN

Innerhalb von Kerngebieten, welche zentrale Versorgungsbereiche in der Regel darstellen, sind Vergnügungsstätten gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO allgemein zulässig. Allerdings eignet sich nicht jeder Bereich für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten.

Grundsätzlich gilt für die Stadt Elmshorn, den zentralen Versorgungsbereich in seiner Versorgungsfunktion zu stützen. In Elmshorn werden bereits seit einigen Jahren umfangreiche Planungen umgesetzt, andere Planungen für wichtige Teilbereiche der Innenstadt stehen vor der Realisierung. Eine allgemeine Zulässigkeit von Vergnügungsstätten vor allem innerhalb von Bereichen mit Aufwertungspotenzial und entsprechenden kommunalen Planungen liefe diesem Konzept zuwider.

Aus diesem Grunde ist im Rahmen der Steuerung der Vergnügungsstätten den Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen in den klassischen Einkaufslagen Vorrang zu geben. Gerade in Bereichen mit Trading-Down- oder erkennbaren instabilen Entwicklungstendenzen ist es von Bedeutung, weitere negative Entwicklungen durch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten konsequent auszuschließen. In Bereichen, die einen stabilen Einzelhandelsbesatz aufweisen, ist grundsätzlich darauf zu achten, negative Entwicklungen durch eine ungesteuerte Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu vermeiden.

In einzelnen Randbereichen der zentralen Versorgungsbereiche konnten bislang keine oder nur in geringem Umfang klassische Einzelhandels- oder publikumsorientierte Dienstleistungsnutzungen angesiedelt werden, zum Teil ist erkennbar, dass auch zukünftig kaum damit zu rechnen ist. Auch für diese Randbereiche ist eine ungesteuerte Ansiedlung von Vergnügungsstätten zu vermeiden.

Insgesamt können hieraus für die zentralen Versorgungsbereiche folgende allgemeine Grundsätze zur Steuerung von Vergnügungsstätten innerhalb des Stadtgebietes Elmshorn abgeleitet werden:

1. Innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche der Stadt Elmshorn sollten Vergnügungsstätten möglichst ausgeschlossen werden.

2. Eine ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten kann in definierten Teilbereichen der zentralen Versorgungsbereiche möglich sein. Hier ist die Verträglichkeit mit in diesen Bereichen ggf. ansässigen Wohnnutzungen zu prüfen.

3. Für die innerhalb der zentralen Versorgungsbereiche ausgewiesenen Gebiete mit einer ausnahmsweisen Zulässigkeit von Vergnügungsstätten sind folgende Kriterien zur Beurteilung der Zulässigkeit maßgeblich:

- Störpotenzial für störepfindliche Nutzungen;
- Häufung / Konzentration von Vergnügungsstätten.

4. Vertikale Steuerung

Durch eine Verdrängung der Einzelhandels- und publikumsorientierten Dienstleistungsbetriebe ist generell eine qualitative Verflachung des funktionalen und ggf. städtebaulichen Umfeldes möglich.

Zur besseren Verträglichkeit sollten Vergnügungsstätten, insbesondere Spielhallen und Wettbüros, daher in den zentralen Versorgungsbereichen in denen sie ausnahmsweise zulässig sein sollen nur in bestimmten Geschossen (Ober- oder Untergeschossen) zulässig sein (vertikale Steuerung nach § 1 (7) BauGB). Die funktional geprägte Erdgeschosszone bleibt insbesondere für die wichtigen und prägenden Einzelhandelsnutzungen geschützt. In begründeten Fällen können ggf. Befreiungen von diesen Festsetzungsempfehlungen eingeräumt werden.

Dies allein stellt jedoch keine städtebauliche Begründung für einen vollständigen Ausschluss von Vergnügungsstätten innerhalb dieser Kerngebiete dar. Daher wird der zentrale Versorgungsbereich mit seinen einzelnen Teilquartieren gesondert (vgl. Kap. 4.5) anhand der folgenden Kriterien betrachtet:

1. Liegt ein instabiler zentraler Versorgungsbereich vor?

Dabei ist beispielsweise die Frage zu beantworten, ob innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches ein dichter funktionaler Besatz, insbesondere von Einzelhandelsbetrieben, aber auch von ergänzenden publikumsorientierten Dienstleistungen, vorhanden ist. Reicht dieser Besatz dazu aus, den Bereich (weiterhin) als zentralen Versorgungsbereich zu klassifizieren? Oder entspricht die Einstufung des Bereiches

nicht mehr den örtlichen Gegebenheiten? Bzw. würde durch das "Wegfallen" einzelner Nutzungen diese Einstufung zukünftig nicht mehr gegeben sein?

Neben dem funktionalen Besatz spielen für die Stabilität eines zentralen Versorgungsbereiches (bzw. für die Einstufung eines Bereiches als zentralen Versorgungsbereich) städtebauliche Gesichtspunkte eine wichtige Rolle. Dazu zählt beispielsweise ein deutlich erkennbarer baulicher Zusammenhang. Außerdem wird ein zentraler Versorgungsbereich auch dann als instabil angesehen, wenn deutliche städtebauliche Mängel vorliegen.

2. Sind innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches Trading-Down-Tendenzen festzustellen?

Trading-Down-Tendenzen sind erkennbar an einer Häufung von Leerständen in Verbindung mit der Ansiedlung von Mindernutzungen im Erdgeschoss, vermehrtes Auftreten von Gastronomie mit Imbiss-Charakter, eine Vielzahl von Einzelhandels- und Dienstleistungsangeboten mit sehr niedrigem Preisniveau sowie das Vorhandensein von Vergnügungsstätten. Außerdem ist Trading-Down auch durch auffällige Werbeanlagen, deutliche Gestaltungsmängel der Betriebe und des öffentlichen Raums sowie durch eine niedrige Passantenfrequenz festzustellen. Dabei müssen jedoch immer mehrere der genannten Punkte zutreffen.

3. Bestehen städtebauliche Maßnahmen/ Konzepte für einen zentralen Versorgungsbereich bzw. sind solche Maßnahmen / Konzepte in der Vorbereitung?

Für einzelne Teilquartiere der Innenstadt von Elmshorn wurden bereits Maßnahmen und/ oder Konzepte entwickelt um diese städtebaulich oder funktional zu stärken sowie weiter zu entwickeln.

Dabei kann es sich um städtebauliche Konzepte zur Aufwertung von Quartieren, städtebauliche Umgestaltungsmaßnahmen oder städtebauliche Wettbewerbe handeln. Außerdem können einzelnen Teilquartieren eine besondere Bedeutung oder eine spezielle Entwicklungsperspektive zugeordnet werden.

4. Sind im Umfeld bzw. innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches stör-empfindliche Nutzungen vorhanden?

Vergnügungsstätten sollten nicht dort angesiedelt werden, wo es aufgrund von stör-empfindlichen Nutzungen im Umfeld zu Konflikten kommen kann. Zu den stör-empfindlichen Nutzungen zählen insbesondere Wohnnutzungen, aber auch öffentliche Aufenthaltsbereiche wie Plätze oder Parks. Aufgrund der mittelstädtischen Strukturen sind viele Quartiere der Innenstadt mit Wohnnutzungen verknüpft. Im Rahmen der Kriterienprüfung können deshalb erkennbare Störungen schutzbedürftiger Nutzungen durch Vergnügungsstätten oder ihrer Unterarten zum Ausschluss führen.

4.2 KRITERIEN FÜR DIE BEURTEILUNG VON MISCHGEBIETEN

In Mischgebieten nach § 6 BauNVO bzw. in Mischgebieten nach § 34 Abs. 2 BauGB sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten in wohnlich geprägten Mischgebieten ausnahmsweise, in gewerblich geprägten Mischgebieten allgemein zulässig. Ein Ausschluss wird sich hier vor allem mit der Störung der Wohnfunktion, möglicherweise auch mit einer Beeinträchtigung der gewerblichen Entwicklung – wenn die betreffende gewerbliche Nutzung einen spezifischen Charakter hat bzw. mit ihrer Funktion im Stadtgebiet eine besondere Bedeutung hat – begründen lassen. In Ausnahmefällen können in Abhängigkeit von der konkreten Situation auch andere Begründungen herangezogen werden.

Dementsprechend sind für die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit von Vergnügungsstätten in Mischgebieten die folgenden Kriterien heranzuziehen:

1. Ergibt sich aus der Ansiedlung von Vergnügungsstätten auch in gewerblich geprägten Bereichen eine Beeinträchtigung von Wohnquartieren ?

Entscheidender Grund für die Ausschluss von Vergnügungsstätten in Mischgebieten dürfte die Beeinträchtigung der benachbarten oder mit gewerblichen Nutzungen verflochtenen Wohnnutzung sein. Entsprechende Beeinträchtigungen dürfte vor allem aus möglichem Lärm der Vergnügungsstätten selbst oder des von ihnen ausgelösten Verkehrs, aber auch der von der reinen Existenz ausgehenden Beeinträchtigungen – z.B. bei Einrichtungen mit sexuellem Charakter – sein. Je nach der spezi-

fischen Konstellation kann sich dies auch auf die Zulässigkeit in gewerblich geprägten Mischgebieten auswirken, wenn diese z.B. nur durch Wohnbereiche erreichbar sind.

2. Würde eine Ansiedlung von Vergnügensstätten in gewerblich geprägten Bereichen die Struktur oder die Entwicklungsfähigkeit dieser Bereiche beeinträchtigen?

Dies dürfte in gewerblich geprägten Mischgebieten eher selten der Fall sein, kann aber zutreffen, wenn die betreffenden Gebiete z.B. durch die Häufung gleichartiger Betriebe (Handwerksbetriebe mit Bedarf an einer zentralen Lage) geprägt sind oder durch eine gewerbeähnliche Nutzung ein spezielles Standortangebot für kleinflächige Betriebe gegeben ist.

3. Ergeben sich aus der spezifischen Struktur des Gebietes sonstige Beeinträchtigungen, die die Funktionsfähigkeit des Gebietes beeinträchtigen können?

Entsprechende Konstellationen wären am konkreten Einzelfall zu prüfen. Eine derartige Situation kann beispielsweise bei einer Einzelhandelsagglomeration eintreten, die eine Versorgungsfunktion für das umliegende überwiegend wohngeprägte Quartier wahrnimmt.

4.3 KRITERIEN FÜR DIE BEURTEILUNG VON GEWERBEGEBIETEN

In den Gewerbegebieten nach § 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO bzw. in den gewerblich geprägten Gebieten nach § 34 Abs. 2 BauGB sind (auch kerngebietstypische) Vergnügensstätten als Ausnahme dann grundsätzlich zulässig, wenn (zu benennende) städtebauliche Gründe dem nicht entgegenstehen. Ein genereller oder typenbezogener Ausschluss ist möglich, wenn die Funktion des betreffenden Gebietes beeinträchtigt wird oder die gewerblichen Entwicklungsmöglichkeiten oder -ziele beeinträchtigt werden. Dabei ist auch die Zulässigkeit anderer nichtgewerblicher Nutzungen zu berücksichtigen; so wird der Ausschluss von Vergnügensstätten schwierig, wenn in den betreffenden Gebieten Einzelhandelsnutzungen allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind.

Ein wichtiges einzelfallübergreifendes Kriterium ist die allgemeine gewerbliche Flächensituation in einer Gemeinde. Sind gewerbliche Bauflächen knapp und übersteigt die Nachfrage das verfügbare und entwickelbare Angebot, kann dies ein städtebaulicher Grund sein, nichtgewerbliche Nutzungen – d.h. auch Vergnügungsstätten – in Gewerbegebieten auszuschließen. Dies bedingt aber, dass die Knappheit auch – z.B. durch eine Gewerbeflächenbedarfsanalyse oder eine Dokumentation der Nachfrageentwicklung – belegt werden kann. Zu einer allgemeinen Flächenknappheit müssen allerdings noch andere städtebauliche Gründe treten, Vergnügungsstätten auszuschließen. Diese können in der städtebaulichen Situation, aber auch in spezifischen Entwicklungszielen für bestimmte Standorte begründet sein.

Dementsprechend sind für die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit von Vergnügungsstätten in Gewerbegebieten die folgenden Kriterien heranzuziehen:

1. Hat der Standort eine besondere Funktion für die wirtschaftliche Entwicklung in Elmshorn?

Über die reine Bereitstellung von Standorten für die Unterbringung gewerblicher Betriebe hinaus können einzelne Standorte auch weitere Funktionen erfüllen, die nicht ohne weiteres von anderen Standorten übernommen werden können. Beispiele sind Gebiete, die aufgrund ihrer Lage und Verkehrsanbindung speziell für das Logistikgewerbe in Frage kommen, dienstleistungsorientierte Standorte mit einer Konzentration von Büronutzungen oder auch Gebiete mit größeren Flächenreserven, die insbesondere bei genereller Flächenknappheit eine wichtige Handlungsoption für die kommunale Wirtschaftsförderung darstellen. Eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten kann die Funktion dieser Bereiche beeinträchtigen.

2. Existieren für den Standort städtebauliche Entwicklungskonzepte oder Entwicklungsvorstellungen?

Sofern es auf kommunaler Ebene ausformulierte Entwicklungskonzepte oder grundsätzliche Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung bestimmter Standorte gibt, ist die Verträglichkeit mit Vergnügungsstätten zu prüfen. Mit derartigen Konzepten oder Vorstellungen wird dokumentiert, dass die Entwicklung eines bestimmten gewerblichen Standortes in eine bestimmte Richtung – sei es hinsichtlich der Nutzungsstruktur oder der städtebaulichen Ausgestaltung – gehen soll. Dies kann u.a.

eine Veränderung der Nutzung, eine städtebauliche Aufwertung, eine Konzentration auf eine bestimmte Nutzergruppe oder eine Kombination dieser Ziele sein. Eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten in derartigen Bereichen kann die Umsetzung der Zielvorstellungen stören, so dass die Verträglichkeit im Einzelfall geprüft werden muss.

Eng damit verbunden ist die Existenz von räumlichem Entwicklungsspielraum, insbesondere bei einer generellen Flächenknappheit. Derartige Standorte sind ein entscheidendes Handlungspotenzial für die kommunale Wirtschaftsförderung, so dass sich die Ansiedlung von Vergnügungsstätten in diesen Bereichen allein aufgrund der Sicherung von Flächenangeboten für andere gewerbliche Nachfrager verbietet⁶⁹.

3. Hat der Standort ein spezifisches Nutzungsprofil bzw. weist er spezifische Cluster auf, die die Entwicklung des Standortes bestimmen?

Einzelne Gewerbegebiete werden gezielt für die Ansiedlung bestimmter Betriebsarten entwickelt. Beispiele sind das Logistikgewerbe, das Kfz-Gewerbe oder Handwerksbetriebe. Angestrebt wird in diesen Fällen eine weitgehend homogene Nutzung, mit der bestimmte Standortfaktoren ausgenutzt, Synergieeffekte zwischen den Betrieben initiiert oder eine spezifische "Adresse" für das Gebiet erzeugt werden sollen. In diesen Konstellationen bilden Vergnügungsstätten einen Fremdkörper und sollten dort nicht angesiedelt werden.

4. Hat der Standort spezifische städtebauliche Qualitäten bzw. weist er eine exponierte Lage auf?

Neben einer nutzungsspezifischen Entwicklung kann in einzelnen Gewerbegebieten auch die Herstellung oder Sicherung einer spezifischen städtebaulichen, d.h. gestalterischen Qualität angestrebt werden. In der Regel soll hiermit ein attraktiver Standort entwickelt werden, der aufgrund seiner Gestaltqualität hochwertige gewerbliche Nutzer – häufig, aber nicht immer Betriebe des Dienstleistungssektors – anzieht. Die im Allgemeinen wenig attraktive, teilweise auch aggressive Gestaltung von Vergnügungsstätten läuft in der Regel diesen Absichten entgegen, so dass in diesen Gebieten Ansiedlungen von Vergnügungsstätten unterbunden werden sollten.

⁶⁹ In Elmshorn ist eine derartige Knappheit allenfalls teilträumlich in bevorzugten Lagen (z.B. an der A 23) gegeben.

Eine ähnliche Situation kann sich ergeben, wenn ein Gewerbestandort an einer städtebaulich exponierten Stelle, z.B. an einer Eingangssituation liegt. Dies schließt die Möglichkeit der Ansiedlung von Vergnügungsstätten nicht generell aus, stellt aber überdurchschnittliche Anforderungen an die städtebauliche Integration dieser Einrichtungen, so dass ggf. eine Zulässigkeit nur für Teilbereiche oder nur mit besonderen Auflagen akzeptiert werden kann.

5. Ist die Entwicklung des Standortes von einer großen Stabilität bestimmt oder finden sich im Gegenteil Aktivitäten oder Erosionstendenzen, die die zukünftige Standortentwicklung beeinflussen?

Für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten kann auch die laufende Entwicklung eines Gebietes von Bedeutung sein. Sind aktive Investitionsprozesse – zur Ansiedlung oder Erweiterung von Betrieben, zur Aufwertungs- oder Verbesserungsmaßnahmen – zu erkennen, findet sich also eine wirtschaftliche Dynamik im Gebiet, spricht dies eher für die Konzentration auf die gewerbliche Entwicklung und damit für einen Ausschluss von Vergnügungsstätten. Ist das Gebiet dagegen eher durch Stagnation oder gar durch Erosionstendenzen gekennzeichnet, kann dies für eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten sprechen, sofern die Erosionstendenzen nicht so weit gehen, dass sie generell die gewerbliche Funktion des Gebietes gefährden. Es ist daher am Einzelfall zu prüfen, ob Vergnügungsstätten je nach der konkreten Situation ohne die Beeinträchtigung der Gebietsfunktion zugelassen werden können oder eine schon „angeschlagene“ Funktion noch weiter beeinträchtigen können. Dies kann beispielsweise in einzelnen Bereichen des Gewerbegebietes Nord der Fall sein.

4.4 ZUSAMMENFASSENDE STÄDTEBAULICH-FUNKTIONALE BEWERTUNG DER STANDORTE FÜR VERGNÜGUNGSSTÄTTEN

Die Analyse der potenziell möglichen bzw. aktuell tatsächlichen Standorte für Vergnügungsstätten in Elmshorn hat gezeigt, dass vor allem innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches in erheblichem Maß städtebauliche Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung und Funktionsstärkung im Gang sind oder vorbereitet werden. Auf der anderen Seite können bestimmte Bereiche der Innenstadt – möglicherweise auch gerade wegen dieser Maßnahmen und der damit verbundenen Verschiebung we-

sentlicher Funktionen – von Trading-Down-Tendenzen betroffen sein. Zwar sind derartige Tendenzen derzeit noch nicht zu erkennen, Investitionspotenzial wird aber deutlich auf den zentralen Einkaufsbereich und die Bereiche südlich der Innenstadt gelenkt, so dass vor allem die Bereiche östlich des Bahnhofes in den Windschatten der Aufmerksamkeit zu geraten drohen. Dies kann die Ansiedlung von Vergnügungsstätten begünstigen.

Die bestehenden Gewerbegebiete sind gegenwärtig mit der Ausnahme eines Gebietes frei von Vergnügungsstätten. Dies muss allerdings nicht so bleiben; vor allem in den nördlichen Gewerbebereichen ist teilweise eine extensive Nutzung, verbunden mit ungeordneten Grundstücken und einer geringen baulichen Qualität vorzufinden, so dass die Existenz von Vergnügungsstätten in diesen Bereichen keine negativen Auswirkungen haben würde. Anders stellt sich die Situation im Industriegebiet Süd dar; hier wäre zumindest in Teilbereichen – vor allem in den Teilbereichen I, III und V – eine Beeinträchtigung der städtebaulichen Situation gegeben.

Es stellt sich die Frage wo in Zukunft Vergnügungsstätten zugelassen werden können, ohne die Funktion der jeweiligen Bereiche zu beeinträchtigen.

4.5 ANSIEDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR SPIELHALLEN UNTER DEM ASPEKT DER GLÜCKSSPIELRECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT NACH SPIELHG SCHLESWIG-HOLSTEIN

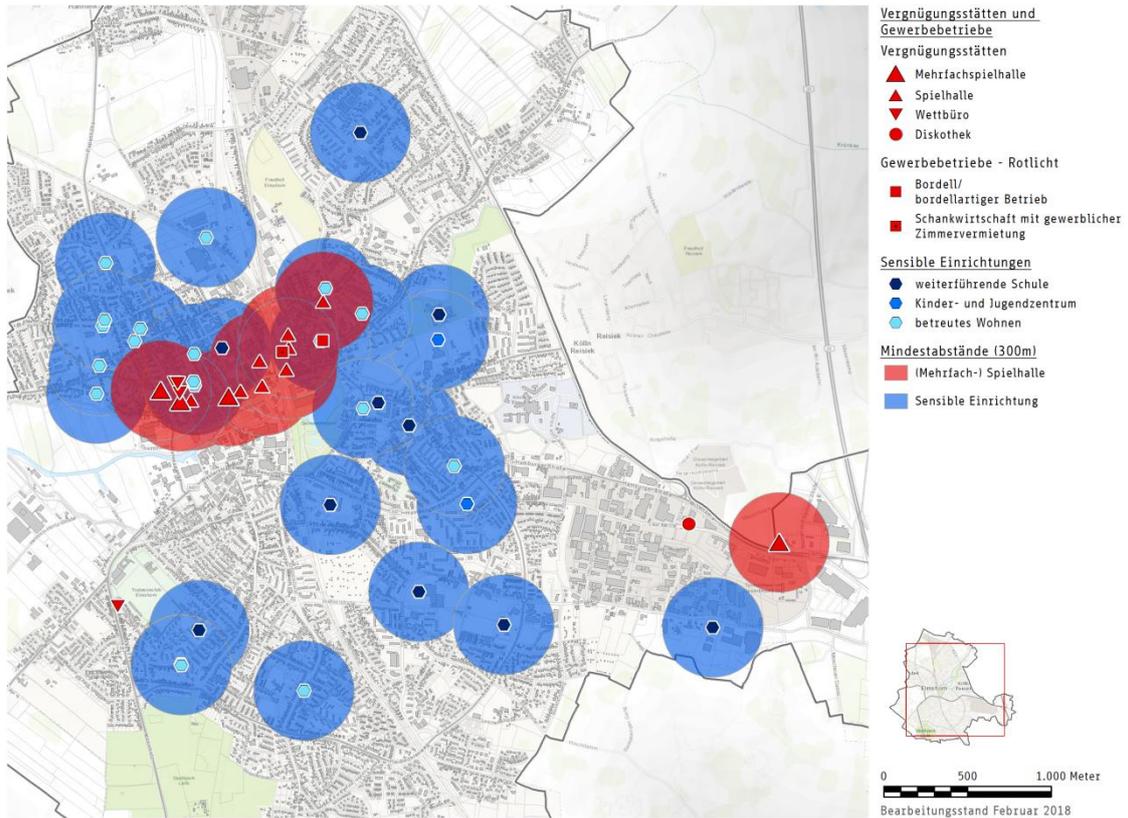
Die glücksspielrechtlichen Vorschriften greifen nur perspektivisch, so dass der bisherige Bestand, zumindest bis zum Jahr 2018, Bestandsschutz genießt. Im Fall von Ausnahmegenehmigungen in belegbaren Härtefällen kann diese Frist noch deutlich länger gelten. Das hier entworfene Konzept soll aber auch über diese Frist(en) hinaus seinen Bestand haben können. Insofern sei noch einmal an § 3 Abs. 1 SpielhG Schleswig-Holstein mit seinen städtebaulich wirkenden Regelungen erinnert, wonach ein Mindestabstand von 300 m Luftlinie zu einer anderen Spielhalle einzuhalten ist und ein gleicher Abstand oder zu Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen nicht unterschritten werden soll.

Was genau unter "Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen" zu verstehen ist, wird allerdings nicht definiert. Dementsprechend ergeben sich Grauzonen, insbesondere bei Einrichtungen mit speziellen Funktionen wie Musikschulen, Jugendberatungseinrichtungen etc. In Baden-Württemberg sind in speziellen Anwendungshinweisen beispielsweise Kindergärten, Kindertagesstätten und Grundschulen ausgeschlossen worden.

Dabei sind die Abstandsregelungen für Spielhallen untereinander als verbindliche Vorgabe definiert, während die entsprechenden Schutzabstände zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche als Soll-Vorschrift formuliert sind. D.h., im Einzelfall ist auch eine Unterschreitung des Mindestabstands möglich. Der Mindestabstand zu Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen gilt darüber hinaus nicht für Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes den Spielbetrieb aufgenommen hatten (§ 11 Abs. 1 SpielhG Schleswig-Holstein). Das bedeutet, bestehende Spielhallen unterliegen nicht dieser Abstandsregelung, sondern nur im Falle der Neuzulassung (vgl. Kap. 2.1.4) bzw. auch im Fall eines Betreiberwechsels.

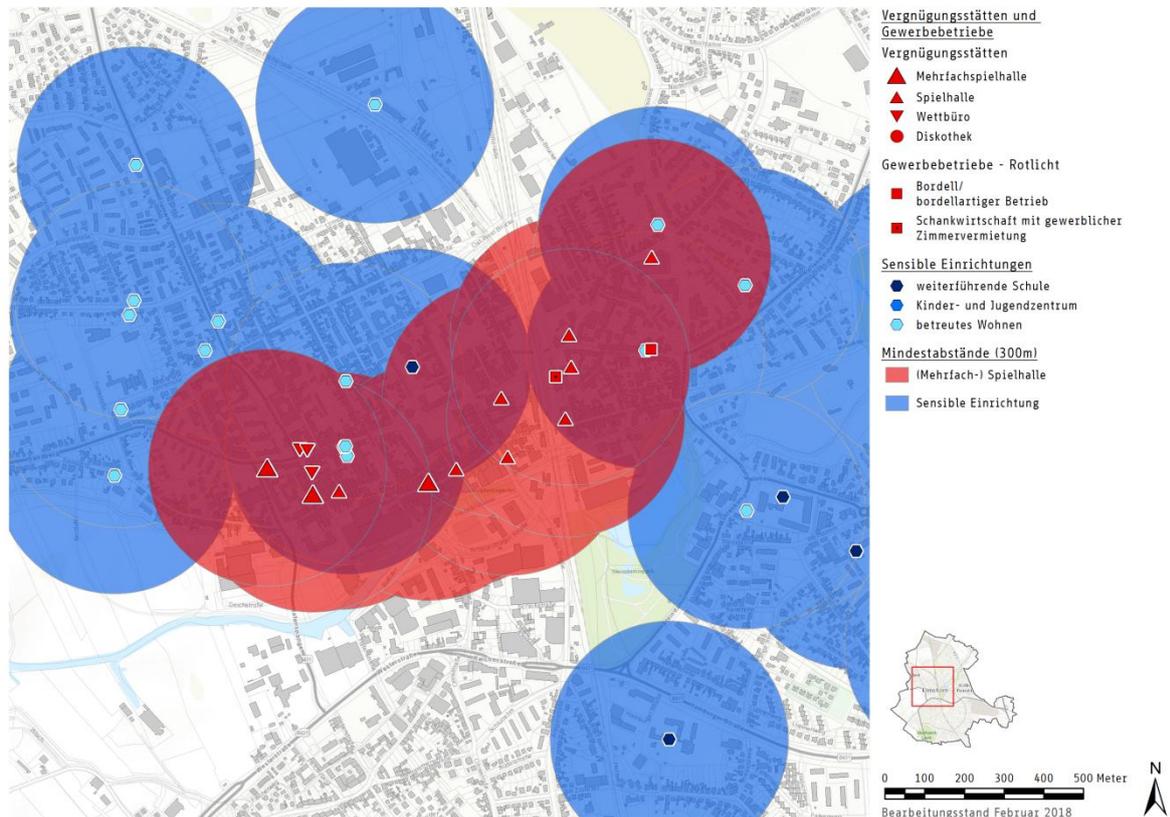
Die entsprechenden Bereiche in Elmshorn sind in den nachfolgenden Karten für die Gesamtstadt sowie für die Innenstadt dargestellt.

Karte 9: Spielhallen und sensible Einrichtungen nach SpielhG Schleswig-Holstein mit Mindestabständen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;
Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

Karte 10: Spielhallen und sensible Einrichtungen nach SpielhG Schleswig-Holstein mit Mindestabständen in der Innenstadt



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;
 Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

Ausgehend von der derzeitigen Situation in Elmshorn ist vor dem Hintergrund der glücksspielrechtlichen Vorschriften räumlicher Entwicklungsspielraum für die Ansiedlung von Spielhallen vor allem in der Innenstadt praktisch nicht mehr gegeben. In den Gewerbegebieten besteht hingegen noch ein erheblicher Spielraum.

Da jedoch gerade Spielhallen bisher im Verdacht standen, 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.

Die entsprechenden Regelungen greifen überdies ausschließlich für Spielhallen. Andere Vergnügungsstätten, insbesondere die ebenfalls als problematisch anzusehenden Wettbüros sind hiervon nicht betroffen⁷⁰.

4.6 EMPFEHLUNGEN FÜR DIE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN INNERHALB DES ZENTRALEN VERSORGBEREICHES

Die Innenstadt ist der eigentlich von der planerischen Gesetzgebung vorgesehene Standort für die Unterbringung von Vergnügungsstätten. Gleichzeitig ergeben sich hier die stärksten Konflikte mit anderen Innenstadtrelevanten Nutzungen und mit der Sicherung der Funktionsfähigkeit städtischer Bereiche. Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten muss in der Innenstadt daher besonders gegenüber anderen Funktionen abgewogen werden; umgekehrt ist der grundsätzlich mögliche Ausschluss von Vergnügungsstätten hier in besonderem Maße von der städtebaulichen Begründung abhängig. Dementsprechend erfolgt im Folgenden eine quartiersbezogene Analyse der Innenstadt und ihren einzelnen Teilquartieren, der erkennbaren Entwicklungstendenzen und städtebaulichen Konzepten zur zukünftigen Entwicklung. Als Grundlage hierfür dient die Unterteilung der Innenstadt in Teilquartiere gemäß der städtebaulich-funktionalen Analyse, für die eine quartiersindividuelle Überprüfung vorgenommen wird.

Quartier I: Dieses Quartier umfasst den nördlichen Teil der Innenstadt um die Schulstraße. Der Bereich ist von einer starken Nutzungsmischung vor allem in der Erdgeschosszone geprägt, die Versorgungsfunktion ist aber eher gering ausgeprägt; Vergnügungsstätten könnten in diesem Bereich in Form von Spielhallen und Wettbüros, aber auch Billardclubs oder vergleichbare Einrichtungen, lokalisiert werden, störungsträchtigere Arten von Vergnügungsstätten – wie Diskotheken, Nachtlokale und Einrichtungen mit sexuellem Charakter – würden aber eine deutliche Störung der Wohnfunktion mit sich bringen und sollten in diesem Teilquartier nicht zugelassen werden.

⁷⁰ Zwar ist in der Sportwettbetriebsverordnung Schleswig-Holstein für Wettbüros ein Mindestabstand von 100m zu Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe vorgesehen, nach einem Urteil des OVG Münster (Beschluss vom 03.03.2017, Az.: 4 B 919/16) zu einer vergleichbaren Regelung in Nordrhein-Westfalen ist es jedoch zweifelhaft, ob diese Regelung einer gerichtlichen Überprüfung standhält.

Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass im östlichen Teil des Quartiers – im Block Feldstraße / Catharinenstraße / Parallelstraße / Schulstraße – Vergnügungsstätten bereits im Bebauungsplan ausgeschlossen sind. Diese Festsetzung sollte beibehalten werden.

Quartier II: Das Quartier II um die Königstraße stellt den eigentlichen zentralen Einkaufsbereich von Elmshorn dar. Der Bereich ist im Einzelhandelskonzept als zentraler Versorgungsbereich Innenstadt definiert, die Stadt Elmshorn bemüht sich um eine städtebauliche Aufwertung und Funktionsstärkung dieses Bereiches. Eine Zulässigkeit von Vergnügungsstätten würde eine empfindliche Störung der Funktionsfähigkeit dieses Quartiers bedeuten und könnte die Bemühungen der Stadt Elmshorn um eine Aufwertung konterkarieren. Spielhallen und Wettbüros sollten in diesem Teilquartier daher allenfalls über eine geschossweise Nutzungsgliederung in den Ober- bzw. Untergeschossen zulässig sein. Hingegen kann die Existenz geselligkeitsorientierter Vergnügungsstätten – d.h. Diskotheken, Tanzlokale und vergleichbare Einrichtungen – eine durchaus erwünschte Belebung der Innenstadt mit sich bringen, diese Einrichtungen sollten daher ausnahmsweise zulässig sein. Vergnügungsstätten mit sexuellem Charakter wiederum sollten ausgeschlossen werden.

Quartier III: Das Quartier III zwischen Bahnhof und Fußgängerzone stellt eine wichtige Verbindung zwischen dem zentralen Einkaufsbereich und dem Bahnhof Elmshorn dar. Der Bereich ist dementsprechend besonders empfindlich in Bezug auf die Beeinträchtigung dieser Funktion. Vergnügungsstätten sollten als Spielhallen oder Wettbüros allenfalls in den Ober- bzw. Untergeschossen zulässig sein, Diskotheken und Tanzlokale können ausnahmsweise zugelassen werden, Gleiches gilt für Bars/Nachtclubs und Billardcafes sowie vergleichbare Einrichtungen. Swinger-Clubs und andere Einrichtungen mit sexuellem Charakter sollten nicht zulässig sein.

Quartier IV – d.h, der Bereich um die Mühlenstraße östlich des Bahnhofes und nördlich der Mühlenstraße bis zum Bauerweg – zählt zwar zum zentralen Versorgungsbereich Innenstadt, ist aber vom eigentlichen zentralen Einkaufsbereich durch die städtebauliche Zäsur der Bahntrasse getrennt, so dass dieser Bereich seine Funktion derzeit nur mit erheblichen Einschränkungen versehen kann. Vergnügungsstätten würden diese ohnehin eingeschränkte Funktionserfüllung weiter beeinträch-

tigen und sollten daher zumindest im Bereich der Mühlenstraße sowie im östlichen Teil des Quartiers nicht zulässig sein, könnten aber in den anderen Teilbereichen dieses Quartiers zugelassen werden⁷¹.

Quartier V befindet sich südlich der Krückau und umfasst den Bereich des Buttermarktes, der zukünftig für eine Innenstadterweiterung genutzt werden soll. Vergnügungsstätten würden diesen Planungszielen entgegenlaufen und sollten in diesem Teilquartier daher nicht zugelassen werden.

Quartier VI wird von den Produktionsstätten der Fa. Köllnflocken gebildet, das Quartier hat in seiner Gesamtheit eine deutliche industrielle Prägung. Vergnügungsstätten sind in diesem Quartier nicht zulässig.

Das **Quartier VII** umfasst den Bereich des südlichen Sanierungsgebietes Krückau/Vormstegen. Hier laufen derzeit umfangreiche Umstrukturierungsmaßnahmen, die aus einem ursprünglich industriell genutzten Bereich ein gemischtes Quartier mit Wohnnutzung, kulturellen Einrichtungen und Gewerbe machen. Vergnügungsstätten sollten in Form von Spielhallen und Wettbüros sowie Einrichtungen mit sexuellem Charakter nicht zugelassen werden. Diskotheken und Tanklokale sowie Billardcafés und vergleichbare Einrichtungen können hingegen zur Belebung des Quartiers und als Ergänzung zu geplanten kulturellen Einrichtungen ausnahmsweise zugelassen werden.

Quartier VIII beinhaltet den westlichen Randbereich der Innenstadt zwischen Flamweg und Wedenkamp. Aufgrund der in diesem Bereich dominierenden Wohnnutzung sollten Vergnügungsstätten hier nicht zugelassen werden.

Quartier IX stellt einen außerhalb der eigentlichen Innenstadt gelegenen Einzelhandelsstandort dar. Aufgrund der sehr homogenen Nutzung sollten Vergnügungsstätten in diesem Bereich nicht zugelassen werden.

⁷¹ Dies ergibt sich auch daraus, dass für diesen Bereich keine städtebaulichen Konzepte oder ausformulierte Entwicklungsvorstellungen existieren, aus denen eine Unverträglichkeit mit Vergnügungsstätten abgeleitet werden kann.

Quartier X ist ein derzeit baulich nicht genutzter Bereich südwestlich der Innenstadt unmittelbar am Krückauufer, der für die Zukunft als Wohnbaufläche genutzt werden soll. Aus diesem Grund sollten Vergnügungsstätten hier nicht zugelassen werden.

Quartier XI beinhaltet den Bereich westlich der Bahnlinie und nördlich des Quartieres Mühlenstraße und wird im Süden durch den Straßenverlauf Bauerweg, im Norden durch die Friedenstraße begrenzt. Vergnügungsstätten könnten in diesem Bereich mit Ausnahme von Einrichtungen mit sexuellem Charakter ausnahmsweise zugelassen werden.

Quartier XII schließlich umfasst den Bereich nördlich der Friedenstraße bis zur Kleinen Gärtnerstraße, der östlich durch die Friedensallee begrenzt wird. Eine Zulässigkeit von Vergnügungsstätten kann in Teilbereichen eine Störung der Wohnfunktion mit sich bringen, wäre in anderen Teilbereichen aber ohne Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit möglich. Von daher wäre eine ausnahmsweise Zulässigkeit im Bereich westlich der Kleiststraße möglich; allerdings sollten lärmintensive Vergnügungsstätten – d.h. Diskotheken, Tanzlokale etc. – in diesem Bereich ausgeschlossen werden.

Die jeweiligen anzustrebenden Zulässigkeiten sind in der nachfolgenden Übersicht zusammengestellt.

Tab. 2: Empfehlungen für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in der Innenstadt Elmshorn nach Teilquartieren

| Quartier | Eignung für | | | | | |
|---------------|-----------------|-----------------|----------------------------|------------------------------------|--------------|---------------|
| | Spielhallen | Wettbüros | Diskotheken/ Tanzlokale | Bars / Nachtclubs ⁷² | Billardcafes | Swinger-Clubs |
| Quartier I | X | X | - | tlw. | X | - |
| Quartier II | OG/UG | OG/UG | X | - | X | - |
| Quartier III | OG/UG | OG/UG | X | X | X | - |
| Quartier IV | tlw. (OG/UG) | tlw. (OG/UG) | X | X | X | - |
| Quartier V | - | - | - | - | - | - |
| Quartier VI | - | - | - | - | - | - |
| Quartier VII | - | - | X | - | X | - |
| Quartier VIII | - | - | - | - | - | - |
| Quartier IX | - | - | - | - | - | - |
| Quartier X | - | - | - | - | - | - |
| Quartier XI | X | X | X | X | X | - |
| Quartier XII | tlw. | tlw. | - | tlw. | tlw. | - |

X ausnahmsweise zulässig

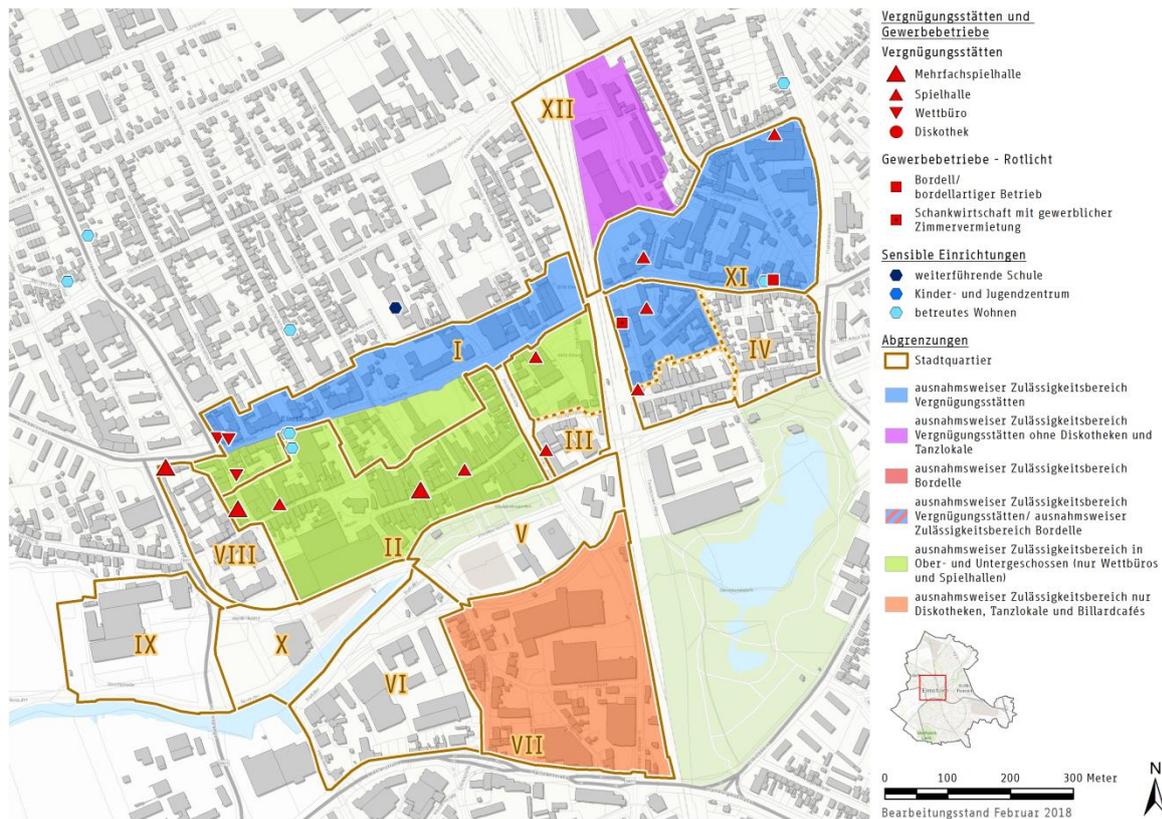
tlw. in Teilbereichen ausnahmsweise zulässig

- auszuschließen

Quelle: eigene Darstellung

⁷² Die teilweise Zulässigkeit bezieht sich auf Bars, die den Charakter eines gastronomischen Betriebs haben (etwa wie Cocktailbars). Allerdings ist hier eine planungsrechtliche Regelung kaum möglich, da zwischen der Art der Einrichtungen nicht hinreichend differenziert werden kann. Hier muss ggf. im Baugenehmigungsverfahren entschieden werden, ob die betreffende Einrichtung den Charakter einer Vergnügungsstätte oder eines gastronomischen Betriebes hat.

Karte 11: Zulässigkeitsbereiche in der Innenstadt von Elmshorn



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

4.7 EMPFEHLUNGEN FÜR EINE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN IN MISCHGEBIETEN

Die Ansiedlung von Vergnügungsstätten in Mischgebieten ist baurechtlich grundsätzlich möglich, wenn es sich um gewerblich geprägte Gebiete handelt. In diesen Gebieten ist allerdings zunächst die Nutzungsstruktur und darüber hinaus die Verträglichkeit mit der im Gebiet befindlichen Wohnnutzung zu prüfen. In vielen Fällen werden daher vor allem störungsträchtige Vergnügungsstätten zum Schutz der Wohnnutzung auszuschließen sein.

Die entsprechenden Gebiete in Elmshorn sind wie folgt zu beurteilen:

Kaltenweide: Der Bereich ist überwiegend von Wohnnutzung bestimmt, lediglich zwei Teilbereiche haben einen gewerblichen Charakter. Vergnügungsstätten sollten

allerdings im gesamten Quartier ausgeschlossen werden, da sie in diesem Bereich eine Beeinträchtigung der Wohnnutzung mit sich bringen würden.

Flamweg / Gärtnerstraße: Der Bereich ist eindeutig durch Wohnnutzung dominiert, Vergnügungsstätten wären hier als nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig, sollten aber zum Schutz der Wohnnutzung durch einen einfachen Bebauungsplan ausdrücklich ausgeschlossen werden.

Ollnsstraße / Klostersande / Margarethenstraße: Vergnügungsstätten können im Bereich Reichenstraße, u.U. auch im Bereich Ollnsstraße als nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten allgemein, in den restlichen Teilbereichen des Quartiers ausnahmsweise zulässig sein. Zum Schutz der Wohnnutzung sollten sie im gesamten Quartier ausgeschlossen werden.

Langelohe / Köllner Chaussee: Hier wäre eine Ansiedlung nicht kerngebietstypischer Vergnügungsstätten im Bereich südlich des Kreisels möglich. Aufgrund der eher dezentralen Lage im Stadtgebiet und der überwiegenden Wohnnutzung im Umfeld sowie zur Sicherung der Versorgungsfunktion dieses Bereiches sollten Vergnügungsstätten hier ebenfalls flächendeckend ausgeschlossen werden.

Rehmkestraße / Köhnholz: Hier sollte aufgrund der überwiegenden Wohnnutzung des Umfeldes die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten ausgeschlossen werden.

4.8 EMPFEHLUNGEN FÜR EINE RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSSTÄTTEN IN GEWERBEGEBIETEN

4.8.1 Gewerbegebiet Nord

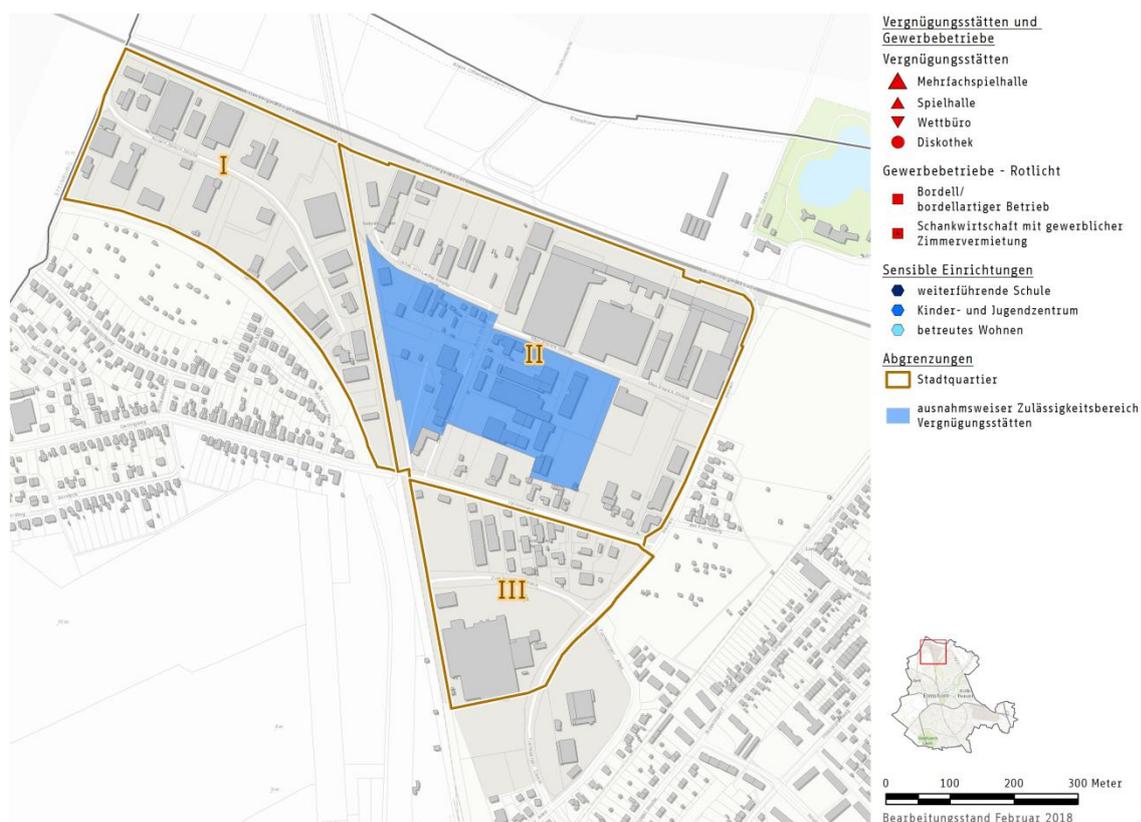
Das Gewerbegebiet Nord gliedert sich – wie in der Standort- und Funktionsanalyse beschrieben – in unterschiedlich strukturierte Teilbereiche, die dementsprechend auch in unterschiedlichem Maße für die Unterbringung von Vergnügungsstätten geeignet sind.

Der Teilbereich Nord I ist von guter städtebaulicher Qualität, weist eine weitgehend homogene gewerbliche Nutzung auf, ist vollständig besiedelt und verfügt über

keine brachliegenden Flächen. Eine funktionale Zweckbestimmung ist zwar nicht gegeben, aber die Nutzungsstruktur ist eindeutig gewerblich-industriell dominiert. Vergnügungsstätten wären in dieser Struktur eindeutig ein Fremdkörper und sollten nicht zugelassen werden.

Die Standorte Nord II / Nord III sind sowohl städtebaulich als auch nutzungsstrukturell deutlich heterogener. Die Nutzungsstruktur ist von einer sehr heterogenen Mischung von Betrieben unterschiedlicher Branchen bestimmt, das städtebauliche Niveau ist allenfalls durchschnittlich, weist in einigen Teilbereichen auch deutliche Defizite auf. Desgleichen finden sich an verschiedenen Standorten brachliegende Flächen, Unternutzungen und teilweise ungeordnete Nachnutzungen. Erosionstendenzen sind noch nicht zu erkennen, das Gebiet stagniert aber auf einem niedrigen Niveau, von dem allenfalls der Einzelhandels- und Dienstleistungsbereich an der Wittenberger Straße positiv abweicht.

Karte 12: Zulässigkeitsbereich im Gewerbegebiet Nord



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;
Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

Eine funktionale Beeinträchtigung des Gebietes durch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten ist nicht zu erwarten. Allerdings ist die besondere Funktion des Gerlingweges als Zugangsstraße zum westlich – hinter der Bahnlinie - anschließenden Wohngebiet zu berücksichtigen. Aus diesem Grund sollte die Bauflucht am Gerlingweg von Vergnügungsstätten freigehalten werden. Für den übrigen Bereich des Gewerbegebietes Nord II ist eine ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten ohne Einschränkung der Funktionsfähigkeit des Gebietes möglich. Das Teilgebiet Nord III wiederum sollte von Vergnügungsstätten freigehalten werden.

4.8.2 Gewerbebereich Nordstadt

Der Gewerbebereich Nordstadt ist nicht nur ein relativ kleiner Standort in zentrumsnaher Lage, der Bereich ist auch eng mit benachbartem Wohnen verflochten. Die Nutzungsstruktur ist ohne branchenmäßige Schwerpunkte, abgesehen von einem größeren Betrieb der Lebensmittelindustrie ist der Bereich von einer sehr heterogenen Mischung kleiner Gewerbebetriebe geprägt, wobei auch gewerbehofähnliche Strukturen gegeben sind. Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit oder auch des städtebaulichen Erscheinungsbildes würde durch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten nicht eintreten.

Allerdings ist von einer Beeinträchtigung der benachbarten Wohnnutzung auszugehen; dies gilt nicht nur für lärmintensive Vergnügungsstätten (Diskotheken u. dgl.), sondern auch für Spielhallen und Wettbüros, von denen Belästigungen sowohl durch Besucherverkehr als auch durch Nutzer, die sich vor den Einrichtungen im Straßenraum aufhalten, ausgehen können. Aufgrund dieser potenziellen Störungsträchtigkeit sollten Vergnügungsstätten in diesem Bereich ausgeschlossen werden.

Tab. 3: Empfehlungen für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den Gewerbereichen nach Teilquartieren

| Quartier | Eignung für | | | | | |
|-------------|-------------|-----------|-----------------------------|----------------------|--------------|--------------|
| | Spielhallen | Wettbüros | Diskotheiken/ Tanzlokale | Bars / Nachtclubs | Billardcafes | Swingerclubs |
| IG Nord I | - | - | - | - | - | - |
| IG Nord II | tlw. | tlw. | tlw. | tlw. | tlw. | tlw. |
| IG Nord III | - | - | - | - | - | - |
| Nordstadt | - | - | - | - | - | - |

X ausnahmsweise zulässig
 tlw. in Teilbereichen ausnahmsweise zulässig
 - auszuschließen

Quelle: eigene Darstellung

4.8.3 Industriegebiet Süd

Das Industriegebiet Süd ist in seinem Gesamtumfang sowohl zu groß als auch nutzungsstrukturell zu heterogen, als dass sich eine einheitliche Aussage über die Eignung für die Unterbringung von Vergnügungsstätten treffen lässt. Daher muss – ähnlich wie bei der Innenstadt – eine differenzierte Bewertung der einzelnen Teilquartiere erfolgen.

Grundsätzlich sollte allerdings über die einzelnen Teilquartiere hinaus in der Bauflucht an der Hamburger Straße / Wittenberger Straße – die die zentrale Zugangsstraße zu den innerstädtischen Bereichen von Elmshorn bildet – bis zur A23 Spielhallen und Wettbüros mit ihren Zugängen soweit möglich zum Innenbereich des Gebietes orientiert und Werbeanlagen, insbesondere Werbemasten, nicht zulässig sein.

Die einzelnen Teilquartiere sind wie folgt zu beurteilen:

Teilquartier I nördlich der Hamburger Straße wird zwar von Freizeit- und Einzelhandelseinrichtungen bestimmt, in die sich Vergnügungsstätten funktional grundsätzlich einfügen würden, die städtebauliche Qualität spricht allerdings gegen eine allgemeine Zulässigkeit von Vergnügungsstätten. Allenfalls könnten in diesem Bereich Diskotheken und Tanzlokale sowie Bars und Nachtclubs zugelassen werden.

Teilquartier II stellt einen eher ungeordneten Bereich innerhalb des Gesamtgebietes dar; sowohl nutzungsstrukturell als auch städtebaulich ist das Quartier von begrenzter Qualität. Vergnügungsstätten würden keine weitere Beeinträchtigung des Quartieres mit sich bringen und können hier ausnahmsweise zugelassen werden. Im Hinblick auf die Sicht von der Hamburger Straße sollte im Baugenehmigungsverfahren darauf hingewirkt werden, dass sich die Vergnügungsstätten nach innen zur Daimlerstraße hin orientieren⁷³; darüber hinaus sollte die Errichtung freistehender Werbeanlagen (Werbemasten u. dgl.) zum Teil nach § 14 BauNVO untersagt werden⁷⁴.

Teilquartier III stellt einen wichtigen Bereich für die Unterbringung industrieller Nutzungen dar. Vergnügungsstätten wären hier ein Fremdkörper und sollten in diesem Quartier nicht zugelassen werden.

Teilquartier IV ist deutlich von Dienstleistungsnutzungen, aber auch Freizeiteinrichtungen geprägt. Für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten ergibt sich damit ein Konflikt mit der funktionalen Situation des Gebietes – in das sich Vergnügungsstätten grundsätzlich einfügen würden – und dem städtebaulichen Erscheinungsbild, das durch Vergnügungsstätten eher gestört würde. Vorstellbar ist eine eingeschränkte Zulässigkeit in dem Sinne, dass Diskotheken und Tanzlokale sowie Bars und Nachtclubs im Bereich zwischen Hamburger Straße und Kurt-Wagener-Straße ausnahmsweise zugelassen werden können, andere Vergnügungsstätten aber nicht zulässig sind.

Teilquartier V weist eine homogene kleingewerbliche Nutzungsstruktur auf. Diese Struktur sollte auch bei Nutzerwechseln möglichst erhalten bleiben. Vergnügungsstätten sollten aus diesem Grund in diesem Quartier nicht zulässig sein.

Teilquartier VI ist derzeit der einzige gewerbliche Bereich, in dem bereits Spielhallen ansässig sind. Der Bereich ist ansonsten von Logistiktutzungen bestimmt und

⁷³ Eine entsprechende planungsrechtliche Festsetzung ist an diesem Standort nicht möglich, da sich die Grenzen von Zulässigkeitsbereichen an den Grundstücksgrenzen orientieren müssen und die Grundstücke in diesem Bereich von der Hamburger Straße bis zur Daimlerstraße reichen.

⁷⁴ Hier ist allerdings auch zu prüfen, ob durch eine derartige Regelung auch Betriebe anderer Branchen betroffen sind, denen eine derartige Werbemöglichkeit eingeräumt werden soll.

sollte aufgrund der günstigen Verkehrslage auch vorrangig für solche Nutzungen dienen. Vergnügungsstätten können hier im südwestlichen Teilbereich ausnahmsweise zugelassen werden.

Teilquartier VII stellt wiederum einen vorrangig von Dienstleistungsnutzungen bestimmten Bereich dar, der eines der höherwertigen Teilquartiere im Gesamtgebiet ist. Vergnügungsstätten würden hier eine städtebauliche Beeinträchtigung darstellen und sollten in diesem Bereich nicht zugelassen werden.

Teilquartier VIII schließlich wird praktisch ausschließlich von Einzelhandelsnutzungen belegt. Vergnügungsstätten würden in dieser Konstellation ebenfalls einen Fremdkörper bilden und sollten deshalb in diesem Teilquartier nicht zugelassen werden.

In der Summe stellt sich damit die empfohlene Zulässigkeit von Vergnügungsstätten im Industriegebiet Süd wie folgt dar:

Tab. 4: Empfehlungen für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten im Industriegebiet Süd nach Teilquartieren

| Quartier | Eignung für | | | | | |
|-------------------|-------------|-----------|----------------------------|----------------------|---------------|---------------|
| | Spielhallen | Wettbüros | Diskotheken/ Tanzlokale | Bars / Nachtclubs | Billard-Cafes | Swinger-Clubs |
| Teilquartier I | - | - | X | X | X | - |
| Teilquartier II | X | X | X | - | X | - |
| Teilquartier III | - | - | - | - | - | - |
| Teilquartier IV | . | - | tlw. | tlw. | tlw. | - |
| Teilquartier V | - | - | - | - | - | - |
| Teilquartier VI | X | X | X | X | X | X |
| Teilquartier VII | - | - | - | - | - | - |
| Teilquartier VIII | - | - | - | - | - | - |

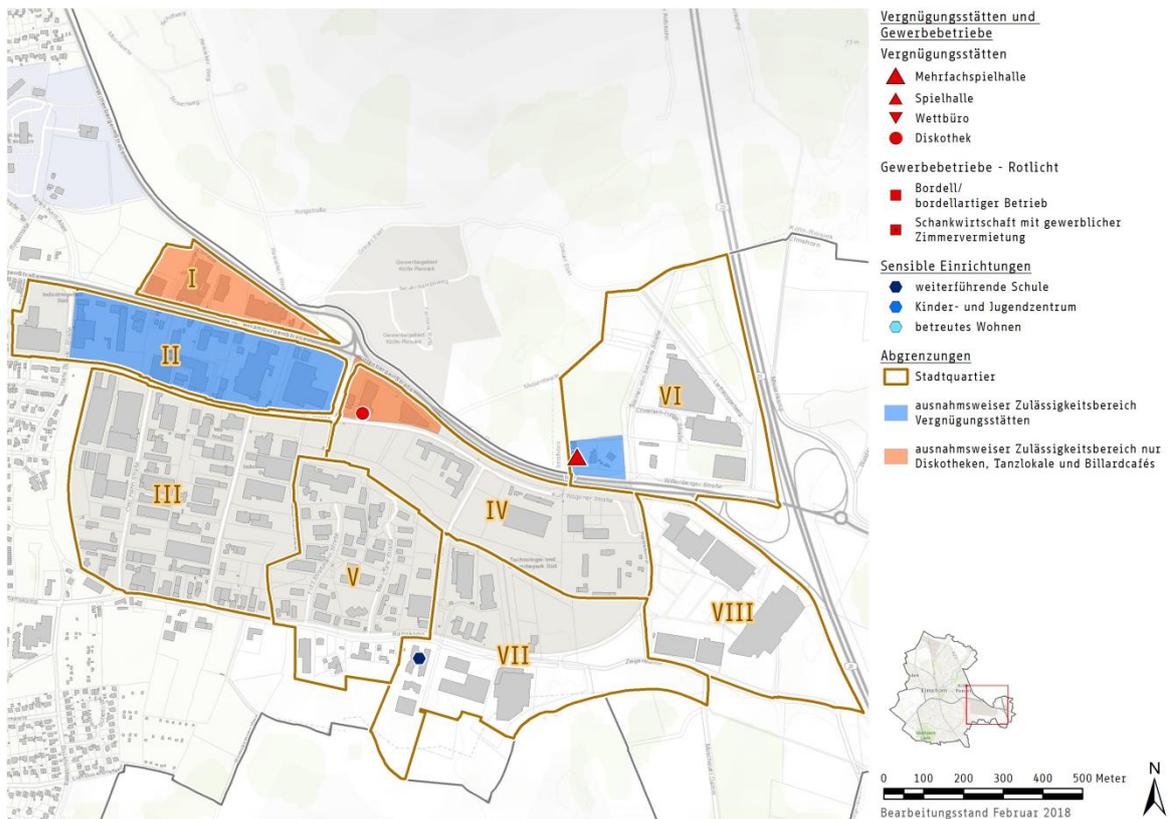
X ausnahmsweise zulässig

tlw. in Teilbereichen ausnahmsweise zulässig

- auszuschließen

Quelle: eigene Darstellung

Karte 13: Zulässigkeitsbereiche im Industriegebiet Süd



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung; Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

4.8.4 Zusammenfassung: Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den Gewerbegebieten

In der Summe erscheinen damit die folgenden gewerblichen Bereiche für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten geeignet:

- Gewerbegebiet Nord II unter Ausschluss der Bautiefe am Gerlingweg
- Industriegebiet Süd
 - Teilquartier II unter Ausschluss der Bautiefe an der Hamburger Straße;
 - Teilquartier IV in Teilbereichen zwischen Hamburger Straße und Kurt-Wagener-Straße (Beschränkung auf Diskotheken und Nachtlokale);
 - Teilquartier VI nördlich Hamburger Straße in einem Teilbereich unter Ausschluss der Bautiefe an der Hamburger Straße.

4.9 ZUSAMMENFASSUNG RÄUMLICHE STEUERUNG VON VERGNÜGUNGSTÄTTEN

Für die Steuerung von Vergnügungsstätten im Stadtgebiet von Elmshorn wird die folgende grundsätzliche Strategie empfohlen:

- **Keine regelmäßige Zulässigkeit** von Vergnügungsstätten im gesamten Stadtgebiet;
- **Ausnahmsweise Zulässigkeit** in definierten Gebieten der zentralen Versorgungsbereiche, differenziert nach der Art der Vergnügungsstätten sowie unter Nutzung der Möglichkeiten einer geschossweise differenzierten Zulässigkeit;
- **Ausnahmsweise Zulässigkeit** von Vergnügungsstätten inkl. Spielhallen und Wettbüros in definierten gewerblichen Gebieten unter Beachtung sonstiger städtebaulicher Ziele;

Dabei werden die folgenden Bereiche als ausnahmsweise Zulässigkeitsbereiche definiert:

- Zentraler Versorgungsbereich Innenstadt Elmshorn
 - Quartier I (Schulstraße) - bestimmte Arten von Vergnügungsstätten;
 - Quartier II (Königstraße) mit vertikaler Gliederung;
 - Quartier III (Bahnhof) mit vertikaler Gliederung;
 - Quartier IV (Mühlenstraße) – Teilgebiete;
 - Quartier VII – Diskotheken und Billardcafés
 - Quartier XI
 - Quartier XII – Teilbereiche
- Gewerbegebiet Nord II - Teilbereiche
- Industriegebiet Süd:
 - Teilquartier I (Beschränkung auf Diskotheken, Tanzlokale und Nachtlokale);
 - Teilquartier II unter Ausschluss der Bautiefe an der Hamburger Straße;

- Teilquartier IV in Teilbereichen zwischen Hamburger Straße und Kurt-Wagener-Straße (Beschränkung auf Diskotheken, Tanzlokale und Nachtlokale);
- Teilquartier VI nördlich Hamburger Straße in einem Teilbereich unter Ausschluss der Bautiefe an der Hamburger Straße.

4.10 ZULÄSSIGKEIT VON BORDELLEN UND ANDEREN PROSTITUTIVEN EINRICHTUNGEN

Bordelle sind nach der herrschenden Rechtsprechung nicht als Vergnügungsstätten, sondern als „Gewerbebetrieb besonderer Art“ einzustufen. Dementsprechend werden sie von einem Vergnügungsstättenkonzept nicht erfasst, können allerdings durch entsprechende Festsetzungen in Bebauungsplänen ebenfalls in ihrer Zulässigkeit geregelt werden.

Die Einstufung eines Bordells nach dem Störungsgrad wird in der Rechtsprechung unterschiedlich beurteilt; Bordelle werden sowohl als nicht wesentlich störende Betriebe (VG Berlin) als auch als wesentlich störende Betriebe (VGH Baden Württemberg) beurteilt. Im ersten Fall wären sie auch in Misch- und Kerngebieten, im zweiten Fall nur in Industrie- und Gewerbegebieten zulässig. Gegen die Zulässigkeit in Mischgebieten spricht allerdings die grundsätzliche Unverträglichkeit mit Wohnnutzung und sozialer Infrastruktur, gegen eine Zulässigkeit in Kerngebieten spricht neben dem absehbar regelmäßigen Verstoß gegen § 15 (1) BauNVO⁷⁵ auch die Gefahr von Trading-Down-Effekten.

Im Allgemeinen werden daher Bordelle und vergleichbare Einrichtungen in Industrie- und Gewerbegebieten untergebracht. Das BVerwG hat zuletzt klargestellt, dass es sich bei Bordellen oder bordellartigen Betrieben um "Gewerbebetriebe eigener Art im Sinne von § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO" handelt und daher eher Standorte geeignet sind, die „außerhalb oder allenfalls am Rande des Blickfeldes und der

⁷⁵ Hier kann sich insbesondere ein Konflikt mit der Zweckbestimmung des Gebietes sowie eine Unverträglichkeit aufgrund von Belästigungen oder Störungen, die nach der Eigenart des Baugebietes unzumutbar sind, ergeben.

Treffpunkte einer größeren und allgemeinen Öffentlichkeit liegen und auch nicht in der Nachbarschaft von Wohnungen“ liegen⁷⁶.

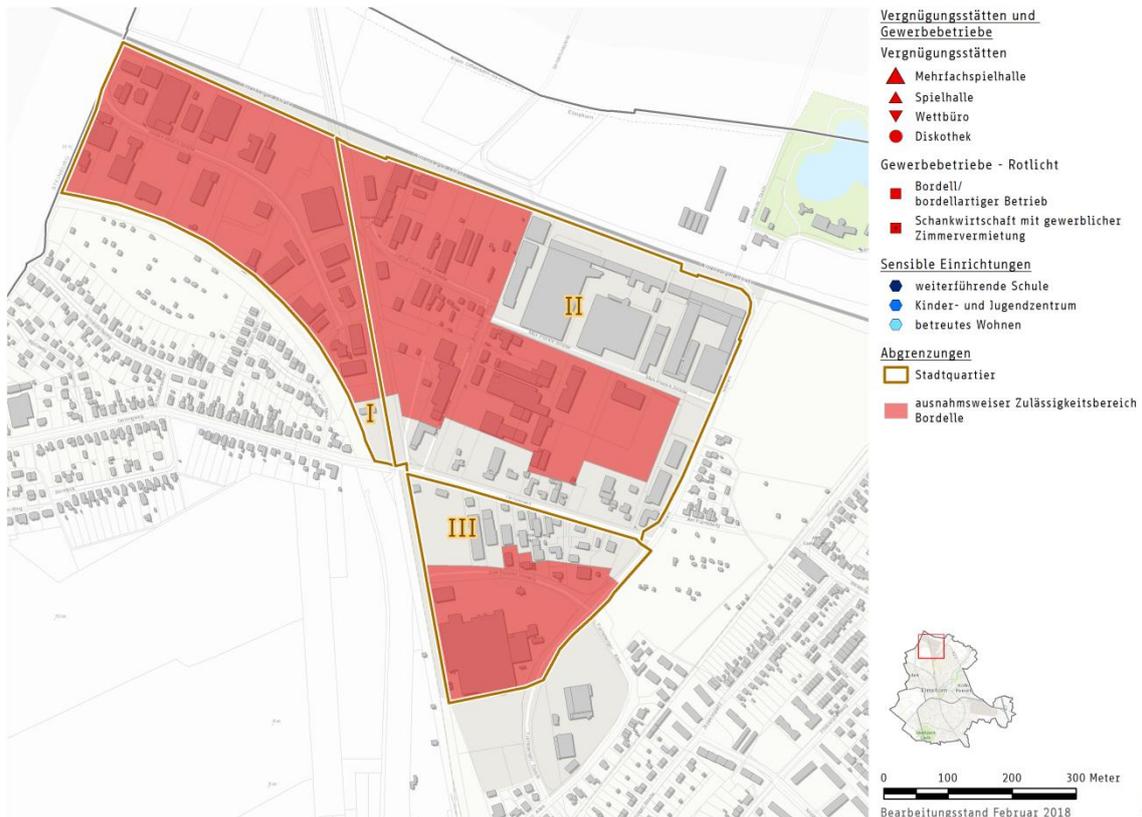
In Elmshorn kommen daher für die Lokalisierung entsprechender Einrichtungen in erster Linie die Gewerbegebiete in Frage. Dabei ist allerdings auch die Nutzungsstruktur der Gebiete bzw. von Gebietsteilen zu berücksichtigen. Im Falle einer starken Mischung mit nicht betriebsgebundenem Wohnen, sozialer Infrastruktur oder Einrichtungen mit hohem Publikumsverkehr sollte von einer Ansiedlung von Bordellen abgesehen werden.

Von daher sind die gewerblichen Standorte in Elmshorn wie folgt zu beurteilen:

- Im **Gewerbegebiet Nord** wären Bordelle und vergleichbare Einrichtungen in weiten Teilen des Gebietes zulässig. Ausnahmen wären die Bauflucht beidseits des Gerlingweges - wegen der Zufahrt zum Wohngebiet jenseits der Bahn - sowie die einzelhandelsgenutzten Bereiche an der Wittenberger Straße (vgl. Karte 14).

⁷⁶ BVerwG, Beschluss vom 02.11.2015, Az. 4 B 32/15 , Rn. 4, juris.

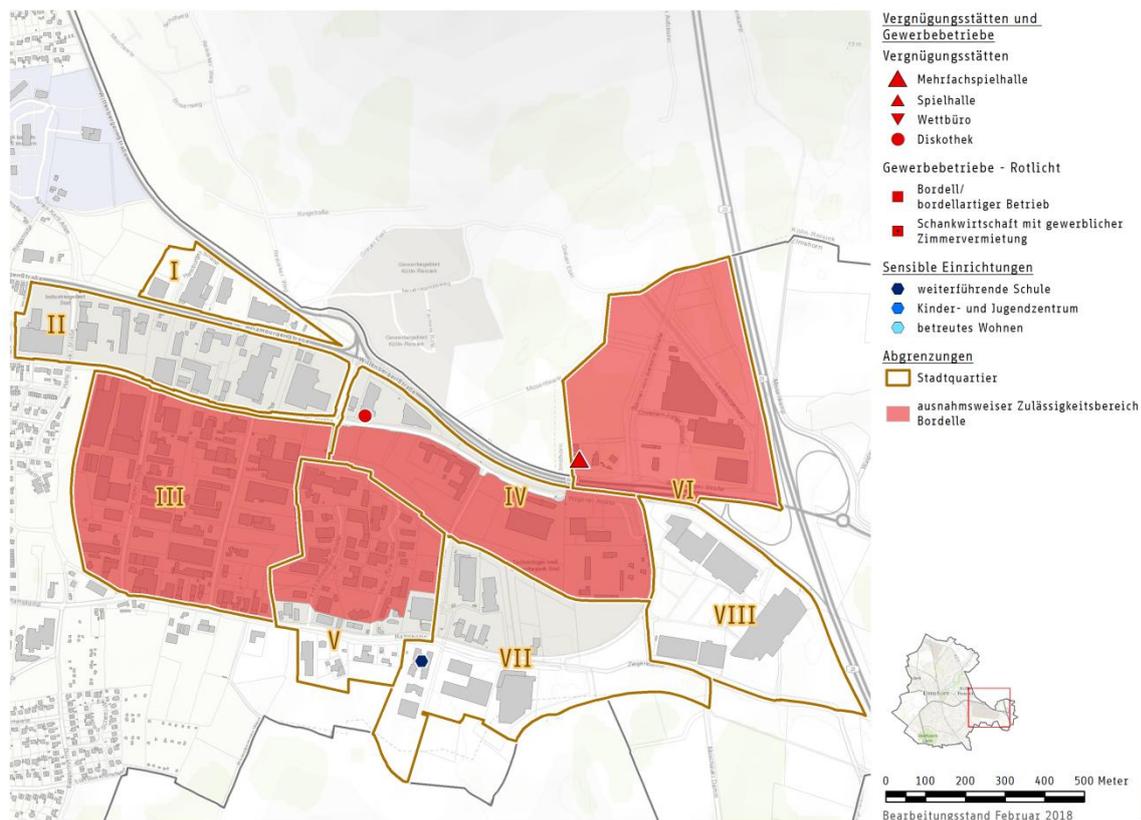
Karte 14: Zulässigkeitsbereich für Bordelle und vergleichbare Einrichtungen im Gewerbegebiet Nord



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;
Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

- Im **Gewerbebereich Nordstadt** sollten Bordelle wegen der intensiven Verflechtung mit Wohnnutzung ausgeschlossen werden.
- Im **Industriegebiet Süd** fallen ebenfalls die einzelhandelsgeprägten Bereiche v.a. an der Hamburger Straße sowie Am Franzosenhof fort, ferner der Bereich entlang der Straße Ramskamp wegen der dort befindlichen Schule. In den anderen Bereichen wären Bordelle zulässig (vgl. Karte 15).

Karte 15: Zulässigkeitsbereich für Bordelle und vergleichbare Einrichtungen im Industriegebiet Süd



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;
Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

Hinsichtlich einer Zulässigkeit in Mischgebieten sind sehr hohe Anforderungen an die Umgebungsverträglichkeit zu stellen. Da die Mischgebiete in Elmshorn schon für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten als nicht geeignet beurteilt wurden, ist die Zulässigkeit von Bordellen und vergleichbaren Einrichtungen ebenfalls abzulehnen.

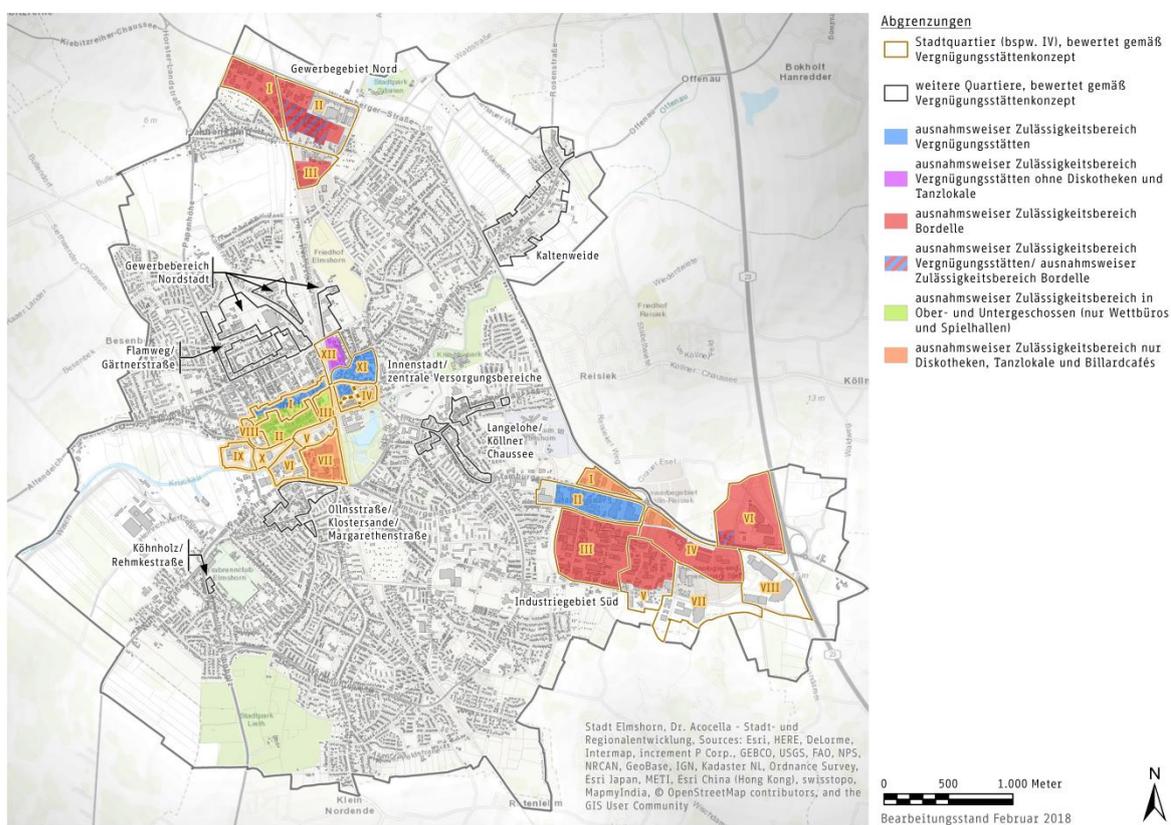
Eine Zulässigkeit in der Innenstadt von Elmshorn bzw. in Teilbereichen der Innenstadt wäre hingegen im Sinne des Gebotes der Rücksichtnahme gem. § 15 BauNVO auch wegen der mit diesen Einrichtungen verbundenen Trading-Down-Gefahren abzulehnen. Stärker noch als bei der Frage nach der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten greift hier die Gefahr, dass bestehende und projektierte Maßnahmen zur Aufwertung der Innenstadt bzw. von Teilbereichen konterkariert werden und deren Umsetzung gefährdet ist. Unter Berücksichtigung der in der Innenstadt bzw. in angren-

zenden Quartieren bestehenden Einrichtungen für Kinder und Jugendliche sind auch hier zusätzliche Unverträglichkeiten gegeben.

Wohnungsprostitution und Straßenprostitution lassen sich mit planungsrechtlichen Regelungen allerdings nicht steuern. Hier können allerdings Sperrbezirke festgesetzt werden, in denen die Ausübung der Prostitution in den genannten Formen untersagt wird.

Eine Übersicht der untersuchten Teilräume in Elmshorn und der empfohlenen Zulässigkeitsbereiche ist in der nachfolgenden Karte 16 dargestellt.

Karte 16:Untersuchungsräume und Zulässigkeitsbereiche für Vergnügungsstätten und Bordelle - Gesamtübersicht



Quelle: eigene Darstellung auf Basis eigener Erhebungen und Informationen der Stadtverwaltung;
Kartengrundlage: © Stadt Elmshorn; © GeoBasis-DE/LVermGeoSH (www.LVermGeoSH.schleswig-holstein.de)

5. EMPFEHLUNGEN ZU MASSNAHMEN UND VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES

5.1 VORGEHENSWEISE ZUR UMSETZUNG DES KONZEPTES

Eine planungsrechtlich und damit städtebaulich begründete räumliche Steuerung von Vergnügungsstätten ist nur mit den Mitteln der Bauleitplanung möglich (ergänzend wirkt das SpielhG Schleswig-Holstein), wenn die jeweiligen Zulässigkeiten in den Gebieten nach BauNVO modifiziert werden sollen. Mit dem Beschluss des Stadtverordneten-Kollegiums 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 kann auf Ansiedlungsanträge sehr schnell reagiert werden, so dass 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 Elmshorn 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 sollten einfache B-Pläne ohne Gebietsfestsetzungen aufgestellt werden. Dies war früher 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 2013 eingeführten § 9 (2b) BauGB nicht mehr notwendig, was die Begründung und Handhabung erleichtert.

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

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

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

zu verhindern.“

Für den Fall eines akuten Handlungsbedarfs stehen nach einem Aufstellungs-/ Änderungsbeschluss die im Baurecht vorgesehenen Sicherungsinstrumente "Zurückstellung von Baugesuchen" (§ 15 BauGB) und "Veränderungssperre" (§ 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.

Eine Steuerung im Rahmen des § 34 BauGB wird außerordentlich schwierig werden. Zwar können gemäß § 34 Abs. 2 die Regelungen für die Baugebiete nach BauNVO herangezogen werden, sofern die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete nach BauNVO entspricht, sobald dies aber nicht gegeben ist, ist eine Steuerung ohne Bauleitplanung nicht mehr möglich. Grundsätzlich möglich ist in derartigen Situationen aber die Aufstellung eines einfachen Bebauungsplanes nach § 9 BauGB, der als einzige Regelung die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit von Vergnügungsstätten beinhaltet und hierbei auch differenzierte Festsetzungen – z.B. eine Gliederung nach Geschossen oder eine selektive Zulässigkeit unterschiedlicher Arten von Vergnügungsstätten – ermöglicht⁷⁷.

⁷⁷ Nach § 9 BauGB können unter anderem gemäß Abs. 1 Nr. 1 die Art und das Maß der baulichen Nutzung und nach Abs. 3 Satz 2 gesonderte Festsetzungen für übereinander liegende Geschosse getroffen werden. Außer der zwingend vorgeschriebenen Festsetzung der Grenzen des Baubauungsplanes gem. § 9 Abs. 7 BauGB und der Begründung gem. § 9 Abs. 8 BauGB (Muss-Festsetzungen) kann die Gemeinde aus den Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB in Abhängigkeit vom konkreten Fall aus-

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 Elmshorn 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 diesem Konzept. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob vorhandene Vergnügungsstätten über den § 1 (10) BauNVO dauerhaft – d.h. auch bei einem Betreiberwechsel – 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.
- Definition und ggf. Überplanung der Zulässigkeitsbereiche bzw. der Baugebiete mit den entsprechenden Regelungen.

Die Regelungsmöglichkeiten/ -notwendigkeiten in den Baugebieten außerhalb des Zulässigkeitsbereiches in der Innenstadt stellen inhaltlich im Grundsatz keine besonderen Herausforderungen dar, da hierfür zahlreiche Hilfestellungen aus der Rechtsprechung vorhanden sind und die Regelungsdichte bzw. -differenzierung nicht so umfassend ist.

wählen, was sie festsetzt. Dementsprechend ist auch eine Kombination von § 9 Abs. 1 Satz 1 (Art der baulichen Nutzung) und § 9 Abs. 3 Satz 2 (geschossweise Festsetzung) möglich. Vgl. auch Spannowsky, W., Uechtritz, M., Baugesetzbuch: Kommentar, § 9, S. 540, Nr. 65, München 2014.

Dass es für die Steuerung eines Bebauungsplanes bedarf, ist unstrittig, denn das Konzept entfaltet für sich genommen keine Rechtsbindung⁷⁸. Zu klären ist lediglich, wie das Konzept in die Bebauungsplanung Eingang findet.

Während die Möglichkeit einer **vertikalen Steuerung** von Nutzungen nach § 1 (7) BauNVO durch die Rechtsprechung geklärt ist⁷⁹, sofern die Vorgaben dafür beachtet werden, gibt es in Bezug auf die horizontale Steuerung nach dem hier vorgeschlagenen Konzept auf der Basis des § 1 (9) BauNVO noch keine Rechtsprechung. Konkret würde eine Festsetzung mit der folgenden Zielrichtung formuliert:

1. Satz: ... Vergnügungsstätten sind gemäß § 1 (5) und (6) BauNVO allgemein ausgeschlossen ...

2. Satz: Spielhallen/ Wettbüros sind gemäß § 1 (7) und (9) BauNVO ausnahmsweise zulässig, wenn sie außerhalb des Erdgeschosses angesiedelt werden.

3. Satz: Spielhallen/ Wettbüros sind gemäß § 31 (1) BauGB ausnahmsweise zulässig, wenn sie die Bedingung nach dem 2. Satz erfüllen und außerdem keine negativen Auswirkungen auf die städtebauliche Situation zu erwarten sind.

In den zentralen Versorgungsbereichen, in denen Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig sein sollen, ergeben sich die Ausnahmetatbestände aus der Annahme, unter welchen Bedingungen städtebaulich unverträgliche Ansiedlungen zu erwarten sind bzw. unter welchen Bedingungen Ansiedlungen zu städtebaulich unverträglichen Folgen führen können. Zusammenfassend kann dies wie folgt formuliert werden:

Spielhallen/ Wettbüros sind dann städtebaulich verträglich, wenn deren Außenwirkung auf ein Mindestmaß reduziert wird und keine Häufung auftritt⁸⁰. Insofern soll im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass eine Ausnahmesituation gegeben ist, wenn das Vorhaben im Ober- oder Untergeschoss unterge-

⁷⁸ Vgl. dazu z.B. OVG NRW, Az. 10 A 1512/07, Urteil vom 06.11.08, 1. Leitsatz.

⁷⁹ Vgl. z.B. OVG Baden-Württemberg, Az 1 C 11224/02, Urteil vom 15.03.2003, Rn. 30, juris.

⁸⁰ Mit der Festsetzung von Mindestabständen in den verschiedenen Landesgesetzen – hier dem SpielhG Schleswig-Holstein – kann für Spielhallen davon ausgegangen werden, dass eine Häufung bzw. eine räumliche Konzentration nicht mehr eintritt, da im Umfeld einer bestehenden Spielhalle keine weitere Spielhalle genehmigt werden kann. Dies gilt jedoch nur für Spielhallen; Wettbüros sind von dieser Regelung nicht betroffen, so dass bei diesen Einrichtungen eine Häufung grundsätzlich möglich ist.

bracht ist und den nach SpielhG Schleswig-Holstein geforderten Mindestabstand zu einem anderen bestehenden Vorhaben einhält.

5.2 UNTERSETZUNG DURCH STÄDTEBAULICHE KONZEPTE

Der Ausschluss bzw. die eingeschränkte Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in bestimmten städtebaulichen Bereichen kann durch städtebauliche Konzepte mit anderen Zielsetzungen insofern unterstützt werden, als diese Konzepte zusätzliche Argumente für den Ausschluss liefern. So sind die Aussagen des bestehenden Einzelhandelskonzeptes zu den zentralen Versorgungsbereichen, insbesondere zu den Entwicklungsmöglichkeiten, in die Einschätzung der Eignung dieser Bereiche für die Unterbringung von Vergnügungsstätten ebenso eingeflossen wie die städtebaulichen Konzepte für bestimmte Teilbereiche der Innenstadt (Buttermarkt, Krückau/ Vormstegen).

Um auch im Konfliktfall eine ausreichende argumentative Basis zu liefern, reichen eher unverbindliche Absichtserklärungen nicht aus. Die entsprechenden Entwicklungsabsichten sollten in städtebaulichen Entwicklungskonzepten oder funktionalen Konzepten für spezifische Einzelbereiche konkretisiert werden und durch diese Fixierung eine gewisse Verbindlichkeit erreichen. Mit dem kürzlich vorgelegten Einzelhandelskonzept liegt eine solche Grundlage für den zentralen Versorgungsbereich vor; mit den genannten Entwicklungskonzepten sind standortbezogene Entwicklungsaussagen zumindest für Teilbereiche gegeben. Für die gewerblichen Standorte in ihrer Gesamtheit sowie für spezielle Einzelstandorte sind derartige konzeptionelle Aussagen (noch) nicht gegeben.

Es wird daher empfohlen, die Zielvorstellungen für die zukünftige Entwicklung, vor allem der gewerblichen Bereiche, in einem *Gesamtkonzept* bzw. in standortbezogenen Einzelkonzepten zu konkretisieren. Dabei bedarf es nicht zwingend einer umfassenden, vom Stadtverordneten-Kollegium beschlossenen Analyse, wie es das Einzelhandelskonzept darstellt (und das Vergnügungsstättenkonzept darstellen wird), verwaltungsinterne konzeptionelle Papiere, die den zukünftigen Umgang mit den betreffenden Standorten - und ggf. dazu erforderliche Maßnahmen - darstellen, dürften ausreichend sein.

Bei der Entwicklung neuer gewerblicher oder gemischter Standorte wird zukünftig bereits im Planungsprozess zu prüfen sein, ob die beabsichtigte – vor allem qualitative – Entwicklung des jeweiligen Gebietes die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten verkraftet. Entsprechende Regelungen – ggf. auch zu einer selektiven Zulässigkeit – wären in die Begründung des jeweiligen Bebauungsplanes aufzunehmen; dabei sollte auch die städtebauliche Begründung für den Ausschluss bzw. die Teilzulassung aufgenommen werden.

5.3 UMGANG MIT ZUKÜNFTIGEN GEWERBE- UND MISCHGEBIETEN

Die Entwicklung neuer Baugebiete, in denen Vergnügungsstätten lt. BauNVO allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind - d.h. in erster Linie vor allem Mischgebiete und Gewerbegebiete – eröffnet zunächst auch grundsätzlich zusätzliche Möglichkeiten zur Ansiedlung von Vergnügungsstätten. Bei der Konzeption entsprechender Gebiete und nachfolgend bei der Bauleitplanung ist daher auch immer mit zu bedenken, ob eine Ansiedlung von Vergnügungsstätten gewünscht, akzeptabel oder im Gegenteil unerwünscht ist.

Relativ unproblematisch ist der Ausschluss von Vergnügungsstätten, wenn die Entwicklung von Gewerbegebieten über den Zwischenerwerb der Flächen durch die Kommune erfolgt. Mit dem Besitz der Flächen ist das entscheidende Instrument gegeben, über den Verkauf oder Nichtverkauf der Grundstücke – unabhängig von spezifischen städtebaulichen Zielsetzungen - Einfluss auf die Art der (Erst-)Nutzung zu nehmen.

Auf lange Sicht stellt sich allerdings die Frage, welche Entwicklungen möglich sind, wenn die Gebietsentwicklung ohne den Zwischenerwerb der Gemeinde erfolgt oder im Laufe der Gebietsentwicklung Nutzerwechsel innerhalb der betreffenden Gebiete erfolgen.

Hier wird eine Steuerung bzw. eine Regelung von Zulässigkeit oder Unzulässigkeit entsprechender Einrichtungen nur anhand städtebaulicher Kriterien möglich sein, d.h., durch die mögliche Ansiedlung von Vergnügungsstätten muss eine Beeinträchtigung der Entwicklung der entsprechenden Gebiete erwartbar sein. Die reine Bereitstellung zusätzlicher gewerblicher Bauflächen kann dabei allenfalls dann ausrei-

chen, wenn für die Gemeinde eine Knappheit an gewerblichen Bauflächen besteht, die es notwendig macht, die entsprechenden Baugebiete für gewerbliche Nachfrager vorzuhalten, die ansonsten keinen Standort in der Gemeinde finden könnten.

Ansonsten wird es notwendig sein, dass für die betreffenden Gebiete spezifische Entwicklungsziele (hinsichtlich der Art der Nutzung oder hinsichtlich der städtebaulichen Ausformung) formuliert sind, deren Umsetzung durch die Ansiedlung von Vergnügungsstätten (ggf. auch nur bestimmter Arten von Vergnügungsstätten) in Frage gestellt ist.

Derartige besondere Anforderungen können z.B. sein:

- Die Bereitstellung von Flächen für spezifische Nutzergruppen, wobei sich eine derartige Spezifizierung aus der lokalen Situation oder der spezifischen Eignung eines Standortes aufgrund von Lagefaktoren oder infrastrukturellen Gegebenheiten sein kann. Entsprechende Beispiele wären
 - die Entwicklung eines Gebietes speziell für Handwerksbetriebe aufgrund einer Knappheit entsprechender Standorten vor allem in hochpreisigen Regionen;
 - die Entwicklung eines technologieorientierten Standortes aufgrund der Nähe zu bestimmten Einrichtungen (Universität, Forschungsstätten);
 - die Entwicklung eines Gebietes für Logistikgewerbe aufgrund der Existenz spezieller Umschlagseinrichtungen.
- Besondere Vorstellungen und Vorgaben für die städtebauliche Gestaltung mit dem Ziel der Entwicklung eines hochwertigen Standortes.
- Besondere Lagesituation, die zu einem städtebaulich sensiblen Standort führen können (z.B. Eingangssituationen).

Notwendig ist allerdings auch, dass bei der Umsetzung entsprechender Planungen die selbst definierten Vorgaben auch eingehalten werden. Lässt die Kommune bei der Realisierung des Gebietes Ausnahmen von den formulierten nutzungsbezogenen oder städtebaulichen Zielen zu, kann damit der Begründung zum Ausschluss von Vergnügungsstätten die Grundlage entzogen werden.

Diese Ausführungen gelten analog auch für den Ausschluss von Bordellen und anderen prostitutiven Einrichtungen in Gebieten, in denen sie nach BauNVO allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind. Auch hier sind Ausschlüsse möglich, wenn für das betreffende Gebiet spezielle Entwicklungsvorstellungen oder Qualitätsansprüche bestehen und diese in formellen Beschlüssen oder konzeptionellen Unterlagen – z.B. einem Gewerbeflächenentwicklungskonzept oder einem speziellen Entwicklungskonzept für einen spezifischen Standort – fixiert sind⁸¹.

Bei der Entwicklung von Mischgebieten kann ein Ausschluss von Vergnügungsstätten einerseits leichter sein, weil mit dem Schutz der i.a. zulässigen Wohnnutzung argumentiert werden kann; auf der anderen Seite ist es in derartigen Fällen erforderlich, die Verteilung der Nutzungen soweit zu konkretisieren, dass eine Beurteilung anhand des jeweiligen teilräumlichen Nutzungsschwerpunktes möglich ist. Für Mischgebiete mit gewerblichem Schwerpunkt dürften für einen Ausschluss von Vergnügungsstätten ebenfalls Aussagen über eine mögliche funktionale Zweckbestimmung der Gebiete notwendig sein.

⁸¹ Ein Beispiel für eine solche spezifische Bestimmung wäre die Entwicklung eines Technologieparks, die durch die Ansiedlung eines Bordells in Frage gestellt würde.