VERGNÜGUNGSSTÄTTENKONZEPT

für Spielhallen und Wettbüros Bezirk Hamburg-Altona

Teil I: Bericht

Evers & Küssner | Stadt Planer

Impressum

Inhaltliche Bearbeitung und Gesamtdarstellung:

Evers & Küssner | Stadt Planer
Christian Evers & Ulf Küssner GbR

[redacted]

redaktionell überarbeitete Fassung vom 05. Juli 2018

Auftraggeber:

Bezirksamt Altona
Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung
Platz der Republik 1
22758 Hamburg

INHALT

01 EINLEITUNG 1

1.1 Relevanz des Themas und Aufgabenstellung 2
1.2 Vorgehensweise 5
1.2.1 Bestandsaufnahme 5
1.2.2 Bestandsanalyse und -bewertung 6
1.2.3 Feststellung von Handlungsbedarfen 6
1.3 Definitionen und Abgrenzungen 9
1.3.1 Begriffsdefinition Spielhalle 10
1.3.2 Begriffsdefinition Wettbüro 10
1.3.3 Kerngebietstypische/nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten 11
1.4 Rechtliche Vorgaben 12
1.4.1 Planungsrechtliche Zulässigkeit 12
1.4.1.1 Baunutzungsverordnung 12
1.4.1.2 Baupolizeiverodnung 15
1.4.1.3 Unbeplanter Innenbereich 15
1.4.2 Gewerbe- und ordnungsrechtliche Zulässigkeit 16
1.4.2.1 Rechtliche Regelungen auf Bundesebene 17
1.4.2.2 Rechtliche Regelungen der Freien und Hansestadt Hamburg 20
1.5 Einflussfaktoren 22
1.5.1 Standortansprüche von Spielhallen und Wettbüros 22
1.5.2 Entwicklungstrends 22

02 BESTANDSAUFNAHME 27

2.1 Bestandsaufnahme vor Ort 27
2.2 Bestandsaufnahme Recht 41
2.2.1 Unzulässigkeit 43
2.2.2 Allgemeine Zulässigkeit 43
2.2.3 Ausnahmsweise Zulässigkeit 44
2.2.4 Allgemeine und ausnahmsweise Zulässigkeit von Wettbüros 44
2.2.5 Sonderfall „Mischformen“ 44
2.2.6 Räumliche Verortung im Bezirksgebiet 45
2.2.7 Fehlende baurechtliche Zulässigkeit von Vergnügungsstätten 46

03 BESTANDSANALYSE UND -BEWERTUNG 55 |
3.1 Raumtypologien 55
3.1.1 Überwiegend durch Wohnen geprägte Gebiete 56
3.1.2 Zentrale Straßenzüge in Versorgungszentren 57
3.1.3 Gemischt genutzte Gebiete 58
3.1.4 Hochwertige, gewerblich geprägte Gebiete 58
3.1.5 Gewerbegebiete 59
3.2 Eignungs- und Ausschlussgebiete 63
3.2.1 Städtebauliche Störpotenziale 64
3.2.1.1 Beeinträchtigung des Stadtbilds 64
3.2.1.2 Immissionskonflikte 65
3.2.1.3 Verdrängung von Läden/anderen Nutzungen 65
3.2.1.4 Auslösen und Verstärken von Trading-Down-Prozessen 65
3.2.2 Sonstige Störpotenziale 66
3.2.2.1 Fremder Nutzerkreis 66
3.2.2.2 Unvereinbarkeit mit der Qualität des städtebaulichen Umfelds 66
3.2.3 Eignungs- und Ausschlussgebiete 67
3.2.3.1 Ausschlussgebiete 67
3.2.3.2 Eignungsgebiete 70
3.2.3.3 Verteilung im Bezirksgebiet 72

04 HANDLUNGSBEDARFE – DRINGLICHKEIT EINER PLANRECHTSÄNDERUNG 75 |
4.1 Einzelfallbezogene Entscheidungen 75
4.2 Vorausschauende Steuerung 76
4.3 Differenzierte planungsrechtliche Steuerung 78
4.3.1 Empfehlung zu einer schrittweisen Umsetzung 85

05 GEWERBERECHTLICHE EINZELFALLBETRACHTUNG 93 |

06 FAZIT 97 |

QUELLEN

ANHANG ZUM BERICHT Separates Dokument (Teil II)

EINLEITUNG

01

Die Steuerung von Vergnügungsstätten insbesondere von Spielhallen und Wettbüros hat sich zunehmend zu einem wichtigen Thema der Stadtplanung entwickelt. Gerade Spielhallen und Wettbüros können – abgesehen von gesundheitspolitischen bzw. gesamtgesellschaftlichen Aspekten hinsichtlich der Suchtprävention – für das Stadtbild problematisch werden. So gehen mit ihrer Präsenz in direkter Umgebung der einzelnen Einrichtungen städtebaulich unerwünschte Begleiterscheinungen einher. Ob als Auslöser oder Katalysator, gerade bei einem konzentrierten Auftreten von Spielhallen und Wettbüros besteht die Gefahr von Negativfolgen, wie z. B. der Verdrängung ortsansässiger und vor allem ortsdienlicher Nutzungen. Die Beeinträchtigung des Stadtbildes durch zugeklebte Schaufenster und Leuchtreklamen sowie das Aufkommen neuer Nutzergruppen zieht nicht selten Strukturänderungen und einen damit einhergehenden Imageverlust nach sich. Zudem können Konflikte mit ansässigen sensiblen Nutzungen eine Folge sein. Die Praxis zeigt, dass sich eine Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros sowohl funktionsbezogen bzw. städtebaulich negativ auswirken, als auch zu einer stadtsoziologischen Problematik führen kann, die sich im Herausbilden entsprechend negativ geprägter Stadträume ausdrückt. Es st jedoch rechtlich nicht zulässig, eine Ansiedlung aufgrund dieser potenziellen negativen Effekte grundsätzlich für ganze Bezirksgebiete/Stadtteile auszuschließen, denn ein vollständiger Ausschluss würde einen Verstoß gegen Art. 12 des Grundgesetzes (Berufsfreiheit) bedeuten und ist deshalb verfassungswidrig.

Angesichts dieses Regelungsbedarfs findet seit September 2015 im Bezirk Altona eine intensive Beschäftigung mit Spielhallen und Wettbüros statt. Insbesondere hat das aktuelle Antragsgeschehen zu einer geschärften politischen Aufmerksamkeit geführt, weshalb zur Erarbeitung einer planungsrechtlichen Steuerungsgrundlage das vorliegende Gutachten beauftragt wurde.

Die Bestandsaufnahme von Spielhallen und Wettbüros vor Ort hat im September 2015 stattgefunden, die Darstellung der rechtlichen Situation berücksichtigt die Entwicklungen bis zum Oktober 2016.

1.1 Relevanz des Themas und Aufgabenstellung

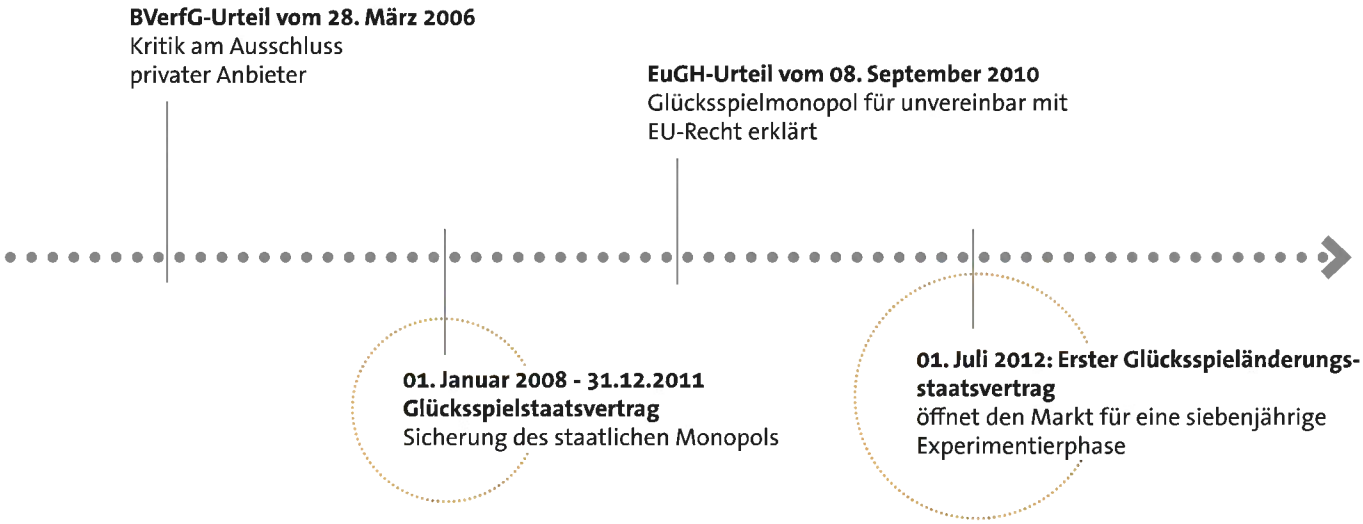
Spielhallen und Wettbüros sind planungsrechtlich Vergnügungsstätten. Unter diesen Begriff fallen grundsätzlich alle gewerblichen Betriebe, die sich in unterschiedlicher Ausprägung dem Sexual-, Spiel- und/oder Geselligkeitstrieb einer bestimmten gewinnbringenden Freizeitunterhaltung widmen.

Der Markt für Spielhallen und Wettbüros ist derzeit hochdynamisch: Bei Spielhallen zeigte sich zumindest in den Jahren bis 2012 bundesweit ein Trend zur Steigerung der Zahl der erteilten Konzessionen. Insbesondere in den Jahren zwischen 2010 und 2012 erreichte die exzessive Expansion des Spielhallenmarktes einen Höhepunkt, der sich mit dem damals erwarteten Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄndStV) sowie dem damit verbundenen Verbot von Mehrfachkonzessionen für sehr große Spielhallen-Komplexe begründete. Seit dem Inkrafttreten dieser Regelungen scheint die weitere Expansion des Spielhallenmarktes – allerdings auf einem sehr hohen Niveau – gestoppt (vgl. Trümper/Heimann 2014, S. 13-14). In Hamburg hat sich die Zahl der Spielhallenstandorte zwischen 2012 und 2014 sogar leicht von 265 auf 245 um 20 Standorte reduziert, ein Rückgang von 7,55 %. Auch bei den Konzessionen gab es einen Rückgang: 2014 gab es 22 Spielhallenkonzessionen weniger als noch 2012 (378 statt 400, -5,50 %) und die Anzahl der Spielgeräte in Spielhallen reduzierte sich von 4.270 auf 4.040 (-5,39 %). Damit weist Hamburg mittlerweile eines der niedrigsten Verhältnisse von Einwohnern pro Spielgerät in Deutschland auf (ebd., S. 259).

Es ist zu erwarten, dass es aufgrund der Regelungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages und seiner Umsetzung in Landesgesetze zu weiteren Standortveränderungen von Spielhallen kommen wird, weil hier unter anderem Vorgaben zum Abbau und zur Verhinderung der gehäuften Ansiedlung von Spielhallen sowie Regelungen zum Abstand von Kinder- und Jungendeinrichtungen enthalten sind. Gleichzeitig werden die einzelnen Einrichtungen aufgrund des Verbots von Mehrfachkonzessionen und von Vorgaben zur maximalen Anzahl von Spielgeräten und der erforderlichen, zur Verfügung zu stellenden Grundfläche je Spielgerät in Zukunft voraussichtlich kleiner (siehe Kapitel 1.4.2).

Neben diesen Entwicklungen sind Ausweichbewegungen der Betreiber in den Bereich der Wettbüros bereits heute zu erkennen und ggf. – je nach Ausgang anhängiger Gerichts- und Konzessionierungsverfahren – auch für die Zukunft zu erwarten.

Bei den Wettbüros stellt sich die Situation etwas anders dar: Das staatliche Sportwettenmonopol war bis 2006 unstrittig. Legale, private Wettanbieter gab es schlichtweg nicht. In einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 wurde jedoch Kritik am Ausschluss privater Anbieter von Wett- und Glücksspielen durch den Staat bei gleichzeitiger Bewerbung von Sportwetten beispielsweise durch den stattlich lizensierten Anbieter Oddset formuliert. In der Folge auf dieses Urteil wurde der Glücksspielstaatsvertrag erarbeitet und am 1. Januar 2008 als Vertrag zwischen den sechzehn deutschen Bundesländern in Kraft gesetzt. Der Glücksspielstaatsvertrag sicherte jedoch weiterhin das staatliche Sportwettenmonopol ab. Diese Praxis wurde mit einer Entscheidung vom 8. September 2010 vom Europäischen Gerichtshof



für unvereinbar mit dem EU-Recht erklärt, mit der Begründung, dass das Ziel der Bekämpfung der mit Glücksspielen verbundenen Gefahren damit nicht in kohärenter und systematischer Weise verfolgt werde.

Am 1. Juli 2012 trat daher der bereits erwähnte Erste Glückspieländerungsstaatsvertrag in Kraft. Für eine siebenjährige Experimentierphase wurde damit der Sportwettenmarkt für private Anbieter geöffnet. Sie konnten sich für eine der 20 vom Land Hessen federführend für das gesamte Bundesgebiet vergebenen Konzessionen bewerben. Auf Beschluss des Verwaltungsgerichts Wiesbaden wurde dieses Vergabeverfahren jedoch wieder gestoppt. Das Gericht hatte das Verfahren zur Vergabe von Sportwetten als intransparent und als wider die EU-Dienstleistungsfreiheit bewertet. Die abschließende Entscheidung des Verwaltungsgerichts Hessen ist zum Zeitpunkt dieser Gutachtenbetrachtung noch nicht getroffen.

Seit 2010 besteht somit für private Wettanbieter ein unregulierter Markt, in dem sie aufgrund des noch nicht abgeschlossenen Konzessionierungsverfahrens in einem Graubereich agieren: Einerseits besitzt keiner der Anbieter von Wettbüros in diesem Marktsegment in Deutschland eine gültige Konzession, so dass alle Angebote grundsätzlich illegales Glücksspiel nach § 284 StGB darstellen, andererseits bleiben die Wettbüros mangels Rechtssicherheit und daraus folgender Verfahrensunsicherheit vom Vollzug unbehelligt. Nach Abschluss des Gerichtsverfahrens und des folgenden Konzessionierungsverfahrens ist ebenso wie bei den Spielhallen mit Standortveränderungen und ggf. auch mit einer Zunahme der Wettbüros im Bezirk Altona zu rechnen (siehe auch Kapitel 1.4.2).

Durch die beschriebene stärkere Reglementierung von Spielhallen und Wettbüros ist als weitere Marktdynamik eine Ausweichbewegung von Betreibern in die „Automaten"-Gastronomie zu beobachten. Die Betreiber sogenannter „Spielcafés", „Sportbistros" oder „Sportbars" agieren dabei häufig in einem rechtlichen Graubereich zwischen Gastronomie und Vergnügungsstätte.

Vor diesem Hintergrund ist die gutachterliche Auseinandersetzung mit dem Thema Spielhallen und Wettbüros

- grundsätzlich sinnvoll, um Leitlinien zu definieren, warum an bestimmten Standorten Spielhallen und Wettbüros städtebaulich tolerabel erscheinen und warum an anderen Standorten nicht.
- gerade jetzt sinnvoll, weil aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen anzunehmen ist, dass diese Nutzungen von einer Verlagerungs- und im Falle der Wettbüros bei verlässlichen gesetzlichen Grundlagen auch von einer Expansionsdynamik erfasst werden.

Bislang konnte auf Bauanträge oder Bauvoranfragen für Spielhallen und Wettbüros im Bezirk Altona nur einzelfallspezifisch reagiert werden. Ziel war es dabei im Allgemeinen, weitere Ansiedlungen zu verhindern. Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens ist der Spielraum allerdings begrenzt. Genehmigungen müssen erteilt werden, wenn keine planungs- oder bauordnungsrechtlichen Gründe für einen ablehnenden Bescheid vorliegen. Zudem birgt die einzelfallbezogene Steuerung die grundsätzliche Gefahr, mit unzureichenden städtebaulichen Begründungen rechtlich angreifbar zu sein.

Der Bezirk als Träger der kommunalen Planungshoheit hat jedoch die Möglichkeit, die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros durch Festsetzungen in den Bebauungsplänen zu steuern. Erklärtes Ziel des Bezirks Altona ist es, transparent und fachlich fundiert die Rahmenbedingungen für die Ansiedlung zu setzen. Es wäre dabei jedoch unzulässig, Regelungen zum Ausschluss entsprechender Einrichtungen willkürlich oder gar für das gesamte Bezirksgebiet zu treffen. Das Betreiben eines Gewerbes ist verfassungsrechtlich abgesichert. Ein Betreiber übt sein Gewerbe auf Grundlage von Art. 12 GG (Berufsfreiheit) sowie auf Grundlage von Art. 14 GG (Eigentumsgarantie) aus. Wenn jegliche Ansiedlungen von Spielhallen oder Wettbüros versagt würden, wären derartige städtebauliche Ziele nicht mit den Grundlagen der Verfassung in Einklang zu bringen. Es würde zudem dem Grundsatz der Wahrung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung widersprechen, eine reine Negativplanung durchzuführen. Es besteht daher die Notwendigkeit für die Erarbeitung einer differenzierten Planungsgrundlage für die Steuerung der Ansiedlung dieser Betriebe im Bezirk Altona. Es müssen aus stadtplanerischer Sicht jene Bereiche festlegt werden, die gegenüber Spielhallen und Wettbüros empfindlich sind (Ausschlussgebiete) und zugleich aber auch solche Gebiete definiert werden, in denen sie tolerierbar sind und daher zulässig sein sollen (Eignungsgebiete).

Durch eine ganzheitliche Analyse aller derzeitigen Standorte für Spielhallen und Wettbüros im Bezirk Altona, der planungsrechtlichen Grundlagen und die Ermittlung von Ausschluss- und Eignungsgebieten sollen Ansiedlungs- und Umnutzungsanfragen zukünftig sinnvoll gesteuert werden können. Unter anderem auch, indem das Gutachten im Sinne eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts nach § 1 Abs. 6 Satz 11 BauGB als Grundlage für Festsetzungen in den relevanten Bebauungsplänen dient. Mit dem hiermit vorliegenden Gutachten zur Steuerung der Spielhallen und Wettbüros im Bezirk Altona soll somit für den gesamten Bezirk eine einheitliche Steuerungsrichtlinie aufgestellt werden, die in erster Linie durch die Umsetzung in der verbindlichen Bauleitplanung Rechtskraft erhält.

Im Rahmen dieses Gutachtens werden ausschließlich Spielhallen und Wettbüros betrachtet, da sie aufgrund ihrer Anzahl und den nachgefragten räumlichen Lagen von besonderer Relevanz für die städtebauliche Entwicklung des Bezirks Altona sind. Die derzeit erkennbare Dynamik des Marktes, die vor allem durch Ausweichbewegungen der Spielhallenbetreiber in andere – weniger stark regulierte – Marktsegmente (Wettbüros) sowie andere räumliche Lagen gekennzeichnet ist, macht eine genaue Betrachtung erforderlich. Die inhaltliche Konzentration auf Spielhallen und Wettbüros wurde einvernehmlich mit dem Auftraggeber abgestimmt, da die Probleme mit anderen Vergnügungsstätten – etwa aus den Nutzungsbereichen Erotik und Freizeit – im Bezirk Altona nach derzeitigem Kenntnisstand nicht virulent sind.

1.2 Vorgehensweise

Ziel des Gutachtens ist es, Regeln für die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros im Bezirk Altona zu entwickeln und somit eine einheitliche Steuerungsgrundlage für die Zulassung der Einrichtung zu schaffen. Standorte, an denen Spielhallen und Wettbüros bisher planungsrechtlich nicht zulässig waren, sollen auch weiterhin von diesen Einrichtungen freigehalten werden. Sie wurden daher aus der weiteren Betrachtung ausgeschieden. Jene Stadtgebiete, in denen eine Zulässigkeit gegeben ist, sollen in Ausschluss- und Eignungsgebiete differenziert werden, so dass im Ergebnis städtebaulich sensible Gebiete vor einer Ansiedlung geschützt, zugleich aber auch geeignete oder zumindest tolerierbare Standorte für die Aufnahme von Spielhallen und Wettbüros identifiziert werden.

Inhaltlich gegliedert ist das Gutachten in eine umfangreiche Bestandsaufnahme, eine Analyse und Bestandsbewertung sowie eine anschließende Feststellung von Handlungsbedarfen (Abb. 1 Organigramm Vorgehensweise).

Vorgeschaltet fand zudem eine Grundlagenermittlung zum Thema Vergnügungsstätten statt, deren Ergebnisse in den nachfolgenden Kapiteln dargestellt werden: Unter Kapitel 1.3 sind Begriffsdefinitionen sowie die Abgrenzungen der relevanten Vergnügungsstätten untereinander aufgeführt, Kapitel 1.4 erläutert die Vorgaben aus dem Planungsrecht und dem teilweise korrespondierenden Gewerbe- und Ordnungsrecht und unter Kapitel 1.5 werden Einflussfaktoren der heutigen Entwicklungen – wie Standortansprüche von Spielhallen und Wettbüros aber auch mit dem Recht in Verbindung stehende Entwicklungstrends – näher erläutert.

1.2.1 Bestandsaufnahme

Kapitel 2 befasst sich mit der Bestandsaufnahme, die im September 2015 in zwei parallelen Schritten erfolgte. Es wurde zum einen eine umfangreiche Bestandsaufnahme vor Ort durchgeführt (Kapitel 2.1), d. h. der tatsächliche Bestand von Spielhallen, Wettbüros und vergleichbaren Einrichtungen („Spielcafés“, „Sportbistros“, „Sportsbars“ und „Kulturvereine“) im Bezirk Altona wurde erhoben, um Aussagen über die räumliche Verteilung treffen zu können. Zum anderen erfolgte eine Bestandsaufnahme des Planrechts (Kapitel 2.2) mittels einer Auswertung des geltenden Planrechts im Bezirk. Es wurden diejenigen Baugebiete ermittelt, in denen Spielhallen und/oder Wettbüros zulässig bzw. ausnahmsweise zulässig sind.

1.2.2 Bestandsanalyse und -bewertung

In Kapitel 3 erfolgt eine Bestandsanalyse und -bewertung der zuvor identifizierten Baugebiete, in denen Spielhallen und/oder Wettbüros planungsrechtlich allgemein zulässig sind. In Kapitel 3.1 werden sie entsprechend ihrer tatsächlichen Nutzung in unterschiedliche Raumtypologien gegliedert und in Kapitel 3.2 gemäß der vorhandenen städtebaulichen Störpotenziale in Eignungs- oder Ausschlussgebiete unterteilt. So konnten jene Standorte festgelegt werden, in denen sich zukünftig keine Vergnügungsstätten ansiedeln sollen, zugleich aber auch jene Stadtgebiete, die für eine Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros in Betracht kommen.

1.2.3 Feststellung von Handlungsbedarfen

Kapitel 4 erläutert die Handlungsbedarfe für die Steuerung von Spielhallen und/oder Wettbüros im Bezirk. Zu Beginn werden in den Kapiteln 4.1 und 4.2 die grundsätzlich denkbaren Steuerungsstrategien für den Ausschluss von Vergnügungsstätten thematisiert. Die Dringlichkeiten von Handlungsbedarfen – d.h. von Planrechtsänderungen im Bezirk – werden anschließend unter Kapitel 4.3 erläutert. Es gilt: Für alle Ausschlussgebiete ist eine Änderung des Planrechts anzustreben. Dabei ist eine Änderung des Planrechts insbesondere in jenen Bereichen dringlich, in denen von einer erhöhten Ansiedlungswahrscheinlichkeit auszugehen ist. Abschließend wurde für alle Gebiete auf Grundlage der zuvor erarbeiteten Erkenntnisse definiert, ob die Dringlichkeit für eine Änderung des Planrechts als hoch, mittel oder gering einzustufen ist. Zudem wurden auch jene Gebiete herausgearbeitet, in denen keine Änderung des Planrechts erforderlich ist.

Den Abschluss des Gutachtens bilden das Kapitel 5, in dem aufgezeigt wird, dass die Ansiedlungsmöglichkeiten von Spielhallen und/oder Wettbüros in planungsrechtlichen Eignungsgebieten durch das Gewerberecht weiter eingeschränkt werden sowie Kapitel 6 mit dem abschließenden Fazit.

Abb. 1: Organigramm Vorgehensweise

Grundlagenermittlung

» Definition des Begriffs „Vergnügungsstätte"
» Herausarbeiten aktueller Entwicklungstrends
» Ermittlung von Standortfaktoren

Bestandsaufnahme

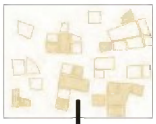
A) Raum

» Überprüfen bereits bekannter Spielhallen und Wettbüros
» Streichen von nicht mehr vorhandenen Standorten

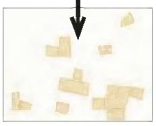
Definition von Gebieten mit erhöhter Ansiedlungswahrscheinlichkeit auf der Grundlage von
» Angaben zu typischen Standorten aus der Literatur
» Angaben von Experten
» eigenen Einschätzungen aufgrund der Ergebnisse von Schritt 1

Suche nach weiteren Einrichtungen (Spielhallen, Wettbüros, Mischgewerbe) in den potenziellen Ansiedlungsbereichen

B) Planungsrecht



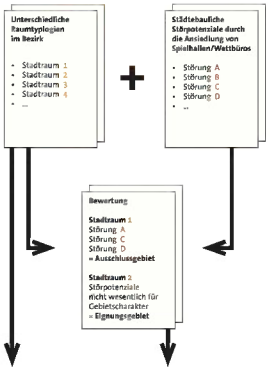
Ermittlung von Baugebieten, in denen Spielhallen und/oder Wettbüros zulässig bzw. ausnahmsweise zulässig sind, aufgrund der festgesetzten Baugebiete fehlender Regelungen in textlichen Festsetzungen laufender o. abgeschlossener Textplanänderungen



Ausschluss aller Gebiete, in denen Spielhallen und/oder Wettbüros nur ausnahmsweise zulässig sind. Sie können im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens verhindert werden.

Bestandsanalyse

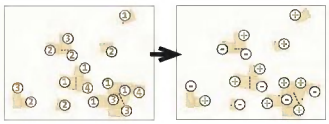
Bewertung



» Definition von unterschiedlichen Raumtypologien im Bezirk
» Zusammenstellung der städtebaulichen Störpotenziale, die durch die Ansiedlung von Spielhallen/Wettbüros auftreten

Bewertung der Eignung der Raumtypologien für die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros anhand der Störpotenziale
= Eignungsgebiete u. Ausschlussgebiete

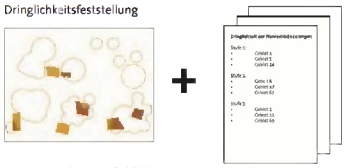
Verortung



Verortung der Stadträume in denen Spielhallen/ Wettbüros uneingeschränkt zulässig sein sollen (Eignungsgebiete) bzw. nicht tolerierbar sind (Ausschlussgebiete)

Handlungsbedarfe

Dringlichkeitsfeststellung



Bewertung der Dringlichkeit einer Planrechtsänderung in den Ausschlussbereichen anhand der Ansiedlungswahrscheinlichkeit (Überlagerung der Ausschlussgebiete mit den potenziellen Ansiedlungsbereichen)

1.3 Definitionen und Abgrenzungen

In den Nutzungskatalogen der Baunutzungsverordnung für die einzelnen Baugebiete findet der Begriff „Vergnügungsstätte“ Verwendung, ohne die darunter fallenden Nutzungen weiter zu konkretisieren. Es ist somit nicht klar definiert, welche Einrichtungen und Anlagen zu dieser Nutzungsform gehören. Es handelt sich vielmehr um einen Sammelbegriff für Gewerbebetriebe besonderer Art (vgl. Bönker/Bischopink 2014, S. 240). Eine Zuordnung wird in Hamburg durch den Bauprüfdienst (BPD Spielhallen und Wettbüros) vorgenommen. Vergnügungsstätten sind demnach:

- Spielhallen,
- Wettbüros (sofern sie gewisse Voraussetzungen erfüllen),
- Diskotheken,
- Multiplexkinos,
- Nachtlokale jeglicher Art, Varietés und Tanzbars,
- Sexshops mit Videokabinen,
- Swinger-Clubs und
- Festhallen (z. B. Hochzeitssäle).

Keine Vergnügungsstätten im städtebaulichen Sinn sind Einrichtungen und Anlagen für kulturelle und sportliche Zwecke sowie Kinderspieleinrichtungen. Auch Ladengeschäfte sind nicht als Vergnügungsstätte zu zählen. Hierzu gehören:

- Theater, Opern, Kinos (im herkömmlichen Sinne),
- Konzerthallen,
- Museen,
- Tennishallen,
- Kegel- und Bowlingbahnen,
- Fitnessstudios,
- Billardcafés,
- Schank- und Speisewirtschaften (soweit nicht durch Vergnügungsbetrieb geprägt),
- Bordelle und
- Ladengeschäfte (z. B. Lotto-Toto, Schreib- und Tabakwaren, Zeitschriften, Sexshops ohne Videokabinen).

Daneben existieren auch Betriebe in einem Grenzbereich zwischen Vergnügungsstätte und sonstiger Freizeiteinrichtung wie Billardcafés oder Bowlingcenter, bei denen die Zuordnung von der jeweiligen Ausrichtung des Betriebs abhängt. Eine genauere Zuordnung ist über Rechtsprechungen und Einzelfallentscheidungen gegeben. Prinzipiell gilt es die prägende Nutzung anhand einer planungsrechtlichen Prüfung zu bestimmen.

1.3.1 Begriffsdefinition Spielhalle

Gemäß § 1 Abs. 2 des Hamburgischen Spielhallengesetzes (HmbSpielhG) ist eine Spielhalle ein in der Niederlassung ausgeübtes „stehendes Gewerbe", das „ausschließlich oder überwiegend der gewerbsmäßigen Aufstellung von Spielgeräten oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33c Abs. 1 Satz 1 oder des § 33d Abs. 1 Satz 1 der Gewerbeordnung [...] dient." Der betriebliche Schwerpunkt liegt somit auf der Bereitstellung der räumlich konzentrierten Unterhaltungsautomaten mit Gewinnausschüttung (Geldspielgeräte). Oft wird das Angebot ergänzt durch manuelle Geschicklichkeitsspiele wie z. B. Billard und Tischfußball, die gegen Münzeinwurf angeboten werden. Der betriebliche Schwerpunkt der Spielhallen liegt gewerberechtlich in der Bereitstellung dieser Geräte und nicht auf dem – dort häufig auch stattfindenden – Ausschank von Getränken. Dennoch kann es sich auch bei einer Schank- oder Speisewirtschaft um eine Spielhalle handeln, insofern Räumlichkeiten für die ausschließliche Aufstellung von Spielgeräten vorhanden sind.

Die Bezeichnung „Spielhalle" ist nach § 4 Abs. 2 HmbSpielhG der einzig zulässige Begriff für ein entsprechendes Unternehmen. Bezeichnungen wie Automatenhalle oder Spielcasino sind nicht mehr erlaubt.

Die zuständige Fachdienststelle ist das Bezirksamt, genauer das Fachamt für Verbraucherschutz (VS) oder Zentrum für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt (WBZ).

1.3.2 Begriffsdefinition Wettbüro

Bei einer Wettvermittlungsstelle, umgangssprachlich Wettbüro, handelt es sich um die Lokalität eines Wettanbieters oder eines eigenständigen Vermieters, in das der Spieler geht, um seine Wette zu setzen. In Wettbüros sind meist Bildschirme aufgestellt, auf denen die Sportereignisse übertragen werden. In der Regel bietet ein Wettbüro Anreize zum längeren Verbleiben und unterscheidet sich so von Ladengeschäften wie Zeitungskiosken, Tabak- und Schreibwarengeschäften mit Lotto-, Toto- oder Oddsetannahmestellen. Nicht allein aus diesem Grund haben Wettbüros eine eigene Zielgruppenwirkung, die sich von den oben genannten Läden, die zum Einzelhandel zu zählen sind, unterscheidet.

In Hamburg sind im Regelfall die Bezirksämter und die Behörde für Inneres und Sport für die Zulassung von Wettbüros zuständig. Pferdewetten dürfen nach § 27 GlüStV nur mit einer Erlaubnis nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz veranstaltet oder vermittelt werden. Sie unterliegen der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Abteilung Landwirtschaft) und sind gewerberechtlich von den Sportwetten getrennt zu betrachten.

1.3.3 Kerngebietstypische/nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten

Die Baunutzungsverordnung unterscheidet zwischen „kerngebietstypischen“ und „nicht kerngebietstypischen“ Vergnügungsstätten, ohne eine konkrete Definition der beiden Kategorien zu treffen. Definitionen und Schwellenwerte wurden daher durch die Rechtsprechung festgelegt.

Kerngebietstypische Vergnügungsstätten sind demnach zentrale Gewerbebetriebe im Unterhaltungssektor, die über ein größeres Einzugsgebiet verfügen und auf die Erreichbarkeit für ein größeres allgemeines Publikum ausgerichtet sind. Die durch den Betrieb ausgelösten Störungen sind mit einem Kerngebiet vereinbar. Nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten dienen nur den Einwohnern eines begrenzten Stadtgebiets zur Entspannung und Freizeitbetätigung. Von diesen Einrichtungen geht daher keine Gefahr aus, von außen Unruhe in das Gebiet zu tragen, in dem sie sich befinden. Die Rechtsprechung hat für Spielhallen und Wettbüros über zahlreiche Urteile[1] zudem einen Schwellenwert von etwa 100 m² Nutzfläche als Grenze zwischen einer kerngebietstypischen und einer nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätte definiert.

Diese Unterscheidung wird zukünftig jedoch kaum noch von Bedeutung für die Praxis sein, weil durch neue gesetzliche Regelungen die Zahl der Spielgeräte und damit die erforderliche Mindestgrundfläche der Einrichtungen so stark beschränkt wurde, dass zukünftig nur kleinere Spielhallen mit Größen um den definierten Schwellenwert maximal-wirtschaftlich sein werden (siehe Kapitel 1.4.2).

1 BVerwG, B.v. 29.10.1992 - 4 B 103/92 - NVwZ-RR 1993, 287 f.; BayVGH, U.v. 24.3.2011 - 2 B 11,59; VG Neustadt (Weinstraße), U.v. 12.8.2010 - 4 K 272/10 NW

1.4 Rechtliche Vorgaben

Grundsätzlich sind hinsichtlich der Zulässigkeit von Spielhallen und Wettbüros zwei Rechtsbereiche von Belang: Das Planungsrecht und das Gewerbe- bzw. Ordnungsrecht. Während das Planungsrecht im Wesentlichen Regelungen dazu trifft, ob eine Vergnügungsstätte an einem bestimmten Ort überhaupt zulässig ist, d. h. einen räumlichen Bezugsrahmen hat, treffen Gewerbe- und Ordnungsrecht vor allem Aussagen darüber, welche Voraussetzungen der einzelne Betrieb z. B. hinsichtlich seiner Ausstattung erfüllen muss, um zugelassen werden zu können.

Die Regelungen des Gewerbe- und Ordnungsrechts zielen dabei auf Suchtprävention und Jugendschutz, unter anderem also die Eindämmung des Angebots insgesamt und die Erhöhung von Zugangshürden. Das Planungsrecht kann hingegen nur über den Ausschluss von Vergnügungsstätten in bestimmten Stadtbereichen deren städtebaulich relevante Auswirkungen eindämmen (siehe auch Kapitel 3.2.1 und 3.2.2). Die gewerbe- und ordnungsrechtlichen Zielsetzungen oder weiterreichende moralisch-ethische Argumente können dabei nicht zur Begründung einer Festsetzung im Bebauungsplan (oder zur Verwehrung einer Genehmigung im Bereich der ausnahmsweisen Zulässigkeit) herangezogen werden. Die Aufgaben der Bauleitplanung sind somit im Rahmen der sittlichen Neutralität ausschließlich auf städtebauliche Belange beschränkt.

Durch den GlüÄndStV ist es im Gewerbe- und Ordnungsrecht erstmals zu einer Verschränkung von stadträumlichen und objektbezogenen Regelungsinhalten gekommen. Der neue Glücksspielstaatsvertrag enthält neben erweiterten rein gewerberechtlichen Aspekten auch Regelungsinhalte, die bei ihrer Anwendung städtebaulich relevant werden. So verfügt der § 25 des neuen Glücksspielstaatsvertrages Mindestabstände zwischen Spielhallen, die in den jeweiligen Ausführungsgesetzen der Länder zu konkretisieren sind (in Hamburg 500 m). Diese Mindestabstände sind zwar gewerberechtlich motiviert, jedoch entstehen hieraus Abhängigkeiten und ggf. Einschränkungen für die kommunale Planung.

1.4.1 Planungsrechtliche Zulässigkeit

1.4.1.1 Baunutzungsverordnung

Der städtebauliche Begriff „Vergnügungsstätte“ war in den Baunutzungsverordnungen von 1962 und 1968 nur in den Regelungen über Kerngebiete enthalten und zwar als Unterbegriff des Begriffs „Gewerbebetrieb“ (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO 1962 und 1968: „Zulässig sind [...] Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes und Vergnügungsstätten“). Mit der BauNVO 1977 wurde der Begriff zusätzlich in den Katalog der ausnahmsweise zulässigen Nutzungen in besonderen Wohngebieten aufgenommen (§ 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO 1977: „Ausnahmsweise können zugelassen werden [...] Vergnügungsstätten“). Als eigenständiger Nutzungsbegriff wurden Vergnügungsstätten erst mit der BauNVO 1990 für alle Baugebiete durchgängig geregelt. Dabei wurde erstmals auch zwischen kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten unterschieden (vgl. auch Kapitel 1.3.3).

Durch die Aufnahme des eigenständigen Nutzungsbegriffs wurde abschließend klargestellt,

dass Vergnügungsstätten tatsächlich nur dort zulässig bzw. ausnahmsweise zulässig sein sollen, wo die BauNVO diesbezügliche Aussagen trifft. Zuvor – das heißt im Rahmen der Baunutzungsverordnungen von 1962, 1968 und 1977 – waren Vergnügungsstätten nämlich nicht nur in Kerngebieten und besonderen Wohngebieten genehmigungsfähig, sondern auch in allen anderen Baugebieten, in denen Gewerbebetriebe zulässig sind. Hierbei wurden sie von der Rechtsprechung als „sonstige nicht wesentliche störende Gewerbebetriebe" eingestuft, so dass davon auszugehen ist, dass sich die Zulässigkeit auf nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten beschränkt.

Die differenzierte Betrachtung der einzelnen Baunutzungsverordnungen ist von Belang, weil für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Vergnügungsstätte innerhalb eines Bebauungsplans stets jene BauNVO heranzuziehen ist, die bei Feststellung des Plans Gültigkeit hatte.

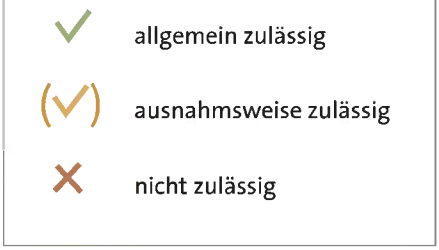
» Allgemeine Zulässigkeit

In Baugebieten, in denen Vergnügungsstätten allgemein zulässig sind, steht ihrer Ansiedlung – sofern die relevanten gewerbe- und ordnungsrechtlichen Vorgaben erfüllt werden – nichts entgegen.

» Ausnahmsweise Zulässigkeit

Mit der Begrifflichkeit „können zugelassen werden" räumt der Verordnungsgeber der zuständigen Behörde ein Ermessen bei der Entscheidung über die Zulassungsfähigkeit einer Vergnügungsstätte ein. Grundsätzlich gilt, dass die ausnahmsweise zulässige Nutzung sich nach Funktion und Umfang der Eigenart des Gebiets unterordnen muss. Insofern gilt eine ähnliche Systematik wie nach dem Einfügegebot des § 34 BauGB. In der Rechtsprechung hat sich diesbezüglich die Einschätzung herausgebildet, dass die Ausnahmefähigkeit auch über die Anteiligkeit der fraglichen Nutzung in einem Gebiet definiert wird. Allerdings kann auch ein einzelnes, insofern erstes Vorhaben in einem Gebiet als nicht zulässig bewertet werden, wenn städtebauliche Gründe gegen seine Zulässigkeit sprechen. So kann eine Ausnahmeerteilung versagt werden, wenn Anzahl, Lage und Umfang der baulichen Anlage der Zweckbestimmung und der Eigenart des Baugebiets widersprechen (BauNVO § 15), also z. B. bei einer Gefährdung des Gebietscharakters oder bei Beeinträchtigungen benachbarter Nutzungen bzw. zur Verhinderung eines Abwertungs- und Verödungstrends (siehe auch Kapitel 3.2.1).

01



Tab. 1: Zulässigkeit von kerngebietstypischen und nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten in den Baugebieten

Baugebiete	BauNVO 1990		BauNVO 1962, 1968, 1977	
	kerngebietstypisch	**nicht kerngebietstypisch**	**kerngebietstypisch**	**nicht kerngebietstypisch**
Kleinsiedlungsgebiete (WS)	✗	✗	✗	(✓)
Reine Wohngebiete (WR)	✗	✗	✗	✗
Allgemeine Wohngebiete (WA)	✗	✗	✗	(✓)
Besondere Wohngebiete (WB)	✗	(✓)	✗	(✓)*
Dorfgebiete (MD)	✗	(✓)	✗	✓
Mischgebiete (MI)	✗	✓	✗	✓
Kerngebiete (MK)	✓	✓	✓	✓
Gewerbegebiete (GE)	(✓)	(✓)	✗	✓
Industriegebiete (GI)	✗	✗	✗	✓

*Kategorie vorhanden seit 1977

Baugebiete	BPVO 1938	
	kerngebietstypisch	**nicht kerngebietstypisch**
Kleinsiedlungsgebiete (S)	✗	✗
Wohngebiete (W)	✗	✗
Mischgebiete (M)	✗	✓
Geschäftsgebiete (G)	✓	✓
Industriegebiete (I)	✗	✗

1.4.1.2 Baupolizeiverordnung

In Hamburg gelten in Teilen weiterhin Baustufenpläne, die auf Grundlage der Baupolizeiverordnung (BPVO) vom 8. Juni 1938 erlassen wurden. Im Bezirk Altona sind dies die Baustufenpläne Altona-Altstadt, Bahrenfeld, Blankenese, Groß Flottbek-Othmarschen, Iserbrook-Süldorf, Lurup, Ottensen und Rissen.

Die Baustufenpläne bestimmen die Bau- und die Außengebiete sowie besondere Arten der Nutzung analog zu den Baugebieten nach BauNVO. Sie entsprechen nicht den Anforderungen des § 30 BauGB für einen qualifizierten Bebauungsplan, sodass – sofern keine Ergänzung durch einen Teilbebauungsplan vorliegt – planungsrechtliche Entscheidungen im Bereich fehlender Regelungsinhalte im Innenbereich nach § 34 BauGB und im Außenbereich nach § 35 BauGB zu treffen sind.

Da die Regelungen zu Baugebieten jedoch meist abschließend sind, können Entscheidungen über die grundsätzliche Zulässigkeit einer Vergnügungsstätte in einem Stadtgebiet direkt auf der Grundlage des jeweiligen Baustufenplans getroffen werden.

Die Baupolizeiverordnung kannte nur fünf Gebietskategorien: Kleinsiedlungsgebiete, Wohngebiete, Mischgebiete, Geschäftsgebiete und Industriegebiete, die auf der Grundlage des § 10 BPVO festgesetzt werden konnten. Die Zulässigkeit in den Gebieten kann der Tabelle 1 entnommen werden.

1.2.1.3 Unbeplanter Innenbereich

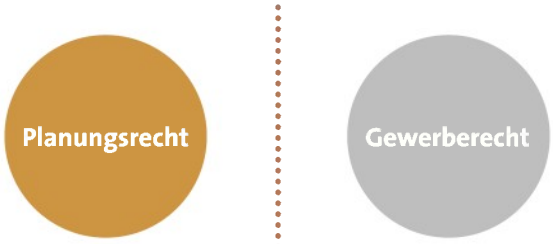
Gemäß § 34 Abs. 1 BauGB sind Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile zulässig, wenn sie sich nach Art und Maß der baulichen Nutzungen, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen und die Erschließung gesichert ist. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben und das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden. Es ist zu prüfen, ob durch die Nutzung oder durch die von ihr ausgehenden Wirkungen bodenrechtliche Spannungen verursacht werden. Hinsichtlich der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten ist demnach zu beurteilen, ob sie aufgrund ihres Einzugsbereichs und des damit einhergehenden Besucherverkehrs sowie aufgrund der von ihnen ausgehenden verkehrs- und betriebsbedingten Lärmbelästigungen oder sonstigen betriebsbedingten Emissionen und Belästigungen andere Gebietsansässige wesentlich stören. Die noch tolerierbare Störintensität der geplanten Nutzung ist dabei im Hinblick auf die prägende Nutzungsstruktur und die Störanfälligkeit des Gebiets zu beurteilen.

Entspricht die Eigenart der Umgebung einem der in den §§ 2 bis 9 BauNVO bezeichneten Baugebiete, beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art danach, ob es nach der BauNVO in diesem Gebiet zulässig wäre (§ 34 Abs. 2 BauGB).

Weist die Umgebung keine einheitliche Prägung auf und kann daher keinem der Baugebiete eindeutig zugeordnet werden, kommt es darauf an, ob sich eine Vergnügungsstätte in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt oder nicht. Immer dann, wenn bereits Vergnügungsstätten in dem Gebiet vorhanden sind, ist davon auszugehen,

dass sich eine Vergnügungsstätte hinsichtlich der Art der Nutzung einfügt. Ist nur eine einzelne Vergnügungsstätte vorhanden, muss erörtert werden, ob es sich dabei um einen charakteristischen Bestandteil der Umgebung oder um einen Fremdkörper handelt. In jedem Fall muss geprüft werden, ob städtebauliche Spannungen entstehen bzw. verstärkt werden.

Im Bezirk Altona sind diese Überlegungen von untergeordneter Bedeutung, da es aufgrund der flächigen Überplanung mit Baustufenplänen keine Bereiche gibt, in denen die Entscheidung über die Art der Nutzung auf der Grundlage von § 34 BauGB getroffen werden muss.



1.4.2 Gewerbe- und ordnungsrechtliche Zulässigkeit

Für die Ausarbeitung des Gutachtens sind neben den planungsrechtlichen Grundlagen auch die für die betrachteten Spielhallen und Wettbüros sowie vergleichbare Einrichtungen geltenden gewerbe- und ordnungsrechtliche Grundlagen zu betrachten. Sie treffen z. B. Reglungen zu Definitionen, Betriebsgenehmigungen sowie zur Ausstattung und zu Zutrittsvoraussetzungen. Bei den bestehenden rechtlichen Grundlagen handelt es sich um

- den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄndStV) vom 01. Juli 2012,
- das Hamburgische Gesetz zur Ausführung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (HmbGlüÄndStVAG) vom 29. Juni 2012,
- das Hamburgische Spielhallengesetz (HmbSpielhG) vom 04. Dezember 2012,
- die Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (SpielV) vom 27. Januar 2006 und
- die Gewerbeordnung (GewO) vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202) zuletzt geändert am 06. September 2013 (BGBl. I S. 3556, 3557) (Abb. 2 Gewerbe- und ordnungsrechtliche Grundlagen).

Über die bundeseinheitliche Ländergesetzgebung des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV vom 15.12.2011) soll der Zunahme von Spielhallen und Wettbüros entgegengewirkt werden. Das Hamburgische Spielhallengesetz (HmbSpielhG vom 19.12.2012) und das Hamburgische Glücksspieländerungsstaatsvertrags-Ausführungsgesetz (HmbGlüÄndStVAG vom 29.06.2012) regeln seine Umsetzung. Durch die Übergangsfristen bis 2017, die im GlüÄndStV bzw. den zugehörigen Landesgesetzen

definiert sind sowie Klagen gegen das Konzessionierungsverfahren für den Bereich der Wettbüros, befinden sich die gesetzlichen Vorgaben derzeit jedoch zum Teil in einem „Schwebezustand".

Im Folgenden werden grobe Zusammenhänge erläutert und für das Gutachten relevante Kennwerte in Bezug auf Spielhallen und Wettbüros genannt.

1.4.2.1 Rechtliche Regelungen auf Bundesebene

Mit den gesetzlichen Änderungen im Glückspielwesen sind die Voraussetzungen für den Betrieb von Spielhallen und Wettbüros neu definiert worden, um die Erreichung der folgenden Ziele zu verbessern:

- die Entstehung von Glückspielsucht und Wettsucht verhindern und Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung schaffen,
- den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen lenken und die Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten verhindern,
- den Jugend- und Spielschutz gewährleisten,
- Spieler vor Betrug schützen und Folge- und Begleitkriminalität eindämmen sowie
- den Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten von Sportwetten entgegenwirken.

Zur Gewährleistung dieser Ziele sind der Betrieb von Spielhallen und die Veranstaltung oder Vermittlung von öffentlichem Glücksspiel erlaubnispflichtig (Konzession). Spielhallen unterliegen u.a. der Gewerbeordnung und der Spielverordnung. Bis zum Inkrafttreten des Hamburgischen Spielhallengesetzes Ende 2012 (siehe Kapitel 1.4.2.2) war nach § 33i **GewO** für den Betrieb einer Spielhalle eine Spielhallenerlaubnis notwendig. Zusätzlich ist nach § 33 c GewO eine gerätebezogene Aufstellerlaubnis für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit erforderlich. Das **HmbSpielhG** trifft weitere geräte- und anlagenbezogene Regelungen und ist z. B. Grundlage für die Bauart und die Zulassung von Geldspielgeräten. Für Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben wird die Obergrenze von drei Geräten je Betrieb definiert.

Der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag (**GlüÄndStV**) schafft zusätzliche bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für das Ausführen von Glücksspielen, die über die Anforderungen der Spielverordnung hinaus gehen. Insbesondere regelt der GlüÄndStV Sportwetten und Lotterien. Bestimmte Vorschriften gelten jedoch auch für Spielhallen sowie Pferdewetten, Spielbanken, Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, sofern diese Geld- oder Warenspielgeräte bereithalten für deren „Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird" (GlüÄndStV § 3 Abs. 1). Es werden beispielsweise Regelungen für den Umgang mit Werbung, Sperrzeiten und zu Sozialkonzepten getroffen, Mehrfachkonzessionen verboten und Regelungen zu Online-Glücksspielen getroffen.

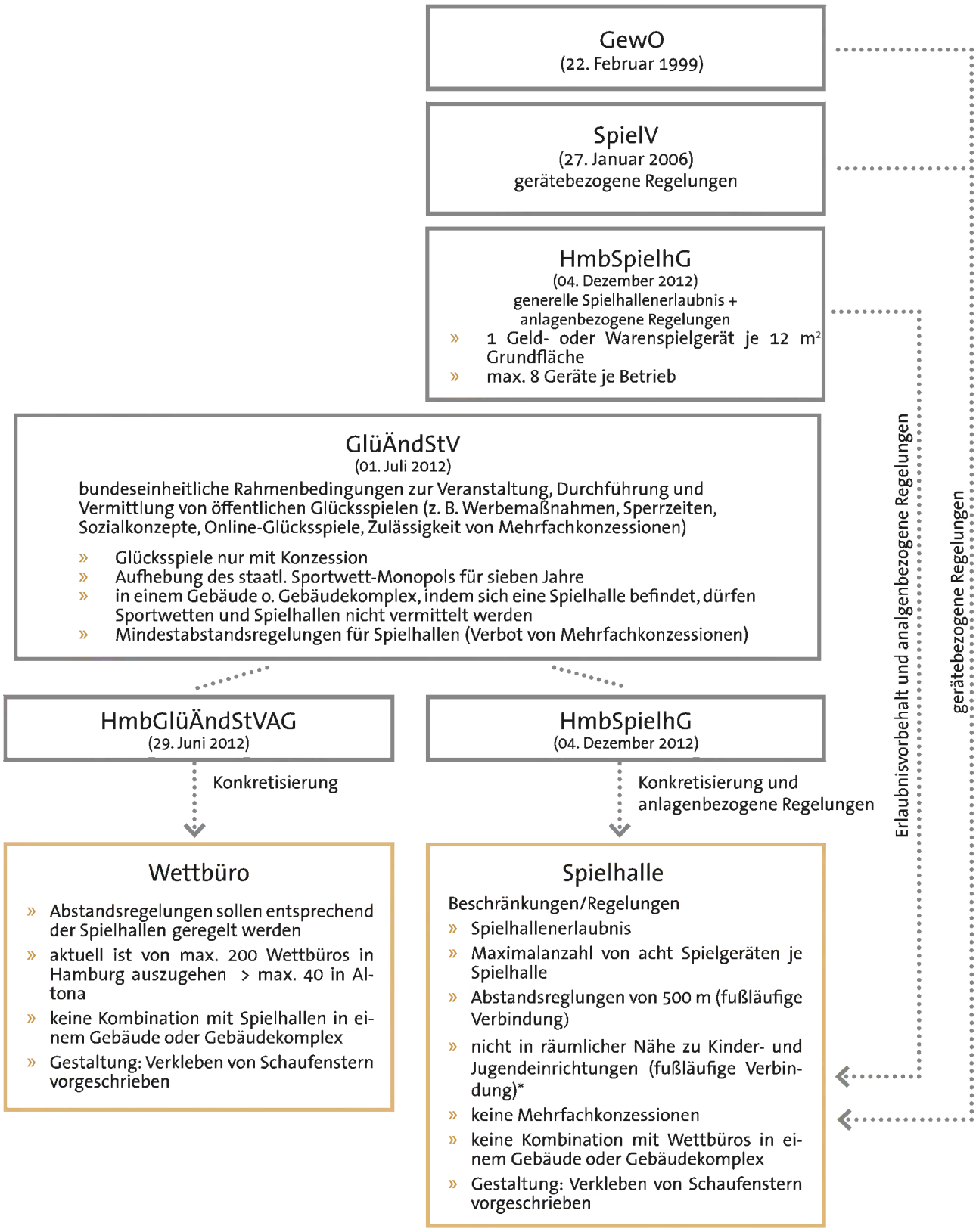
Am 1. Juli 2012 trat die aktuelle Fassung, der Erste GlüÄndStV in Kraft. Durch seine „Experimentierklausel" wird eine vorübergehende Aufhebung des bisherigen staatlichen Sportwett-Monopols für sieben Jahre geregelt. Entsprechend konnten sich private Sportwettenanbieter beim Land Hessen, das diese Aufgabe für das Bundesgebiet übernommen hat, um eine von bundesweit 20 Konzessionen bewerben.

Die Konzessionen konnten bisher nicht erteilt werden, da der Verwaltungsgerichtshof Kassel mit Beschluss aus dem Oktober 2015 im einstweiligen Rechtsschutz beschlossen hat, dass die Konzessionen bis zum Abschluss der gerichtlichen Verfahren nicht erteilt werden dürfen.

Politisch hat man auf die Entscheidung reagiert und die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder hat am 28. 10. 2016 beschlossen, den Glücksspielstaatsvertrag bezüglich der Sportwetten zu ändern. Nach der Änderung des Glücksspielstaatsvertrages gilt für den Sportwettenbereich ein allgemeines Erlaubnisverfahren und die bisherigen Konzessionsinhaber gelten mit Inkrafttreten des geänderten Staatsvertrages (geplant 01. 01. 2018) als vorläufig gesetzlich erlaubt.

Mit Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder wurden die Vollzugsleitlinien der Länder nunmehr für die Sportwettveranstalter und deren Vermittler, die sich im Konzessionsverfahren befinden bindend. Dies bedeutet, dass der bislang ruhende Vollzug nunmehr entgegen jegliche materiell-rechtlichen Verstöße aufgenommen wird.

Abb. 2: Gewerbe- und ordnungsrechtliche Grundlagen



* Bauprüfdienst 6/2014, Ziffer 5.8: „Mit räumlicher Nähe in diesem Zusammenhang ist ein Abstand von weniger als 100 m gemeint." Verweis auf: Drucksache 20/5877 vom 16.11.2012 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 20. Wahlperiode (Gemeinsamer Bericht des Gesundheitsausschusses und des Ausschusses für Wirtschaft, Innovation und Medien über die Drucksachen 20/110 [Spielsuchtprävention auf Länderebene stärken], 20/3228 [Spielerschutz und Suchtprävention stärken – Spielhallengesetz für Hamburg] und 20/3394 [Spielhallengesetz für Hamburg - Jugend- und Spielerschutz stärken]).

1.4.2.2 Rechtliche Regelungen der Freien und Hansestadt Hamburg

In Hamburg bestehen zwei ausdrücklich getrennte Gesetzgebungen, die jedoch beide auf den Glücksspielstaatsvertrag zurückgehen. Das Hamburgische Glücksspieländerungsstaatsvertragsausführungsgesetz (**HmbGlüÄndStVAG**) konkretisiert die Anwendung des Staatsvertrages in Hamburg. Es gilt allerdings nicht für gewerbliche Spielhallen. Ihre Zulassung und der Betrieb werden im Hamburgischen Spielhallengesetz (**HmbSpielhG**) gesondert geregelt.

Zur Gewährleistung der Ziele nach § 1 GlüÄndStV sind anlagebezogene Anforderungen im **HmbSpielhG** formuliert. Für den Gegenstand des hier vorliegenden Gutachtens sind einzelne Anforderungen besonders hervorzuheben:

- eine Spielhalle darf nach § 2 Abs. 2 i. V. m. § 1 Abs. 3 HmbSpielhG nicht betrieben werden in einem Gebäude, Gebäudekomplex oder in unmittelbarer Nachbarschaft, in dem derselbe Betreiber bereits eine Spielhalle betreibt,
- eine Spielhalle darf nicht eröffnet werden, wenn in einem Gebäude oder Gebäudekomplex zulässigerweise eine Annahmestelle für Sportwetten oder eine Spielbank betrieben wird (§ 2 Abs. 3 Satz 1 HmbSpielhG),
- eine Spielhalle darf nicht betrieben werden, wenn der Betrieb des Gewerbes eine Gefährdung der Jugend, eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs, schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes oder sonst eine nicht zumutbare Belästigung der Allgemeinheit, der Nachbarrinnen und Nachbarn oder einer im öffentlichen Interesse bestehenden Einrichtung befürchten lässt (§ 2 Abs. 5 Nr. 3 HmbSpielhG),
- Spielhallen sollen voneinander einen Abstand von 500 m nicht unterschreiten (§ 2 Abs. 2 Satz 2 HmbSpielhG),
- eine Spielhalle soll nicht in räumlicher Nähe von Kinder- und Jugendeinrichtungen eröffnet werden (fußläufige Verbindung) (§ 2 Abs. 5 Nr. 4 i. V. m. § 2 Abs. 2 Satz 4 HmbSpielhG),
- eine Spielhalle darf nicht betrieben werden, wenn in einem baulichen Verbund, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex, bereits eine Spielhalle besteht (§ 2 Abs. 5 Nr. 6 HmbSpielhG),
- von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen oder durch eine besonders auffällige Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für den Spielbetrieb geschaffen werden (§ 4 Abs. 1 Satz 4 HmbSpielhG),
- die Gesamtzahl von acht Geräten darf in Spielhallen nicht überschritten werden (§ 4 Abs. 3 HmbSpielhG).

Nach § 29 Abs. 4 GlüÄndStV ist „Spielhallen die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrages und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung erteilt worden ist“ ein fünfjähriger Bestandsschutz eingeräumt worden. Die hier aufgelisteten Anforderungen erlangen daher erst ab dem Jahr 2017, nach dem Ablauf der Übergangsfrist, Allgemeingültigkeit. Dann benötigt jede Spielhalle eine neue Erlaubnis auf der Grundlage der dann geltenden gesetzlichen Regelungen. Fälle, in denen Spielhallen in unmittelbar räumlicher Nähe zueinander liegen und somit den geforderten Abstand von 500 m nicht einhalten können, müssen entsprechend des Erstbestandes bewertet werden. Die neueren Spielhallen, die sich zu nah an einer älteren befinden, müssen nach der-

zeitigem Kenntnisstand geschlossen werden, so dass Ausweichbewegungen der Betreiber in andere Gebiete absehbar sind. Auch Spielhallen, die sich näher als 100 m an einer der genannten sozialen oder schulischen Einrichtungen befinden, werden keine neue Konzession erhalten. Je nach Ausgang der noch offenen Gerichts- und Konzessionierungsverfahren für Wettbüros müssen zudem Abstände zu Wettbüros beachtet werden (geplant sind derzeit ebenfalls 500 m).

Nach **HmbGlüÄndStVAG** unterliegen auch öffentliche Glücksspiele einem Erlaubnisvorbehalt der zuständigen Behörde. Die Zahl der Wettvermittlungsstellen der Konzessionsnehmer soll nach derzeitigem Kenntnisstand entsprechend § 10a Abs. 5 GlüÄndStV auf höchstens 200 Stellen in Hamburg begrenzt werden. Die Rechnung, die je nach politischem Willen auch noch verändert werden kann und sich auf Parameter wie die Fläche der Stadt und die Einwohnerzahl bezieht, beinhaltet die 20 bundesweiten Konzessionen mit jeweils zehn Zulassungen für die Stadt. Nach jetzigem Stand soll jeder Konzessionsinhaber in jedem Bezirk einmal vertreten sein. Damit wären 140 der 200 Wettbüros auf die sieben Bezirke aufgeteilt; zugleich hätte jeder Konzessionsinhaber sieben seiner zehn Zulassungen „aufgebraucht". Jedem Konzessionsinhaber verblieben somit drei Wettvermittlungsstellen, bei denen davon auszugehen ist, dass sie sich auf die Bezirke Hamburg Mitte, Altona und Wandsbek verteilen. Bei einer gleichmäßigen Verteilung ist daher im Bezirk Altona zukünftig mit 40 Wettbüros zu rechnen. Falls diese Konzessionsbestimmung vor dem Gericht Hessens jedoch als „Eingriff in die unternehmerische Freiheit" gewertet wird, könnten entsprechend mehr Ansiedlungen erfolgen. Unwahrscheinlich, aber denkbar ist sogar eine vollständige Freigabe des Marktes.

Die genaue räumliche Verteilung der Wettbüros ist nach derzeitigem Kenntnistand ebenfalls an den Zielen des § 1 GlüÄndStV auszurichten. Es sollen grundsätzlich die gleichen Bedingungen wie für Spielhallen gelten. Aufgrund des noch laufenden Konzessionsverfahrens sind konkrete Regelungen (bspw. Abstandsreglungen) entsprechend der Spielhallenanforderungen allerdings noch nicht rechtskräftig. Auf einen Bestandsschutz können sich die Betreiber aufgrund einer noch fehlenden Konzession nicht berufen.

Zusammenfassend können in Hinblick auf die gewerbe- und ordnungsrechtlichen Vorgaben für Spielhallen und Wettbüros folgende Punkte als wesentliche Konsequenzen für die Planung benannt werden:

- Wegen des Verlusts von Erlaubnissen im Marktsegment der Spielhallen aufgrund der 500 m-Regelung bzw. der Neuordnung des Marktsegements der Wettbüros sind räumliche Ausweichbewegungen der Betreiber zu erwarten. Es ist davon auszugehen, dass auch Gebiete, in denen bisher keine Spielhallen und Wettbüros ansässig sind, für Betreiber attraktiv werden.
- Aufgrund des Verbots von Mehrfacherlaubnissen und der Regelungen zur maximalen Zahl der Spielgeräte in Verbindungen mit Bestimmungen zur Grundfläche je Spielgerät sind keine Großanlagen mehr zulässig, sodass der in der BauNVO enthaltenen Betriebstypus der kerngebietstypischen Spielhalle an Relevanz verliert. Die Auswirkungen, die bisher von Spielhallen und Wettbüros ausgehen, werden daher in Zukunft voraussichtlich weniger gravierend sein.

1.5 Einflussfaktoren

1.5.1 Standortansprüche von Spielhallen und Wettbüros

Grundsätzlich haben Spielhallen und Wettbüros vergleichbare Standortansprüche. Geeignete Standorte für Betreiber sind die zentralen Versorgungsbereiche, Gewerbe- und Mischgebiete im Bereich der Stadteinfallstraßen sowie Gewerbeflächen, die eine Vorprägung und damit Frequentierung durch den Einzelhandel haben.

Zusammenfassend spielen für die Betreiber regelmäßig folgende Kriterien eine maßgebliche Rolle:

- Kundenfrequenz im Umfeld,
- Nachbarschaft zu Fachmarktzentren bzw. Einzelhandelslagen, sowohl im Innenstadtbereich als auch an dezentralen, nicht integrierten Einzelhandelsstandorten,
- Nachbarschaft zu Schnellrestaurants,
- gute autoorientierte Erreichbarkeit oder aber die Nähe zu Knotenpunkten des ÖPNV,
- direkte Anbindung an eine übergeordnete Straße, wenn möglich an eine wichtige Stadteinfallstraße,
- deutliche Wahrnehmbarkeit (alleinstehende Gebäude, Ecklagen, ebenerdige Flächen) und
- einsehbare und großflächige Stellplatzanlagen.

Wettbüros sind – mehr noch als Spielhallen – auf ein regelmäßiges Stammpublikum ausgerichtet. Insoweit spielt die integrierte Lage und damit die Nähe zum Wohnort der Besucher bzw. die Nähe zu deren Wegeketten eine maßgebliche Rolle. Aufgrund der Ausrichtung auf Stammpublikum sind Gewerbegebiete weniger interessant. Dies kann sich allerdings bei einer Öffnung des Marktes dann ändern, wenn es einer größeren Kette gelingt, Stammpublikum an die Marke und weniger an den Standort zu binden. In diesem Fall werden die rein autoorientierten Standorte auch für Wettbüros interessant.

Bisher war auch die Nähe zu weiteren Vergnügungsstätten ein entscheidender Standortfaktor. Aufgrund der restriktiveren gesetzlichen Rahmenbedingungen mit ihren Vorgaben zu räumlichen Abständen zwischen den Einrichtungen wird sich zukünftig vermutlich jedoch eher der Trend zu zunehmend breiteren Standortpräferenzen der Betreiber verstärken. Es werden auch die bisher weniger attraktiveren Standorte in den Fokus der Betreiber rücken.

1.5.2 Entwicklungstrends

- Spielhallen

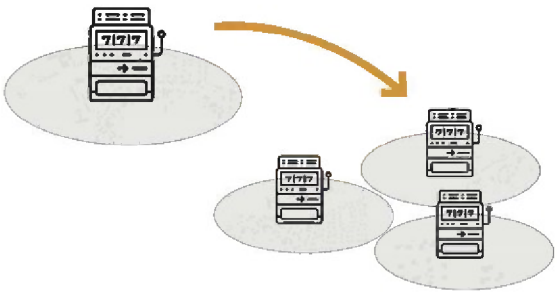
Mit der Spielverordnung (SpielV) von 2006 wurden neue Richtwerte für Spielgeräte erlassen. Statt 15 m² mussten nur noch 12 m² Mindestfläche je Gerät zur Verfügung gestellt werden. Zudem waren bei ausreichender Grundfläche nun 12 statt zuvor 10 Geräte je Spielhallenkonzession zulässig. Zwischen 2006 und 2012 stieg die Anzahl der Spielgeräte in Spielhallen daher bundesweit alle zwei Jahre um etwa 20 % (Trümper/Heimann 2014, S. 13).

Wie bereits beschrieben war der Anstieg zwischen 2010 und 2012 in Erwartung der restriktiveren Regelungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (GlüÄndStV) besonders stark. Ein wesentlicher Trend, der durch den GlüÄndStV gestoppt

wurde, ging in den Jahren vor 2012 in Richtung sogenannter „Mehrfachspielhallen“: Mehrere Spielhallen mit je 12 Geräten wurden als rechtlich und räumlich getrennte Einheiten konzipiert, jedoch unter einem Dach zusammengefasst. Für diese Einrichtungen beantragten Spielhallenbetreiber mehrere Konzessionen, um Spielern in einem engen räumlichen Zusammenhang ein größeres und breiteres Angebot an Spielmöglichkeiten anbieten zu können. Neue Einrichtungen dieser Art sind mit dem GlüÄndStV nicht mehr zulässig. Für bestehende Einrichtungen gilt eine fünfjährige Übergangsfrist bis 2017 und die Maximalanzahl von Spielgeräten in Spielhallen wurde auf acht beschränkt (siehe Kapitel 1.4.2.2).

Ein weiterer Trend zeigt sich in den zunehmend breiteren Standortpräferenzen der Spielhallenbetreiber. Neben den traditionellen innerstädtischen und zentralen Lagen werden zunehmend auch Standorte in Gewerbegebieten, an verkehrsreichen Straßen und in der Nähe zu großen Magnetmietern, z. B. Einkaufzentren, zu Schnellrestaurants und generell zu Einkaufs- und Fachmärkten nachgefragt.

Durch Ausweitung der Prüf- und Erlaubnisvorgaben für Spielhallen, insbesondere die beschriebenen Abstandsregelungen, ist zu erwarten, dass sich der Trend zu dezentralen Lagen verstärkt und somit bislang „saubere“ Gebiete in den Fokus der Betreiber kommen.



» Wettbüros

Bis zum Inkrafttreten des GlüÄndStV existierten in Deutschland grundsätzlich nur zwei Glücksspielmärkte: Der legale Markt der Angebote des Deutschen Lotto- und Toto-Blocks, der staatlich konzessionierten Spielbanken und Buchmacher sowie der gewerblich konzessionierten Spielhallen und der illegale Markt, der sich bis vor wenigen Jahren überwiegend in Hinterzimmern abspielte und nur für eine „eingeweihte Spielerszene“ zugänglich war.

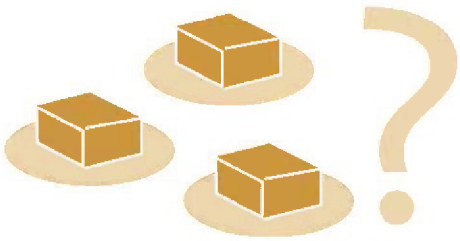
Es entwickelte sich jedoch in den letzten Jahren ein dritter Markt privater Sportwettbüros, der ordnungs- und strafrechtlich nur schwer zu regulieren war, unter anderem auch, weil das staatliche Sportwettenmonopol bei den Gerichten umstritten war. Dieser Markt expandiert seit dem Inkrafttreten des GlüÄndStV stark. Die Anzahl der Wettbüros wurde in Deutschland im Jahr 2010 auf ca. 2.950 geschätzt (Goldmedia, 2010, nach: Planersocietät 2014, S. 20). Heute dürfte die Zahl deutlich höher sein. Dies liegt zum einen an der in Aussicht gestellten Konzessionierung und damit Legalisierung entsprechender Betriebe auf der Grundlage des GlüÄndStV (siehe Kapitel 1.4.2.1), zum anderen aber auch an den strikter gefassten Rahmenbedingungen für Spielhallen, die im Zuge einer Aus-

Öffnung des Marktes

weichbewegung zu einem Ansteigen der Anzahl der Bauanträge für Wettbüros gesorgt haben.

Derzeit agieren diese Wettbüros aufgrund des nicht abgeschlossenen Konzessionierungverfahrens jedoch in einem Graubereich. Einerseits besitzt keiner der Anbieter von Wettbüros in diesem Marktsegment in Deutschland eine gültige Konzession, so dass alle Angebote grundsätzlich illegales Glücksspiel nach § 284 StGB darstellen, andererseits bleiben die Wettbüros mangels Rechts- und daraus folgend Verfahrensunsicherheit vom Vollzug unbehelligt.

Deutschlandweit werden zukünftig etwa 6.000 – 8.000 Wettvermittlungsstellen zulässig, in Hamburg werden auf der Grundlage landesrechtlicher Regelungen voraussichtlich 200 solcher Einrichtungen erlaubt sein.



» Entstehung vergleichbare Einrichtungen

Auch in gastronomischen Betrieben können mit einer regulären Gaststättenkonzession bis zu drei Spielgeräte aufgestellt werden. Bis 2008 sank die Zahl solcher Geräte bundesweit jedoch rapide von über 69.000 im Jahr 1998 auf knapp 37.000 Geräte (Trümper/Heimann 2014, S. 15). Gründe hierfür waren das „Kneipensterben", die Umstellung von Gastronomiebetrieben auf ein gehobenes Angebot bzw. auf „Erlebnisgastronomie", die sinkende Gästefrequenz bei gleichzeitig geringeren verfügbaren finanziellen Mitteln (weniger Gelegenheitsspiele) sowie die Konkurrenz durch andere Angebote.

In den letzten Jahren ist jedoch eine gegenläufige Entwicklung erkennbar, die sicher auch als Ausweichbewegung des Glücksspielmarktes zu verstehen ist: Insbesondere an attraktiven, d. h. hochfrequentierten Standorten wie Bahnhofsgaststätten und Autobahnraststätten kommt es wieder zu einer vermehrten Aufstellung von Spielgeräten. Zudem erfolgt eine Marktsteigerung aufgrund der Entstehung eines neuen Gastronomie-Typus': der „Spielcafés", „Sportbistros" oder „Sportsbars", die sich faktisch nicht über ihre gastronomischen Angebote, sondern vor allem durch die Erlöse aus den bis zu drei Glückspielgeräten (und zusätzlichen rechtswidrigen Spielmedien) finanzieren. Auch in sogenannten Kulturvereinen befinden sich mitunter Geldspielgeräte und Wettannahmestellen in „Sekundäraufstellung". Gerade in Stadtquartieren mit einem erhöhten Anteil von Bürgern mit Migrationshintergrund ist dieser Trend z. B. in Berlin schon seit Jahren bekannt. Seit einigen Jahren breiten sich entsprechende Betriebe jedoch in vielen Großstädten aus.

So stieg auch in Hamburg die Zahl der Gastronomie-Glückspielgeräte zwischen 2008 und 2010 um 11,49 % (ebd., S. 16). Tatsächlich dürfte die Zahl höher sein, da ein Graubereich mit sogenannten „Übergeräten" (mehr als drei Geräte je Gastrono-

miebetrieb) und Betrieben, die Geräte ohne die erforderliche „Geeignetheitsbescheinigung" aufstellen, vorhanden ist. In Hamburg hat dies zur Folge, dass die zuständigen behördlichen Stellen nicht mehr in der Lage sind, die Zahl der Glückspielgeräte in Gastronomiebetrieben konkret zu beziffern.

Auch im Rahmen der Bestandsaufnahme in Altona wurden Einrichtungen identifiziert, die in ähnlicher Weise Mischformen zwischen klassischen Gastronomiebetrieben und Wettbüros darstellen.

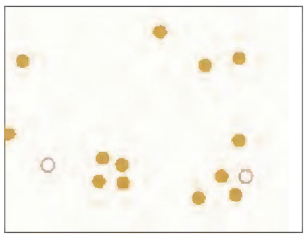
Die Zunahme dieser unregulierten Glücksspieleinrichtungen ist gesundheitspolitisch problematisch, weil die Angebote extrem niedrigschwellig sind und – anders als in Spielhallen oder Wettbüros – ohne jeden Spielerschutz betrieben werden können. Negative städtebauliche Auswirkungen können aus den zum Teil kaum eingeschränkten Öffnungszeiten entsprechender Gastronomiebetriebe entstehen. Zudem ist die Auswirkung auf das Stadtbild häufig mit der einer Spielhalle oder eines Wettbüros gleichzusetzen und nicht mehr mit einer Kneipe zu vergleichen.

BESTANDSAUFNAHME

02 |

2.1 Bestandsaufnahme vor Ort

Die Untersuchung der Bestandssituation erfolgte im September 2015 in mehreren Schritten, die in den nachfolgenden Plänen chronologisch dargestellt sind. Ziel war die Kartierung aller im Bezirk Altona tatsächlich vorhandenen Spielhallen und Wettbüros sowie vergleichbarer Einrichtungen (Mischformen).



Schritt 1

In einem ersten Schritt wurden die in der Verwaltung bekannten Spielhallen und Wettbüros georeferenziert verortet. Diese Standorte wurden vor Ort überprüft und dokumentiert. Vereinzelt konnten Einrichtungen nicht mehr aufgefunden werden und wurden demnach gestrichen.

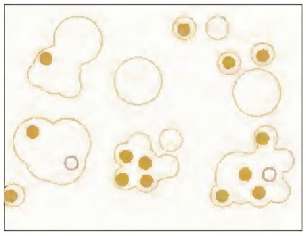
Dem zugehörigen Plan (Abb. 3 Bestandsüberprüfung, S. 35) ist zu entnehmen, dass im Bezirk Altona nach Listenführung 70 Einrichtungen bekannt waren (21 Spielhallen und 49 Wettbüros); von diesen sind 33 Standorte nicht mehr vorzufinden, 37 Einrichtungen sind weiterhin existent (18 Spielhallen und 19 Wettbüros).

Die bereits bekannten Spielhallen und Wettbüros sind insbesondere in den Kernbereichen des Bezirks, d. h. den Stadtteilen Altona-Altstadt und Ottensen vorzufinden. Es handelt sich um 19 der insgesamt 37 Einrichtungen, die sich zudem in zwei Straßenzügen ballen: Eine besondere Häufung von Vergnügungsstätten ist in den Bereichen Neue Große Bergstraße/Große Bergstraße in Altona-Altstadt (insg. sieben Spielhallen und Wettbüros) sowie Bahrenfelder Straße in Ottensen (insg. sieben Spielhallen und Wettbüros) zu beobachten. In den übrigen Stadtteilen war bis vor der Erarbeitung des Gutachtens lediglich im erweiterten Einmündungsbereich Von-Sauer-Straße/Bahrenfelder Chaussee (Bahrenfeld) ein Ansiedlungsschwerpunkt zu erkennen (insg. drei Spielhallen und Wettbüros). In allen anderen Stadtteilen waren nur vereinzelte Standorte belegt. In den Stadtteilen

Blankenese, Iserbrook, Nienstedten und Sülldorf waren keine Einrichtungen bekannt.

Die 33 nicht mehr vorzufindenden Einrichtungen befanden sich ebenfalls überwiegend in den Stadtteilen Altona-Altstadt und Ottensen. Hier wurde der Altbestand um die Hälfte dezimiert (19 Einrichtungen). Die enorm hohe Zahl kommt jedoch nicht ausschließlich durch Schließungen zustande: Einige Einrichtungen, die auf der durch die Verwaltung zur Verfügung gestellten Liste von 2012 aufgeführt waren, konnten nicht mehr unter der angegebenen Adresse nachgewiesen werden. Dafür existieren, wenn auch in geringer Zahl, neue Standorte in der direkten Umgebung. Teilweise waren Standorte mit Spielhallen und Wettbüros doppelt belegt. Hier wurde sich bei der Klassifizierung zu Gunsten der Spielhalle entschieden, da im Rahmen dieses Gutachtens keine gewerberechtliche Überprüfung der Nutzungen stattfinden konnte. Einige Einrichtungen wurden auch gestrichen, weil es sich bei ihnen offensichtlich um staatliche Wettannahmestellen (Lotto, Toto, Oddset) handelt, die aufgrund der fehlenden Verweilqualität nicht als Vergnügungsstätten einzuordnen sind. Die gewerberechtlich genehmigten Spielhallen wurden bei der Bestandsaufnahme bestätigt, dabei wurden rechnerisch keine Mehrfachkonzessionen berücksichtigt und somit lediglich der Standort aufgenommen. Insgesamt sind hierdurch drei Spielhallen nach Liste entfallen. Zwei der nicht mehr vorzufindenden Einrichtungen (Wettbüros) lagen zudem außerhalb des Bezirksgebiets (Abb. 3, S. 35).

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass es sich bei einigen der im Bestand als Wettbüro gekennzeichneten Vergnügungsstätten um die in Kapitel 1.5.2 beschriebenen vergleichbaren Mischformen handelt, die im Graubereich zwischen Gastronomiebetrieb und Vergnügungsstätte agieren. Eine entsprechend detaillierte Untersuchung der Einrichtungen mit Überprüfung der Räumlichkeiten wurde nicht durchgeführt.



Schritt 2

Schritt 3

Als Vorbereitung für den zweiten Schritt der Bestandsaufnahme vor Ort wurden jene Gebiete ermittelt, in denen die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros sowie vergleichbarer Einrichtungen („Sportsbars“ etc.) wahrscheinlich ist (Abb. 4 Potenzielle Ansiedlungsbereiche, S. 37). Grundlage für diesen Arbeitsschritt waren Erkenntnisse aus der Grundlagenermittlung, Gespräche mit Experten aus der Hamburger Verwaltung und eigene Einschätzungen aufgrund der Ergebnisse aus der vorangegangenen Aufnahme des bekannten Bestandes. Im Detail wurden neben dem direkten Umfeld bereits bekannter Agglomerationen von Vergnügungsstätten die Einzelhandelszentren entsprechend des Hamburger Einzelhandelskonzepts sowie diejenigen Lagen untersucht, die verkehrstechnisch gut erschlossen sind, d. h. die Einfallstraßen und auch das Umfeld von Bahnhöfen und Busbahnhöfen. Des Weiteren wurden die bezirklichen Gewerbegebiete untersucht. Innerhalb dieser potenziellen Ansiedlungsbereiche wurde nach weiteren Spielhallen, Wettbüros und vergleichbaren Einrichtungen gesucht.

Die neu erfassten Einrichtungen verteilen sich im Gegensatz zu den zuvor bekannten Vergnügungsstätten etwas gleichmäßiger über das Bezirksgebiet, d. h. es wurden auch an dezentraleren Standorten Vergnügungsstätten eröffnet. Von den 15 vorher nicht bekannten Einrichtungen befinden sich lediglich drei innerhalb der Stadtteile Altona-Altstadt und Ottensen, davon zwei außerhalb der Ansiedlungsschwerpunkte um die Neue Große Bergstraße/Große Bergstraße und Bahrenfelder Straße. Weitere zwei Einrichtungen haben sich in Bahrenfeld in dem bereits zuvor erkennbaren Schwerpunkt Von-Sauer-Straße/Bahrenfelder Chaussee angesiedelt. Die zehn übrigen Einrichtungen verteilen sich auf die Stadtteile Altona-Nord, Iserbrook, Osdorf, Lurup und Sternschanze. In Lurup haben sich zusätzlich zu den beiden am Straßenzug Luruper Hauptstraße in einem großen Abstand bereits vorhandenen Einrichtungen insgesamt vier Vergnügungsstätten neu angesiedelt. Hier zeigt sich somit in der Zusammenschau der bereits bekannten und der neu gefundenen Einrichtungen ein neuer Nutzungsschwerpunkt an einer der Hauptstraßen des Bezirks. Neben den zentralen Bereichen in Altona-Altstadt und Ottensen bzw. dem in Ansätzen bereits erkennbaren Ansiedlungsschwerpunkt in Bahrenfeld ist nun somit ein weiterer, vorher nicht belegter Ansiedlungsschwerpunkt in Lurup erkennbar. In Groß Flottbek, Othmarschen und Rissen sind keine neuen Einrichtungen entstanden, so dass sich in den Stadtteilen weiterhin jeweils eine bzw. zwei Spielhallen befinden. In Blankenese, Nienstedten und Sülldorf sind auch unter Berücksichtigung der neu erfassten Einrichtungen keine Vergnügungsstätten vorhanden (Abb. 5 Bestandsaufnahme, S. 39).

Auffällig ist, dass es sich bei den neuen Einrichtungen ausschließlich um Wettbüros oder Mischformen, bei denen die Abgrenzung zu Gastronomiebetrieben schwierig bzw. fließend ist (z. B. „Sportsbars"), handelt.

Insgesamt wurden im Bezirk Altona 52 Spielhallen, Wettbüros und Mischformen ermittelt. Es handelt sich um 18 Spielhallen, 29 Wettbüros und fünf Betriebe im Graubereich.

Zwei Drittel aller Vergnügungsstätten im Bezirk befinden sich damit innerhalb der vier Stadtteile Altona-Altstadt, Bahrenfeld, Lurup und Ottensen (36 von 52). Von diesen Einrichtungen liegen wiederum weit über zwei Drittel (26 von 36) in den vier benannten Ansiedlungsschwerpunkten Neue Große Bergstraße/Große Bergstraße, Bahrenfelder Straße, Von-Sauer-Straße/Bahrenfelder Chaussee und Luruper Chaussee/Luruper Hauptstraße, wobei sich der Ansiedlungsschwerpunkt in Lurup erst durch die neu erfassten Einrichtungen und damit vermutlich auch erst in den letzten Jahren entwickelt hat.

Generell ist festzustellen, dass die Gesamtzahl von 52 Einrichtungen und insbesondere die Zahl von 29 Wettbüros unterhalb der für den Bezirk aufgrund der neuen bzw. zu erwartenden gesetzlichen Regelungen prognostizierten Zahl von Vergnügungsstätten liegt.

Nahezu alle erhobenen Vergnügungsstätten liegen innerhalb der definierten und in Abbildung 4 dargestellten potenziellen Ansiedlungsbereiche. Dies gilt insbesondere für die neu gefundenen Einrichtungen. Vereinzelte Ausnahmen durch bestehende Betriebe gibt es lediglich in Lurup und Bahrenfeld. Für die weitere Arbeit muss daher ein besonderes Augenmerk auf die potenziellen An-

Tab. 2: Bestandsüberprüfung „Vorher-Nachher“ in Zahlen (Stand: September 2015)

Stadtteil	vorh. Vergnügungsstätten	davon vorher nicht bekannt	Spielhallen	Wettbüros (davon neu)	Mischform (davon neu)	geschlossene Einrichtungen
Altona-Altstadt	12	2	4*	8 / (2)	-	12
Altona-Nord	4	1	2	1	1 / (1)	2
Bahrenfeld	6	2	3	2 / (1)	1 / (1)	3
Blankenese	-	-	-	-	-	-
Groß Flottbek	2	-	2	-	-	-
Iserbrook	1	1	-	-	1 / (1)	-
Lurup	8	5	-	6 /(3)	2 / (2)	2
Nienstedten	-	-	-	-	-	-
Osdorf	3	1	1	2 / (1)	-	2
Othmarschen	1	-	1	-	-	-
Ottensen	10	1	2*	8 / (1)	-	9
Rissen	1	-	1	-	-	-
Sternschanze	4	2	2*	2 / (2)	-	1
Sülldorf	-	-	-	-	-	-
Summe	52	15	18	29 / (10)	5 / (5)	31**

* auf der Bezirksliste von 2012 waren Mehrfachkonzessionen eingetragen, sie wurden auf einen Standort reduziert.

** bei vormals 70 Eintragungen auf den Bezirkslisten, sind 31 Einrichtungen abzuziehen sowie zwei weitere, die außerhalb der Bezirksgrenzen lagen.

siedlungsbereiche gerichtet werden. Bei einer zukünftig ggf. steigenden Anzahl von Vergnügungsstätten ist die Ansiedlung in diesen Stadtgebieten als wahrscheinlich anzusehen. Auch Ausweichbewegungen, die aus den zentralen Stadtteilen aufgrund der geänderten gesetzlichen Grundlagen zu erwarten sind (siehe Kapitel 1.4.2.2), werden mutmaßlich auf diese Bereiche gerichtet sein.

Tab. 3: Bestand September 2015

Nr.	Stadtteil	Nutzungsart	Adresse	Hausnr.	Name	Erfassung
1	Altona-Altstadt	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
2	Altona-Altstadt	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
3	Altona-Altstadt	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
4	Altona-Altstadt	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
5	Altona-Altstadt	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
6	Altona-Altstadt	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
7	Altona-Altstadt	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
8	Altona-Altstadt	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
9	Altona-Altstadt	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
10	Altona-Altstadt	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
11	Altona-Altstadt	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
12	Altona-Altstadt	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
13	Altona-Nord	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
14	Altona-Nord	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
15	Altona-Nord	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
16	Altona-Nord	Mischform	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
17	Bahrenfeld	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
18	Bahrenfeld	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
19	Bahrenfeld	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
20	Bahrenfeld	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
21	Bahrenfeld	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
22	Bahrenfeld	Mischform	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
23	Groß Flottbek	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
24	Groß Flottbek	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
25	Iserbrook	Mischform	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
26	Lurup	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

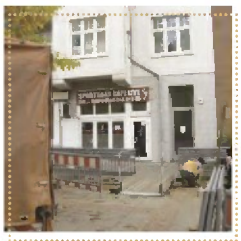
Nr.	Stadtteil	Nutzungsart	Adresse	Hausnr.	Name	Erfassung
27	Lurup	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
28	Lurup	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
29	Lurup	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
30	Lurup	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
31	Lurup	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
32	Lurup	Mischform	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
33	Lurup	Mischform	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
34	Osdorf	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
35	Osdorf	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
36	Osdorf	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
37	Othmarschen	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
38	Ottensen	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
39	Ottensen	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
40	Ottensen	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
41	Ottensen	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
42	Ottensen	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
43	Ottensen	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
44	Ottensen	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
45	Ottensen	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
46	Ottensen	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
47	Ottensen	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
48	Rissen	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
49	Sternschanze	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
50	Sternschanze	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
51	Sternschanze	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
52	Sternschanze	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

* Die Bezeichnung Wettbüro wurde entsprechend der durch den Bezirk zur Verfügung gestellten Liste übernommen. Tatsächlich sind Mischformen nicht auszuschließen.

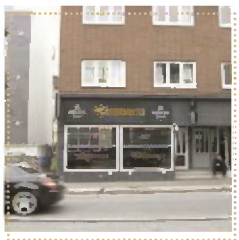
Übersicht der neu aufgenommenen Betriebe

Nr. 10

Nr. 12


Nr. 16

Nr. 21


Nr. 22

Nr. 25

Nr. 26

Nr. 28

Nr. 30

Nr. 32

Nr. 33

Nr. 36

Nr. 47

Nr. 51

Nr. 52

Abb. 3 - Bestandsüberprüfung

Abb. 4 - Potenzielle Ansiedlungsbereiche

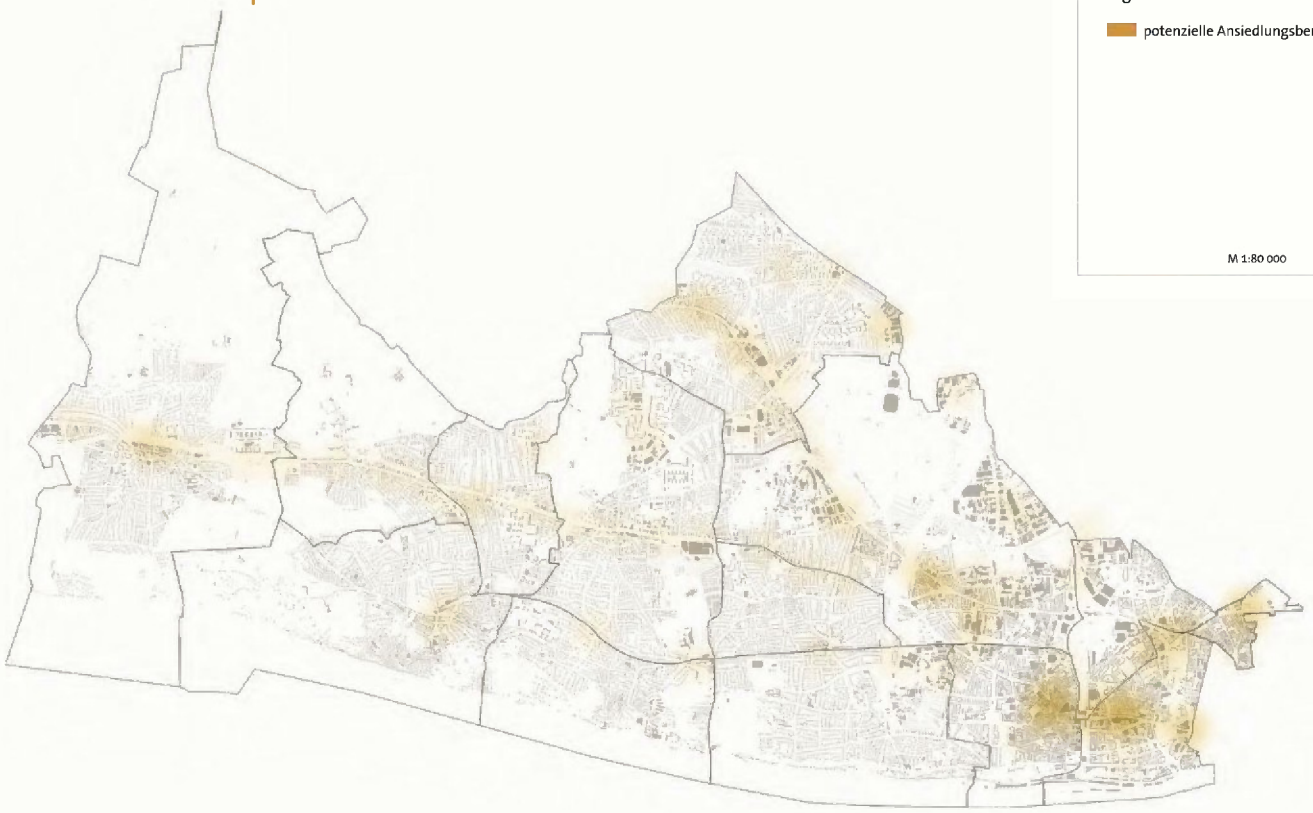
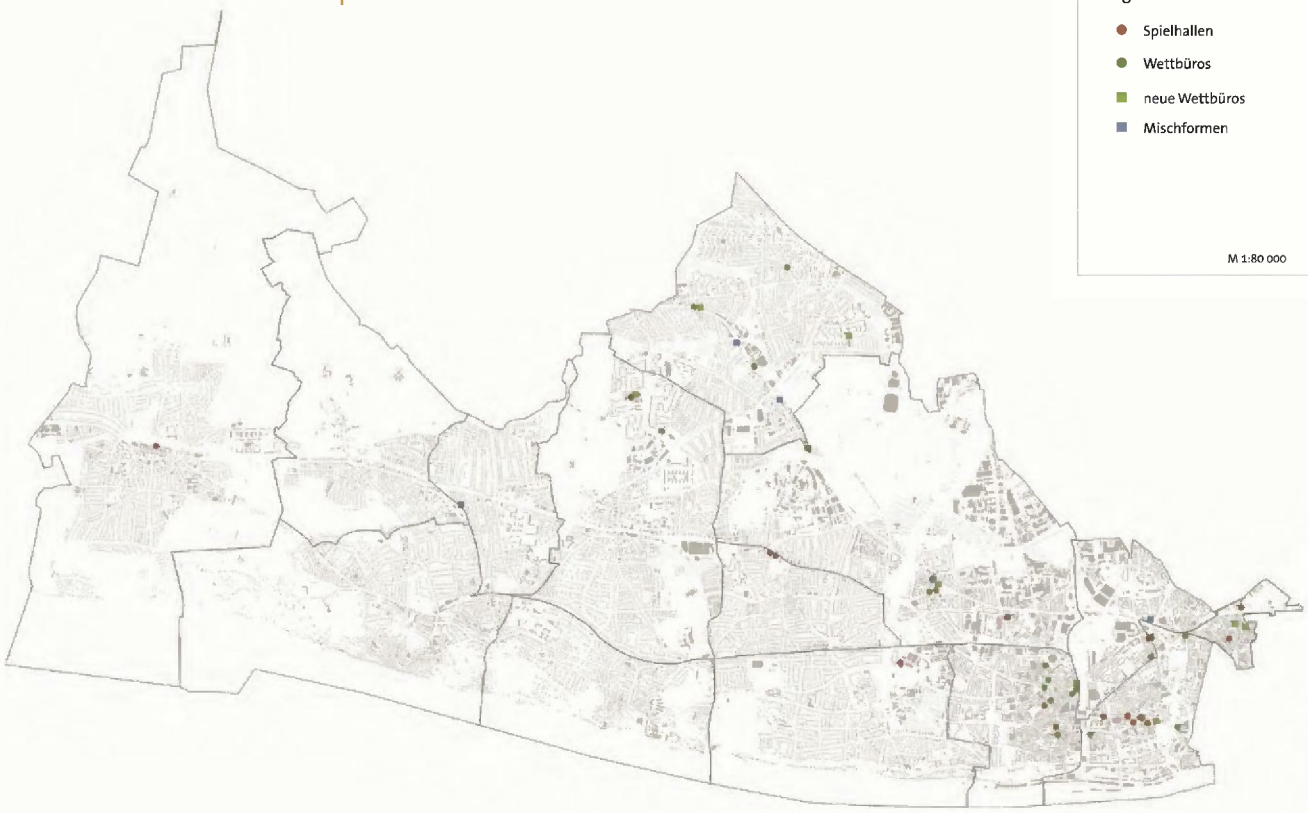


Abb. 5 - Bestandsaufnahme



2.2 Bestandsaufnahme Recht

Ziel des Gutachtens ist es, eine Grundlage für die Steuerung der Spielhallen und Wettbüros im Bezirk Altona zu erarbeiten. In einem weiteren Schritt der Bestandsaufnahme wurde daher erhoben, in welchen Gebieten des Bezirks Spielhallen und Wettbüros auf Grundlage des heutigen Planungsrechts bereits zulässig bzw. ausnahmsweise zulässig sind. Gebiete, in denen entsprechende Einrichtungen bisher nicht zulässig sind, sollen auch zukünftig vor einer Ansiedlung geschützt werden. Der plangebende Bezirk sieht keine Veranlassung, diese Gebiete zukünftig für Vergnügungsstätten zu öffnen. Alle Gebiete, in denen Spielhallen und Wettbüros bisher planungsrechtlich nicht zulässig sind, konnten somit aus der weiteren Betrachtung im Rahmen des Gutachtens ausgeschieden werden.

Es wurden daher alle im Bezirk geltenden Baustufen-, Durchführungs-, Teilbebauungs- und Bebauungspläne im Hinblick auf die festgesetzten Baugebiete und jeweils geltenden textlichen Festsetzungen untersucht. Für einen Teil der Baugebiete in den Bebauungsplänen konnte allein aufgrund der Regelungen der jeweils geltenden BauNVO bzw. der BPVO zu der im Plan festgesetzten Baugebietskategorie festgestellt werden, ob Vergnügungsstätten allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind. Vielfach wurden dabei keine textlichen Festsetzungen mit speziellen Regelungen zu Vergnügungsstätten vorgefunden.

In zahlreichen Plänen wurden jedoch auch ergänzende textliche Festsetzungen getroffen. Neben der generellen Überprüfung der Baugebietstypen erfolgte daher auch eine detaillierte Prüfung der textlichen Festsetzungen, um spezielle Regelungen zur Zulässigkeit von Spielhallen und Wettbüros zu erfassen. Im Regelfall wurde die Zulässigkeit durch die getroffenen textlichen Festsetzungen weiter beschränkt. Lediglich in sehr vereinzelten Fällen wurde eine eigentlich nur ausnahmsweise Zulässigkeit nach BauNVO durch eine textliche Festsetzung zu einer allgemeinen Zulässigkeit aufgewertet (siehe Kapitel 2.2.2).

Im Ergebnis konnten fünf Kategorien der Zulässigkeit definiert werden. Es gibt Gebiete, in denen

- Spielhallen und Wettbüros unzulässig sind,
- Spielhallen und Wettbüros allgemein zulässig sind,
- Spielhallen und Wettbüros ausnahmsweise zulässig sind,
- nur Wettbüros allgemein zulässig sind und
- nur Wettbüros ausnahmsweise zulässig sind.

Tab. 4: Planungsrechtliche Kategorien der Zulässigkeit von Spielhallen und Wettbüros

Kategorie der Zulässigkeit	basiert auf
Unzulässigkeit	» festgesetzten Baugebietstypologien in Verbindung mit den Regelungen der jeweils geltenden BauNVO bzw. der BPVO » ggf. ergänzende textliche Festsetzung zum Ausschluss *„Im Allgemeinen Wohngebiet werden Ausnahmen nach § 4 Absatz 3 Nummer 2 ausgeschlossen“* *„Im Mischgebiet/Kerngebiet/Gewerbegebiet werden Vergnügungsstätten/Ausnahmen für Vergnügungsstätten ausgeschlossen“* *„Im Mischgebiet/Kerngebiet/ Gewerbegebiet sind Spielhallen und ähnliche Einrichtungen ausgeschlossen“*
Allgemeine Zulässigkeit	» festgesetzten Baugebietstypologien in Verbindung mit den Regelungen der jeweils geltenden BauNVO bzw. der BPVO » in Einzelfällen - insb. WA gem. BauNVO bis 1977 - ergänzende textl. Festsetzung zur allgemeinen Zulässigkeit *„...sind sonstige nicht störende Gewerbebetriebe allgemein zulässig“*
Ausnahmsweise Zulässigkeit	» festgesetzten Baugebietstypologien in Verbindung mit den Regelungen der jeweils geltenden BauNVO
Ausnahmsweise und allgemeine Zulässigkeit ausschließlich von Wettbüros	» textlicher Festsetzung + festgesetzten Baugebietstypologien in Verbindung mit den Regelungen der jeweils geltenden BauNVO » insb. B-Pläne basiernd auf BauNVO 1990 *„Spielhallen und ähnliche Unternehmen im Sinne von § 33i der Gewerbeordnung, die der Aufstellung von Spielgeräten mit oder ohne Gewinnmöglichkeit dienen, sind unzulässig“*
Sonderfall „Mischformen“ (Sportsbars etc.)	» Festsetzungen der Bebauungs- und Baustufenpläne zu Schank- und Speisewirtschaften » rechtlicher Graubereich > entzieht sich weitgehend planungsrechtlicher Steuerung

2.2.1 Unzulässigkeit

Die vollständige Unzulässigkeit von Spielhallen und Wettbüros ergibt sich in der Regel direkt aus der festgesetzten Baugebietstypologie in Verbindung mit den Regelungen der jeweils geltenden BauNVO bzw. der BPVO.

Insbesondere in den älteren Plänen auf Grundlage der BauNVO bis 1977 wurden jedoch in vielen Allgemeinen Wohngebieten, in denen Vergnügungsstätten als sonstige nicht störende Gewerbebetriebe zumindest ausnahmsweise zulässig wären, auch textliche Regelungen zum Ausschluss dieser Gewerbebetriebe getroffen. Dafür wurde im Allgemeinen die Festsetzung „Im Allgemeinen Wohngebiet werden Ausnahmen nach § 4 Abs. 3 Nummer 2 ausgeschlossen“ gewählt.

In einigen Plänen auf Grundlage der BauNVO 1990 wird zudem mit Hilfe der textlichen Festsetzung „Im Mischgebiet/Kerngebiet/Gewerbegebiet werden Vergnügungsstätten/Ausnahmen für Vergnügungsstätten ausgeschlossen“ ein recht restriktiver Ausschluss aller Vergnügungsstätten durchgesetzt. Auch in diesen Gebieten sind demnach weder Spielhallen noch Wettbüros zulässig.

Einige sehr wenige Pläne enthalten zudem die Festsetzung „Im Mischgebiet/Kerngebiet/Gewerbegebiet sind Spielhallen und ähnliche Einrichtungen ausgeschlossen“. Im Gegensatz zu der unten näher beschriebenen Festsetzung mit dem Passus, dass Spielhallen und ähnliche Unternehmen im Sinne von § 33i der Gewerbeordnung ausgeschlossen sind, erfasst diese Festsetzung sowohl Spielhallen als auch Wettbüros, da diese grundsätzlich als den Spielhallen ähnliche Einrichtungen anzusehen sind.

Gebiete, in denen Spielhallen und Wettbüros nicht zulässig sind, wurden im Rahmen der Gutachtens nicht weiter betrachtet, da die Zulässigkeit dieser Vergnügungsstätten im Rahmen des Gutachtens eher weiter eingeschränkt, keinesfalls jedoch weiter ausgedehnt werden sollte.

Aus diesem Grund wurden auch die Bebauungspläne Altona-Altstadt 25, Ottensen 27, Bahrenfeld 17, Lurup 6 und Lurup 58 aus der weiteren Betrachtung ausgeschieden, da hier derzeit eine Überarbeitung des Planrechts, mit dem Ziel Vergnügungsstätten zukünftig auszuschließen, stattfindet.

Die Festsetzung „Im Gewerbegebiet sind gewerbliche Freizeiteinrichtungen ausgeschlossen“ ist für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten irrelevant, da diese nicht unter den Begriff der gewerblichen Freizeiteinrichtungen fallen. Gemeint sind hier z. B. Squash-, Tennishallen oder Bowlingbahnen.

2.2.2 Allgemeine Zulässigkeit

Die allgemeine Zulässigkeit von Spielhallen und Wettbüros resultiert in der Regel ebenfalls direkt aus den festgesetzten Baugebietstypologien und den jeweiligen Regelungen der BauNVO bzw. der BPVO. Lediglich in einzelnen Fällen – vor allem in Allgemeinen Wohngebieten auf Grundlage der BauNVO bis 1977 – wurde die ausnahmsweise Zulässigkeit durch textliche Regelungen wie „...sind sonstige nicht störende Gewerbebetriebe allgemein zulässig“ zu einer allgemeinen Zulässigkeit aufgewertet. Zum Teil bezieht sich diese Festsetzung nur auf einzelne Flurstücke und wurde daher – ohne die daraus resultierende Zulässigkeit von Vergnügungsstätten zu thematisieren – vermutlich getroffen, um im Bestand vorhandene Gewerbebetriebe planungsrechtlich abzusichern.

2.2.3 Ausnahmsweise Zulässigkeit

Die ausnahmsweise Zulässigkeit von Spielhallen und Wettbüros ergibt sich in der weit überwiegenden Zahl der Fälle ebenfalls direkt aus den festgesetzten Baugebietstypologien und den jeweiligen Regelungen der BauNVO. Die BPVO kennt keine ausnahmsweise Zulässigkeit von Nutzungen.

2.2.4 Allgemeine und ausnahmsweise Zulässigkeit ausschließlich von Wettbüros

Die allgemeine bzw. ausnahmsweise Zulässigkeit von Wettbüros in Gebieten, in denen Spielhallen unzulässig sind, ergibt sich auf der Grundlage einer textlichen Festsetzung, die in Bebauungsplänen basierend auf der BauNVO 1990 häufig getroffen wurde. Durch die Formulierung „Spielhallen und ähnliche Unternehmen im Sinne von § 33i der Gewerbeordnung, die der Aufstellung von Spielgeräten mit oder ohne Gewinnmöglichkeit dienen, sind unzulässig“ werden zwar Spielhallen ausgeschlossen, nicht aber Wettbüros, da sie nicht unter die Regelungen nach § 33i GewO fallen. Es ist davon auszugehen, dass die Festsetzung entsprechend gefasst wurde, weil der Betriebstypus des Wettbüros erst in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat und zuvor - anders als heute - kein Regelungsbedarf bestand. Je nachdem ob die Festsetzung sich auf ein Gebiet bezieht, in dem Vergnügungsstätten nach BauNVO ausnahmsweise oder allgemein zulässig sind, ergibt sich durch diese Festsetzung daher eine ausnahmsweise oder allgemeinen Zulässigkeit von Wettbüros bei einem gleichzeitigen Ausschluss von Spielhallen.

2.2.5 Sonderfall „Mischformen“

Einen Sonderfall stellen die den Spielhallen und Wettbüros vergleichbaren Einrichtungen wie „Sportsbars“ dar, die in diesem Gutachten als Mischform bezeichnet werden. Da es sich bei „Sportsbars“ etc. um keine Nutzungskategorie der BauNVO handelt, konnte ihre Zulässigkeit nicht gesondert erfasst werden. Sie können überall dort entstehen, wo durch die Festsetzungen der Bebauungs- und Baustufenpläne Schank- und Speisewirtschaften allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind. Sofern sie offiziell als Gastronomiebetriebe agieren, sind sie also nach den Regelungen aller Baunutzungsverordnungen in Kleinsiedlungsgebieten, Allgemeinen Wohngebieten, Dorf-, Misch- und Kerngebieten sowie in Besonderen Wohngebieten nach der BauNVO 1977 und 1990 zulässig. Sie sind zudem in Kleinsiedlungs-, Wohn- und Mischgebieten nach der BPVO und damit insgesamt in einem überwiegenden Teil des Bezirksgebiets zulässig. Ein genereller Ausschluss von Schank- und Speisewirtschaften in allen Gebietskategorien wäre weder sinnvoll noch rechtlich zulässig. Da die „Sportsbars“ etc. ohnehin in einem rechtlichen Graubereich zwischen Gastronomieeinrichtung und Vergnügungsstätte bzw. auch ohne entsprechende Konzessionen illegal agieren, entziehen sie sich weitgehend einer planungsrechtlichen Steuerung.

2.2.6 Räumliche Verortung der unterschiedlichen Zulässigkeiten im Bezirksgebiet

Die Baugebiete mit allgemeinen und ausnahmsweisen Zulässigkeiten verteilen sich über das Bezirksgebiet. Im Plan „Zulässigkeit gesamt“ (Abb. 6 Zulässigkeit gesamt, S. 49) sind die Gebiete, in denen Spielhallen und/oder Wettbüros ausnahmsweise bzw. allgemein zulässig sind, dargestellt. Sie sind demnach in allen Stadtteilen, jedoch in unterschiedlichem Umfang vorhanden. In den farblich nicht markierten Bereichen erlaubt das Planrecht keine Ansiedlungen.

Für die weitere Erarbeitung des Gutachtens wurden jene Flächen, in denen Spielhallen und/oder Wettbüros nur ausnahmsweise zulässig sind, nur am Rande betrachtet. Hier können entsprechende Ansiedlungsgesuche beim Vorliegen städtebaulicher Gründe im Rahmen des Genehmigungsverfahrens verhindert werden, so dass die Änderung des Planrechts im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens nicht vordringlich ist, um Vergnügungsstätten zu verhindern.

In einem weiteren Plan (Abb. 7 Zulässigkeit allgemein, S. 51) sind daher nur noch jene Gebiete dargestellt, in denen Spielhallen und Wettbüros (rot) bzw. nur Wettbüros (gelb) allgemein zulässig sind. Entsprechende Gebiete sind ebenfalls in allen Stadtteilen vorhanden.

Nur wenige Bereiche im jeweiligen Zentrum von Altona-Altstadt, Ottensen, Rissen und Osdorf, entlang des Elbufers in Altona-Altstadt sowie entlang der Straßenzüge Luruper Chaussee/Luruper Hauptstraße in Lurup und Holstenstraße in Altona-Nord weisen ausschließlich eine allgemeine Zulässigkeit von Wettbüros auf. Es handelt sich hierbei überwiegend um Kerngebiete. Lediglich in Lurup, Osdorf und Rissen sind auch in einigen Gewerbegebieten Wettbüros allgemein zulässig, jedoch keine Spielhallen.

In den meisten Gebieten sind jedoch beide Nutzungen allgemein zulässig. In Altona-Nord, Blankenese, Iserbrook, Nienstedten, Othmarschen, Rissen und Sternschanze handelt es sich um eher kleine und vereinzelt liegende Flächen. Schwerpunkte sind hingegen in Altona-Altstadt, Bahrenfeld, Groß Flottbek, Lurup, Osdorf, Ottensen und Sülldorf zu erkennen.

In Altona-Altstadt und Ottensen handelt es sich überwiegend um zentrale bzw. zentrumsnahe Bereiche an und im Umfeld der Haupteinkaufstraßen. In Bahrenfeld sind Spielhallen und Wettbüros vor allem im Umfeld des Straßenzuges Stresemannstraße/Bahrenfelder Chaussee/Luruper Chaussee und in den Gewerbegebieten an der Schnackenburgsallee, am Beerenweg, an der Boschstraße, an der Luruper Chaussee gegenüber der Trabrennbahn und im Bereich der Arenen am Volkspark allgemein zulässig. In Abbildung 7 ist zudem eine Häufung entsprechender Flächen in Lurup, an der Haupteinfallstraße aus dem nördlichen Umland in das Zentrum, zu erkennen: In den Gewerbegebieten Kressenweg/Grandkuhlenweg und Hellgrundweg/Schnackenburgsallee sowie entlang der Luruper Hauptstraße weisen Flächen eine Zulässigkeit für Spielhallen und Wettbüros auf.

In Groß Flottbek und Osdorf besteht eine Zulässigkeit vor allem entlang des Straßenzuges Osdorfer Weg/Osdorfer Landstraße, zusammen mit den wenigen Flächen in Iserbrook und den Flächen in Sülldorf, die am gleichen Straßenzug liegen (hier: Sülldorfer Landstraße) zeigt sich ebenfalls eine häufige Zulässigkeit von Spielhallen und Wettbüros an der Haupteinfallstraße aus dem westlichen Umland Richtung Zentrum. In Osdorf ist zudem das Gewerbegebiet Brandstücken betroffen.

2.2.7 Vorhandene Vergnügungsstätten ohne baurechtliche Zulässigkeit

Bei der Überlagerung der im Bestand erhobenen Standorte von Spielhallen und Wettbüros (Abb. 8 Überlagerung Vergnügungsstätten und Zulässigkeit, S. 53) mit den recherchierten Zulässigkeiten fällt auf, dass die Mehrheit der verzeichneten Vergnügungsstätten sich in Gebieten mit allgemeiner oder ausnahmsweiser Zulässigkeit für Vergnügungsstätten befindet. Es gibt jedoch auch 22 Standorte, die außerhalb dieser Baugebiete und damit in Bereichen, in denen Spielhallen und Wettbüros eigentlich nicht zulässig sind, liegen.

Räumliche Konzentrationen finden sich im Nordosten von Ottensen und der Sternschanze. Zwischen Friedensallee, Bahrenfelder Straße, Barnerstraße und Großer Rainstraße befinden sich gleich vier Wettbüros außerhalb der nach Planungsrecht zulässigen Bereiche. In der Sternschanze sind zwei Wettbüros und eine Spielhalle planungsrechtlich nicht zulässig, die sich auf das Gebiet zwischen Schulterblatt und Schanzenstraße befinden. Bei der Spielhalle ist jedoch zumindest von einer gewerberechtlichen Genehmigung auszugehen; ein Bestandsschutz ist in Anbetracht der zentralen Lage mit Nähe zur Reeper- bahn wahrscheinlich. Die restlichen sechs Einrichtungen verteilen sich über die Stadtteile Altona-Altstadt, Altona-Nord, Iserbrook, Lurup und Osdorf.

Im Geltungsbereich der relativ neuen Bebauungsplänen Iserbrook 22 von 1996, Lurup 62/Bahrenfeld 67 von 2014, Ottensen 43 von 2010 und Sternschanze 6 von 2013 ist eine Überplanung vorhandener Standorte, die dadurch auf Bestandsschutz zurückgesetzt wurden, denkbar. An anderen Stellen ist jedoch nicht unmittelbar herleitbar, wie Spielhallen bzw. Wettbüros entstehen konnten. Für diese Einrichtungen sollte im Weiteren die Genehmigungslage geprüft werden.

Tab. 5: Vergnügungsstätten ohne baurechtliche Zulässigkeit

Nr.	Stadtteil	Nutzungsart	Adresse	Bebauungsplan	Festsetzung
1	Altona-Altstadt	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	MK (BauNVO 1990 + textl. Festsetzung)
5	Altona-Altstadt	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	W (BPVO)
6	Altona-Altstadt	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	Straße
7	Altona-Altstadt	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	MK (BauNVO 1990 + textl. Festsetzung)
8	Altona-Altstadt	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	MK (BauNVO 1990 + textl. Festsetzung)
9	Altona-Altstadt	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	MK (BauNVO 1990 + textl. Festsetzung)
11	Altona-Altstadt	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	MK (BauNVO 1962 + textl. Festsetzung)
14	Altona-Nord	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	MK (BauNVO 1968 + textl. Festsetzung)
15	Altona-Nord	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	MK (BauNVO 1968 + textl. Festsetzung)
16	Altona-Nord	Mischform	[redacted]	[redacted]	Straße
25	Iserbrook	Mischform	[redacted]	[redacted]	WA (BauNVO 1990)
27	Lurup	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	Straße
31	Lurup	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	WA (BauNVO 1992 + textl. Festsetzung)
32	Lurup	Mischform	[redacted]	[redacted]	GE (BauNVO 1990 + textl. Festsetzung)
35	Osdorf	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	SO Läden + textl. Festsetzung
42	Ottensen	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	MI (BauNVO 1977) + textl. Festsetzung
44	Ottensen	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	W (BPVO)
45	Ottensen	Wettbüro*	[redacted]	[redacted]	WA (BauNVO 1990)
47	Ottensen	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	WA (BauNVO 1990)
49	Sternschanze	Spielhalle	[redacted]	[redacted]	WA (BauNVO 1990)
51	Sternschanze	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	WA (BauNVO 1990)
52	Sternschanze	Wettbüro	[redacted]	[redacted]	MK (BauNVO 1990) + textl. Festsetzung

* Die Bezeichnung Wettbüro wurde entsprechend der durch den Bezirk zur Verfügung gestellten Liste übernommen. Tatsächlich sind Mischformen nicht auszuschließen.

Abb. 6 - Zulässigkeit gesamt

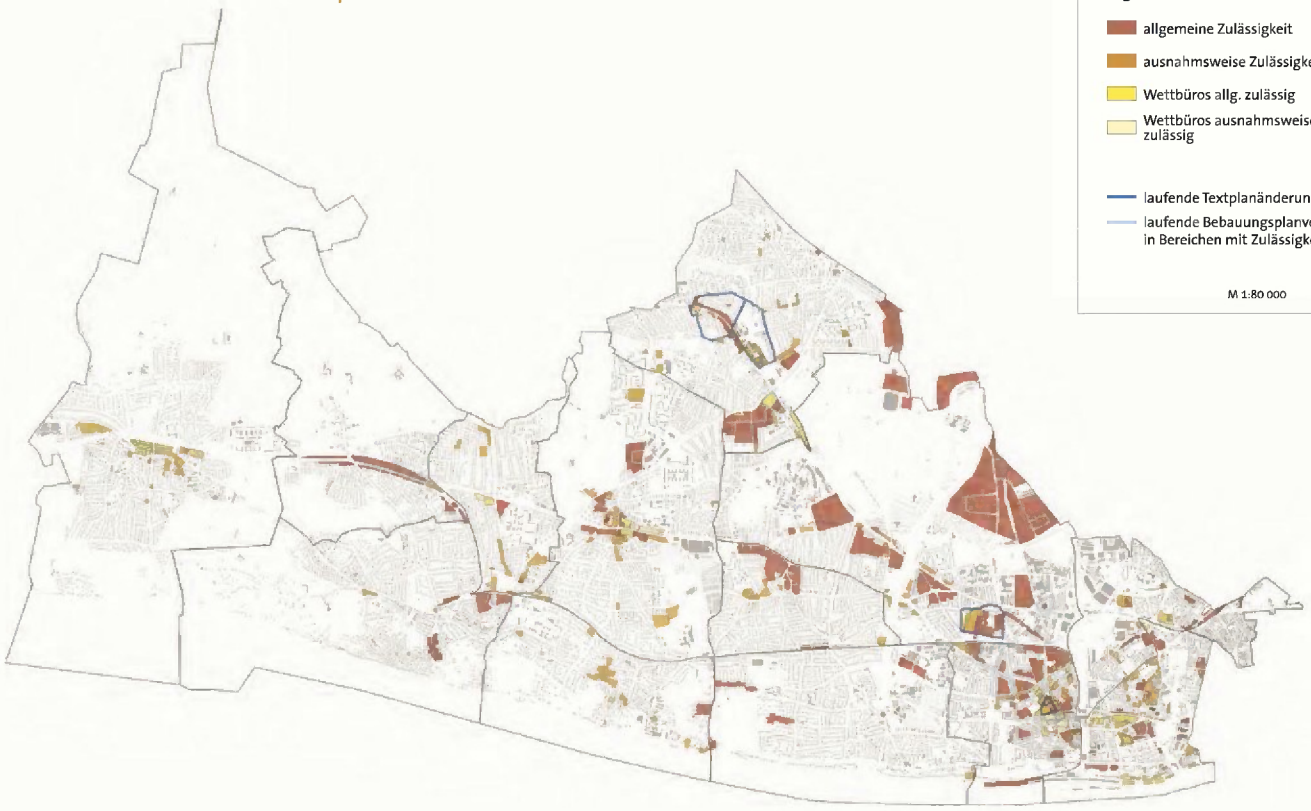


Abb. 7 - Zulässigkeit allgemein

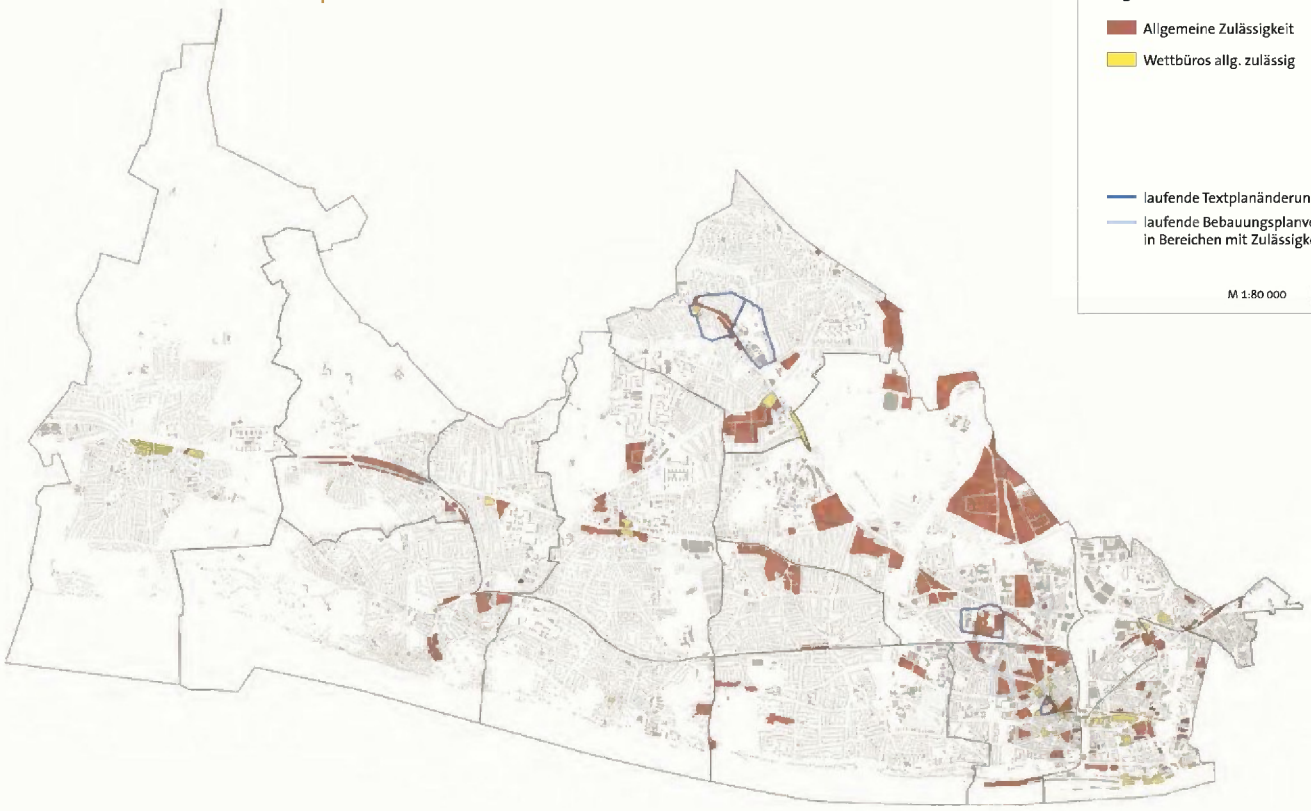
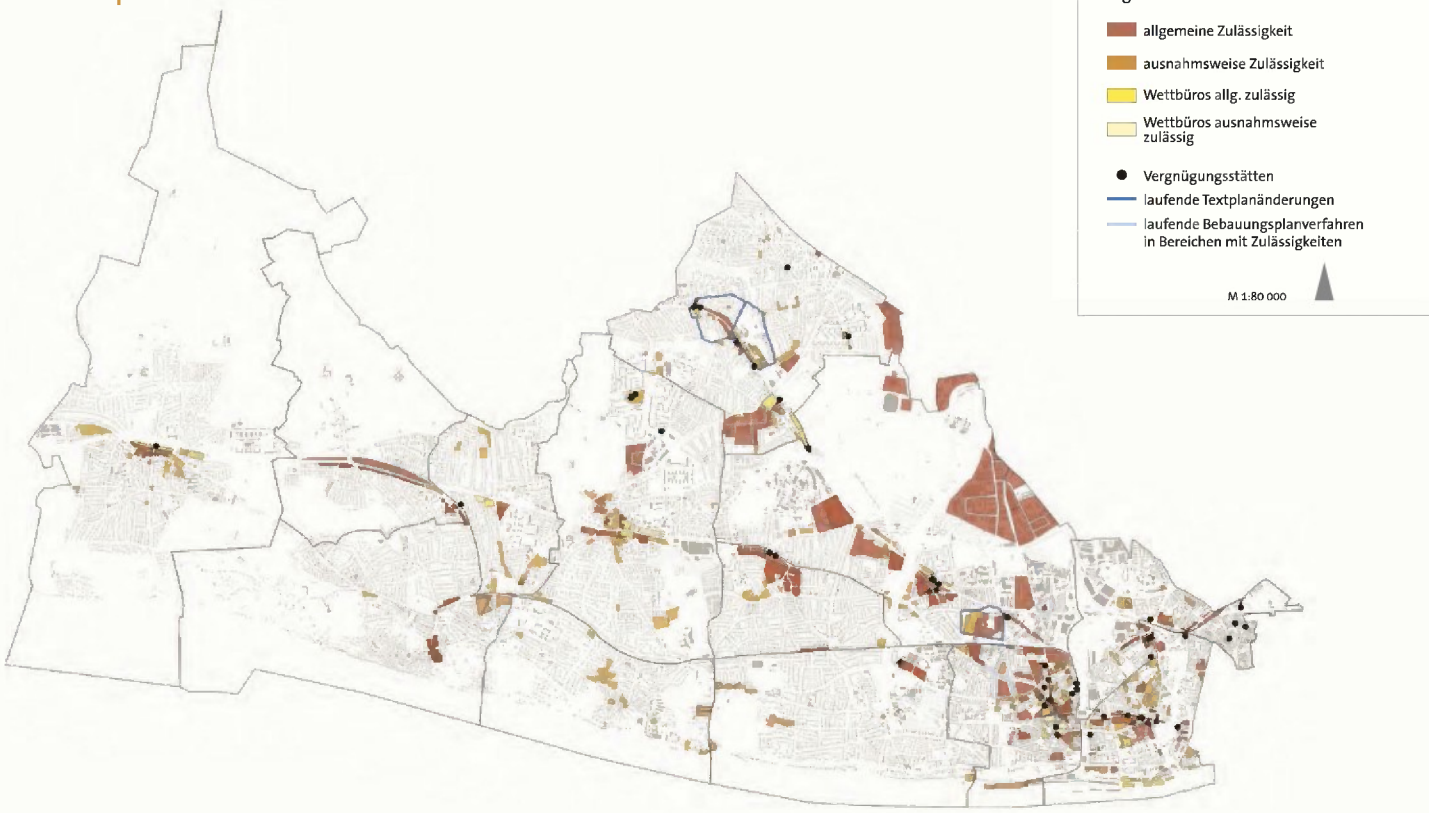


Abb. 8 - Überlagerung Vergnügungsstätten und Zulässigkeit



BESTANDSANALYSE UND -BEWERTUNG

03 |

3.1 Raumtypologien

Im Abgleich der Raumeindrücke, die während der Bestandsaufnahme vor Ort gesammelt werden konnten, und den planungsrechtlich festgesetzten Gebietskategorien wurden einige Diskrepanzen deutlich. Nicht alle Gebiete haben sich so entwickelt, wie es planungsrechtlich vorgesehen war.

Da die Verträglichkeit von Spielhallen und Wettbüros jedoch in erster Linie vom tatsächlichen Gebietscharakter und weniger von der festgesetzten planungsrechtlichen Gebietskategorien abhängig ist, wurde in einem nächsten Arbeitsschritt für jene Gebiete, in denen Spielhallen und/oder Wettbüros allgemein zulässig sind, eine Beschreibung des tatsächlichen Gebietscharakters vorgenommen. So sind zum Beispiel einige Mischgebiet (MI) nach BauNVO tatsächlich überwiegend durch Wohnen geprägt. Zudem wurde im Rahmen der Bestandsaufnahme klar, dass etwa die Differenzierung in Gewerbe- und Industriegebiet (GE und GI) oder Misch- und Kerngebiete (MI und MK) für die weitere Verknüpfung mit raumwirksamen Störpotenzialen (siehe Kapitel 3.2) überwiegend ohne Belang ist, so dass auch diese Gebiet je nach ihrer Nutzungsstruktur unter einer der unten benannten Gruppen subsummiert wurden. Gebiete mit einer ausnahmsweisen Zulässigkeit wurden wie bereits beschrieben nicht betrachtet, weil hier im Rahmen des Genehmigungsverfahrens die Ansiedlung entsprechender Einrichtungen ohnehin verhindert werden kann, sofern diese städtebauliche Spannungen auslösen könnten.

Insgesamt wurden fünf Gebietstypen definiert, die sich an der tatsächlich in den Gebieten vorhandenen Nutzungsstruktur orientieren (Abb. 9 Raumtypologien, S. 61):

- Überwiegend durch Wohnen geprägte Gebiete,
- gemischt genutzte Gebiete,
- zentrale Bereiche in den Versorgungszentren,

» hochwertige gewerblich geprägte Gebiete und

» sonstige Gewerbe- und Industriegebiete (ohne besondere Gestaltungsansprüche).

Einige kleinere Gebiete, die derzeit z. B. ausschließlich mit einem Bürogebäude oder mit einem Lager bebaut sind, wurden je nach Strukturierung ihres unmittelbaren Umfelds in eine der oben benannten Gruppen eingeordnet. Ist das Umfeld z. B. ausschließlich durch Wohnen geprägt, wird ein solches Gebiet trotz seiner gewerblichen Nutzung dem Gebietscharakter „überwiegend durch Wohnen geprägte Gebiete“ zugeordnet.

3.1.1 Überwiegend durch Wohnen geprägte Gebiete

Staudinger Straße, Seestraße (Groß Flottbek)

Es gibt im Bezirk, insbesondere in den planungsrechtlich festgesetzten Mischgebieten, Stadtbereiche, die überwiegend durch Wohnen geprägt sind. Sie weisen die selben Charakteristika auf wie die Wohngebiete nach BauNVO, d. h. sie sind insbesondere durch das Fehlen einer intensiven Nutzungsmischung, eine besondere Wohnruhe, zumeist eher kleinteilige Baustrukturen und eine eher geringe Belastung durch Durchgangsverkehre gekennzeichnet. Überwiegend durch Wohnen geprägte Gebiete zeichnen sich zudem durch eine gewisse Homogenität im Straßenbild aus. Aufgrund des fehlenden oder nur stark untergeordnet vorhandenen Geschäftsbesatzes gibt es keine Außenwerbung bzw. besonders gestaltete Erdgeschosszonen, mit denen Geschäftsinhaber versuchen, die Aufmerksamkeit potenzieller Kundschaft auf sich zu ziehen. Die vor den Gebäuden liegenden Bereiche sind entweder als private Vorgärten gestaltet oder Zuwegungen zu den einzelnen Gebäuden, jedoch anders als in zentralen, gemischt genutzten Bereichen üblicherweise nicht als Ort zum Verweilen (Außengastronomie o. ä.) ausgebildet. Überwiegend durch Wohnen geprägte Gebiete sind des Weiteren nicht nur durch eine gewisse Homogenität des Städtebaus, sondern auch durch eine gewisse Homogenität des begrenzten Nutzerkreises – die Nachbarschaft – gekennzeichnet.

Überwiegend durch Wohnen geprägte Gebiete, die mit einer Zulässigkeit für Spielhallen und/oder Wettbüros ausgestattet sind, finden sich mit Ausnahme von Rissen in allen Stadtteilen in unterschiedlichem Umfang.

Vereinzelt und in kleinerem Umfang sind sie in den innerstädtischen Stadtteilen Altona-Altstadt, Altona-Nord, Ottensen und Sternschanze vorhanden. In Bahrenfeld, Blankenese, Groß Flottbek, Iserbrook, Osdorf und Sülldorf gibt es größere zusammenhängende Flächen, die sich überwiegend nicht unmittelbar an den großen Einfallstraßen, sondern in den rückwärtigen Bereichen der dortigen Flächen befinden. In Nienstedten und Othmarschen

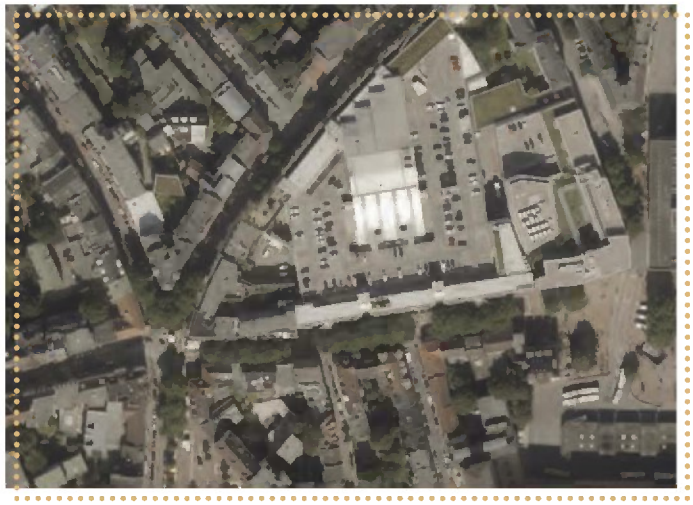
sind jeweils nahezu alle Flächen, die mit einer Zulässigkeit für Spielhallen und/oder Wettbüros ausgestattet sind, als überwiegend durch Wohnen geprägt zu beschreiben. Diese Flächen weisen zum Teil sehr dezentrale Lagen auf. In Lurup weist nur eine kleine Fläche an der nordöstlichen Grenze des Stadtteils einen Wohngebietscharakter auf.

Schwerpunktmäßig finden sich die überwiegend durch Wohnen geprägten Gebiete damit in Bahrenfeld, Blankenese, Groß Flottbek, Nienstedten, Othmarschen und Sülldorf.

3.1.2 Zentrale Straßenzüge in den Versorgungszentren

Mit den zentralen Straßenzügen der Versorgungszentren sind die Haupteinkaufsstraßen der Einzelhandelszentren gemeint, die in besonderer Weise prägend für den Charakter des jeweiligen Zentrums sind. Die Straßen stehen stellvertretend für ihr Zentrum und werden von Kunden und anderen Besuchern mit diesem gleichgesetzt. Die zentralen Straßenzüge der Versorgungszentren sind durch einen dichten Besatz mit Einzelhandel und/oder Gastronomie insbesondere in der Erdgeschosszone gekennzeichnet. Diese Nutzungen sind durch eine starke Öffnung zum Straßenraum gekennzeichnet und weisen Warenauslagen und Schaufenster auf. Die durchgehend offenen bzw. gestalteten Fenster tragen zum Charakter der zentralen Straßenzüge bei, indem sie einen „Schaufensterbummel“ ermöglichen und die Straßen somit auch für Geschäfte attraktiv sind, die auf Laufkundschaft und Gelegenheitskunden angewiesen sind.

Zentrale Straßenzüge in den Versorgungszentren – mit Zulässigkeiten für Spielhallen und/oder wettbüros – sind nur in wenigen Stadtteilen vorhanden. Ein klarer Schwerpunkt ist in Altona-Altstadt



Ottenser Hauptstraße (Ottensen)

und Ottensen zu erkennen. Es handelt sich hier um Flächen am Straßenzug Neue Große Bergstraße/Große Bergstraße in Altona-Altstadt sowie Flächen im Bereich der Ottensener Hauptstraße, der Bahrenfelder Straße im Abschnitt zwischen Barner Straße und Spritzenplatz, den Spritzenplatz sowie die Friedensallee zwischen Alma-Wartenberg-Platz und Barnerstraße in Ottensen. Weitere Flächen mit einem entsprechenden Charakter sind im Bereich der S-Bahnhöfe Groß Flottbek, Blankenese und Rissen zu finden. Auch Teile des alten Osdorfer Zentrums und des zentralen Bereichs von Blankenese haben den Charakter eines zentralen Straßenzugs im Versorgungszentrum.

Keine zentralen Straßenzüge eines Versorgungsbereichs befinden sich in Altona-Nord, Bahrenfeld, Iserbrook, Lurup, Nienstedten, Othmarschen, Sternschanze und Sülldorf. Es ist jedoch zu bedenken, dass neben der ausschließlichen Betrachtung von zentralen Versorgungsbereichen mit einer baurechtlichen allgemeinen Zulässigkeit für Spielhallen und/oder Wettbüros auch diejenigen Bebauungspläne aus der Betrachtung ausge-

schlossen wurden, deren Überarbeitung hinsichtlich eines Ausschlusses bereits eingeleitet wurde (siehe Kapitel 2.2.1). Die zentralen Straßenzüge in dem Versorgungszentrum Lurup wurden somit nicht betrachtet (Lurup 6, Lurup 58) und auch im Ottensener Zentrum entfällt der Bereich zwischen Ottensener Hauptstraße, Bahrenfelder Straße und Nöltigstraße (Ottensen 27).

3.1.3 Gemischt genutzte Gebiete

Borselstraße, Friedensallee, Behringstraße (Ottensen)

Gemischt genutzte Gebiete am Rand oder außerhalb der Versorgungszentren zeichnen sich durch eine heterogene Nutzungsstruktur aus. Neben Wohnen sind z. B. Einzelhandel, Büros, Gastronomie und/oder Werkstätten bzw. kleinere produzierende Betriebe in unterschiedlichem Mischungsverhältnis vorhanden. Zusammenhängende Lauflagen sind anders als in den zentralen Straßenzügen der Versorgungszentren kaum noch anzutreffen. Durch die Nutzungsmischung stellt sich auch die städtebaulich-architektonische Gestaltung uneinheitlich dar. Dies gilt in Hinblick auf die Gestaltung der Einzelgebäude, das Anbringen von Werbung und auch bezüglich der Geschossigkeit und „Körnigkeit“: Neben großen oder hohen Gebäuden sind häufig auch kleinere Einheiten vorhanden.

Gemischt genutzte Gebiete, in denen Spielhallen und/oder Wettbüros zulässig sind, finden sich vereinzelt und in kleinerem Umfang in Altona-Nord, Nienstedten und Sternschanze. Größere Flächen sind Altona-Altstadt und Ottensen vorhanden. Ein klarer räumlicher Schwerpunkt ist zudem entlang der Straßenzüge Bahrenfelder Steindamm/Bahrenfelder Chaussee/Luruper Chaussee/Luruper Hauptstraße in Bahrenfeld und Lurup sowie Osdorfer Weg/Osdorfer Landstraße/Sülldorfer Landstraße/Wedeler Landstraße (B 431) in Groß Flottbek, Osdorf, Iserbrook, Sülldorf und Rissen und damit an den beiden Haupteinfallstraßen vom Umland in das Zentrum zu erkennen.

In Blankenese und Othmarschen sind hingegen keine gemischt genutzten Gebiete mit einer Zulässigkeit für Spielhallen und/oder Wettbüros vorhanden.

3.1.4 Hochwertige, gewerblich geprägte Gebiete

In Altona gibt es vereinzelt gewerblich geprägte Bereiche, die sich durch einen besonders hochwertigen Besatz von Betrieben, Büros und Dienstleistern bzw. durch eine besonders hochwertige Gestaltung der Gebäude oder des öffentlichen Raums auszeichnen. Die Gebiete sind entweder durch eine städtebaulich-architektonisch ansprechende Neubebauung gekennzeichnet oder verfügen über einen hochwertigen alten Gebäudebestand (z. B. gründerzeitliche Backstein-Architektur). Zudem sind die öffentlichen Räume häufig ansprechend gestaltet und zahlreiche bzw. ausschließlich Büronutzungen vorhanden.

Luruper Chaussee, Albert Einstein Ring, Betrand Russel Straße (Bahrenfeld)

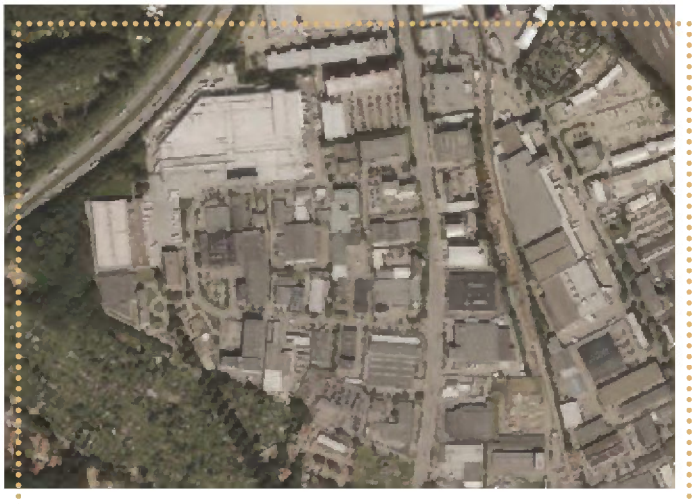
Hochwertige, gewerblich geprägte Gebiete mit Zulässigkeiten für Spielhallen und/oder Wettbüros sind nur in wenigen Stadtteilen vorhanden. Ein Schwerpunkt befindet sich im Grenzbereich von Altona-Altstadt und Altona-Nord am Holstenplatz und in den angrenzenden Straßen. In Ottensen sind Flächen entlang der Elbe (Neumühlen), eine gründerzeitliche Fabrikanlage in der Donnerstraße, der Bereich des Thalia an der Gaußstraße sowie das Bürogebäude eines Versicherungsunternehmen am Bahrenfelder Kirchenweg der Nutzungskategorie zuzuordnen. In Bahrenfeld gibt es zwei größere Gebiete, zum einen das sogenannte Westend Village, das trotz seines relativ hohen Wohnanteils aufgrund der Fabrikarchitektur aus dem 19. Jahrhundert und den zahlreichen ansässigen Firmen einen eher gewerblichen Charakter aufweist und zum anderen ein Gewerbegebiet an der Luruper Chaussee, das durch einen außergewöhnlich hohen Anteil von Büronutzungen geprägt ist.

In allen anderen Stadtteilen sind keine hochwertigen, gewerblich geprägten Bereiche vorhanden.

3.1.5 Gewerbegebiete

Abgesehen von den bereits beschriebenen hochwertigen Gewerbegebieten sind die übrigen Gewerbegebiete häufig durch Hallenstrukturen und einen durch Lager- und Abstellflächen geprägten öffentlichen Raum bestimmt und somit als klassische Gewerbegebiete zu bezeichnen. Die Industriegebiete wurden in diese Kategorie inkludiert, da ihre tatsächliche bauliche Nutzungsstruktur nicht stark von der eines Gewerbegebiets abweicht.

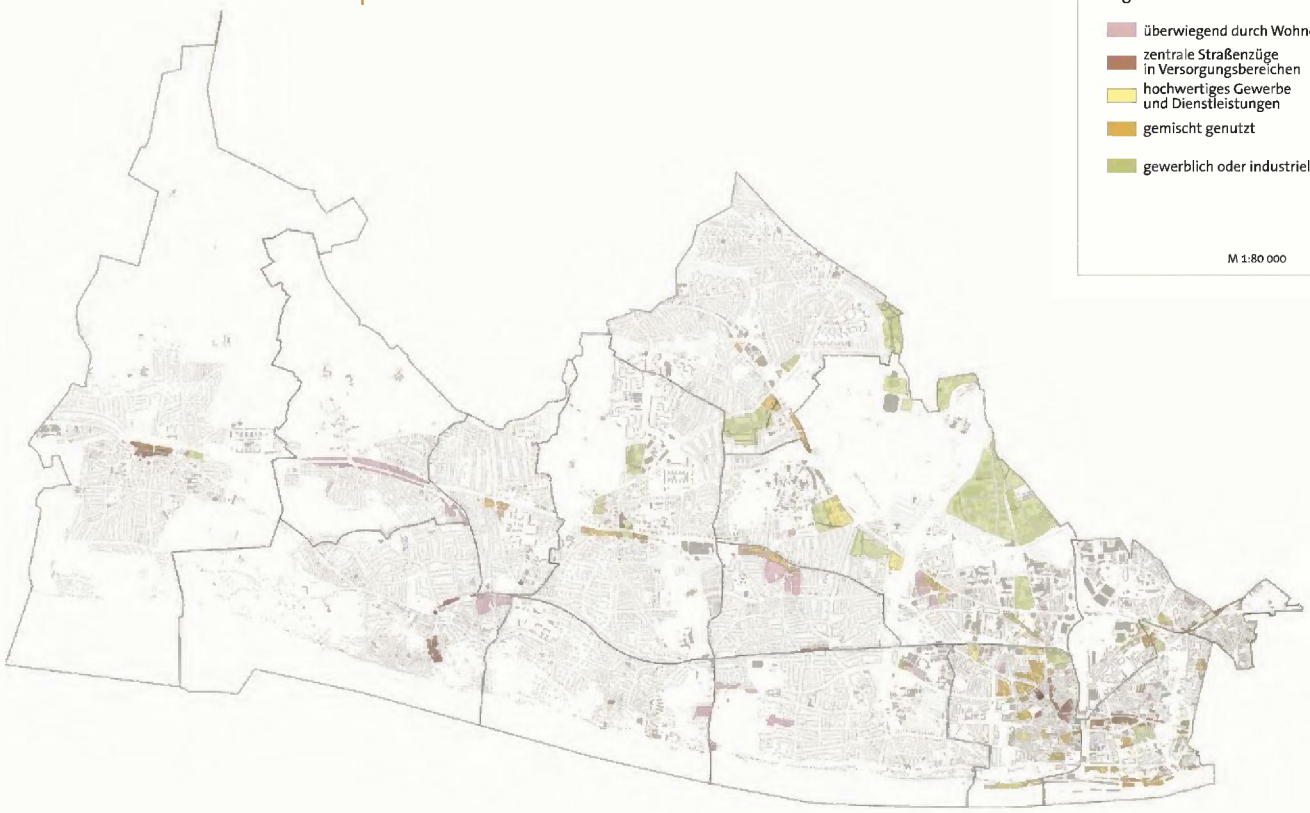
Auch hier zeigen klare Schwerpunkte in einigen Stadtteilen: Lediglich vereinzelte und eher kleine Flächen sind in Altona-Altstadt, Altona-Nord, Ottensen und Othmarschen vorhanden. Es handelt sich um Standorte, die durch eine eher kleinteilige bauliche Gliederung und zum Teil mehrgeschossige Gebäude geprägt sind, großflächige Lager sind eher nicht vorhanden. In Bahrenfeld, Lurup und Osdorf finden sich hingegen häufig große zusammenhängende Flächen mit großvolumigen Produktions- und Lagerhallen. In allen anderen Stadtteilen sind keine klassischen Gewerbegebiete vorhanden.



Winsbergring, Schnackenburgallee (Bahrenfeld)

Insgesamt zeigt sich damit die zu erwartende Verteilung der Nutzungen über das Bezirksgebiet. Während Wohn- und Mischgebiete in nahezu allen Stadtteilen vorhanden sind, befinden sich die zentralen Straßenzüge von Versorgungsbereichen nur an wenigen zentralen Standorten, insbesondere in Altona-Altstadt und Ottensen. Die Gewerbegebiete liegen hingegen eher in den dezentraleren Stadtteilen. Während in den meisten Stadtteilen bestimmte Nutzungsschwerpunkte zu erkennen sind, nehmen die beiden innerstädtischen Stadtteile Altona-Altstadt und Ottensen, die als historische Keimzelle des Bezirks zu betrachten sind, als stark gemischt genutzte Stadtteile eine Sonderstellung ein. Hier sind jeweils alle Raumkategorien vorhanden (siehe Stadtteilkarten).

Abb. 9 - Raumtypologien



3.2 Eignungs- und Ausschlussgebiete

Von Spielhallen und Wettbüros können vielfältige Störungen ausgehen. Wie gravierend diese Störungen sich auswirken bzw. von anderen Nutzern eines Gebiets wahrgenommen werden, hängt jeweils von der dort vorhandenen Nutzungsstruktur – den im Rahmen des Gutachtens zuvor definierten Raumtypologien – ab. Im folgenden Kapitel wird dargestellt, welche Auswirkungen von Spielhallen und Wettbüros in den jeweiligen Raumkategorien zu erwarten sind, um grundsätzliche Aussagen über die Verträglichkeit von Spielhallen und Wettbüros im Altonaer Stadtgebiet bzw. in den Gebieten mit einer Zulässigkeit für Spielhallen und /oder Wettbüros abzuleiten.

Es ist dabei zu berücksichtigen, dass im Sinne einer ausgewogenen Nutzungsstrukturierung auch Standorte für Spielhallen und Wettbüros vorgehalten werden müssen. Sie gehören – ungeachtet aller potenziellen negativen städtebaulichen Auswirkungen – zum Spektrum jener Nutzungen, das in einer Großstadt als zulässige Betriebsform üblicherweise vorhanden ist. § 1 Abs. 3 BauGB begründet die Verpflichtung zur planerischen Zurückhaltung, indem eine Bauleitplanung nicht erfolgen darf, wenn und soweit sie nicht für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. So wird § 1 Abs. 3 BauGB durch Pläne verletzt, deren Hauptzweck in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht (Verbot der Negativplanung, BVerwG, Urteil vom 14. Juli 1972 – IV C 8.70 –, BVerwGE 40, 258). Vergnügungsstätten sind genauso städtebaulich relevant und werden über die Baugebietstypen der BauNVO geregelt. Vor diesem Hintergrund stellt die Zulässigkeit von Spielhallen und Wettbüros in bestimmten Stadtbereichen auch einen Schutz für sensiblere Gebietstypen dar, in die andernfalls Ausweichbewegungen stattfinden könnten.

Neben Ausschlussgebieten werden daher im Folgenden im Sinne einer „Strategie des geringsten Übels“ auch Eignungsgebiete für die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros definiert. Es darf dabei keine indirekte Verhinderungsplanung betrieben werden, indem die Eignungsgebiete nur an jenen Stellen im Stadtgebiet verortet werden, die für die Betreiber grundsätzlich unattraktiv sind (zu den Standortkriterien siehe Kapitel 1.5.1).

Es ist dabei zu bedenken, dass viele der wesentlichen Störungen (z. B. durch Mehrfachkonzessionen und fehlende Abstandsregelungen), die von Spielhallen und Wettbüros in der Vergangenheit ausgingen, zukünftig kaum noch zum Tragen kommen werden (s. Kapitel 1 - Einleitung und Kapitel 8 - Fazit). Dies gilt sicher in Bezug auf Spielhallen und – je nach Ausgang der anhängigen Gerichts- und Konzessionierungsverfahren – vermutlich auch für Wettbüros.

Da jedoch insbesondere in Bezug auf Wettbüros die Rechtslage noch nicht abschließend geklärt ist (siehe Kapitel 1.4.2), eine völlig Freigabe des Marktes zwar nicht wahrscheinlich, aber grundsätzlich möglich ist und Wettbüros zumindest derzeit noch in einem rechtlichen Graubereich ohne Abstands- und Größenbeschränkungen agieren, müssen die Auswirkungen von Spielhallen und Wettbüros im Rahmen des Gutachtens als Entscheidungsgrundlage für die Steuerung der weiteren Ansiedlung dieser Einrichtungen im Bezirksgebiet herangezogen werden.

Neben den potenziellen Auswirkungen auf einzelne Spieler (Suchtgefahr) zeigen sich, wie bereits in der Einleitung erwähnt, sowohl ganz konkrete funktionsbezogen-städtebauliche als auch stadtsoziologische Effekte. Die in diesem Gutachten thematisierten Einrichtungen – Spielhallen und Wettbüros – haben dabei relativ ähnliche Störpotenziale, so dass diese im Folgenden übergreifend beschrieben werden.

Von Relevanz für das vorliegende Gutachten sind ausschließlich funktionsbezogen-städtebauliche Auswirkungen, da nur diese als Begründung für den Ausschluss von Spielhallen und Wettbüros über Festsetzungen in Bebauungsplänen herangezogen werden können. Andere Probleme sind nur dann relevant, wenn aus ihnen auch bodenrechtliche Spannungen resultieren. Moralische Vorbehalte können jedoch nicht als Grundlage für den planungsrechtlichen Ausschluss von Spielhallen und Wettbüros dienen.

Alle potenziellen Auswirkungen können sich gegenseitig bedingen und verstärken, so dass es nur selten der Fall sein wird, dass in einem Gebiet eine monokausale Entscheidung über den Ausschluss oder die Zulässigkeit von Spielhallen oder Wettbüros getroffen werden kann. Im Allgemeinen werden mehrere Gründe zutreffen.

Es ist zu unterscheiden zwischen:

- städtebaulichen Störpotenzialen, die in Abhängigkeit von der umgebenden Nutzungsstruktur bzw. der vorliegenden Raumtypologie stets zum Tragen kommen (d. h. z. B. in allen überwiegend durch Wohnen geprägten Gebieten) und
- sonstigen Störpotenzialen, bei denen die ganz konkrete städtebauliche Situation des Umfelds im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung einbezogen werden muss.

Im Rahmen dieses Gutachtens können nur die grundlegenden Probleme behandelt werden, während im Zuge ggf. folgender Bebauungsplanverfahren, die dem Ausschluss von Spielhallen und Wettbüros dienen, natürlich immer auch die ganz spezifischen Problemlagen eines Gebiets in die Argumentation einbezogen werden können und müssen (siehe Kapitel 5). Kurz: Neben der generellen Bewertung der Situation, die als Leitlinie für den Umgang mit Spielhallen und Wettbüros im Bezirk Altona herangezogen werden kann, bleiben auch Einzelfallentscheidungen möglich.

3.2.1 Städtebauliche Störpotenziale

3.2.1.1 Beeinträchtigung des Stadtbilds

Die Beeinträchtigung des Stadtbildes durch Spielhallen und Wettbüros resultiert insbesondere aus der Uneinsehbarkeit dieser Einrichtungen aufgrund verhangener oder verklebter Scheiben bei gleichzeitig aufdringlicher (Leucht-)Werbung. Sie lassen sich nur schwer städtebaulich oder architektonisch integrieren.

Da Spielhallen und Wettbüros keine Orientierung zum öffentlichen Raum aufweisen und sich – auch aufgrund entsprechender gesetzlicher Regelungen – vor Einblicken abschotten, können sie die transparente und harmonische Fassadengestaltung eines Straßenzuges unterbrechen, als Zäsuren wirken und dadurch letztlich sogar Lauflagen in den Versorgungszentren und auch in Einkaufzentren unterbrechen. Sie stellen Fremdkörper dar und bilden tote Zonen in der Reihung innenstadttypischer Schaufenster. Dies gilt insbesondere, weil sich Spielhallen und Wettbüros im Allgemeinen ausschließlich in der Erdgeschosszone befinden.

Durch die geschlossenen Fassaden können zudem die moralischen Vorbehalte gegenüber dieser Nut-

zung verstärkt werden, was wiederum zu einer Verschlechterung des Images eines Standortes führen kann.

3.2.1.2 Immissionskonflikte

Spielhallen und Wettbüros weisen häufig Öffnungszeiten auf, die weit über jene des traditionellen Einzelhandels hinausgehen und sich auch in die Nachtstunden erstrecken. Es sind daher in Nachbarschaft zu diesbezüglich sensiblen Nutzungen Immissionskonflikte zu erwarten. Gerade bei einer stärkeren Verteilung von Spielhallen und Wettbüros im Stadtgebiet werden zukünftig unter Umständen auch eher dezentrale, bisher ruhige Gebiete für Ansiedlungen genutzt. Hier kann es zu Immissionskonflikten wegen An- und Abfahrtszeiten innerhalb der sonst üblichen Ruhezeiten kommen. Zudem sind nach Auskunft der Behörde für Inneres und Sport, Amt für Innere Verwaltung und Planung, Glücksspielaufsicht gerade in Bezug auf Wettbüros auch Beschwerden über Lärmbelästigungen bekannt, die entstehen, weil sich die Besucher der Einrichtungen im öffentlichen Raum über Wetteinsätze und Ergebnisse von Sportereignissen unterhalten. Diesbezüglich scheint es einen deutlichen Unterschied zwischen den eher auf das eigentliche Spiel fixierten Nutzern von Spielhallen und den Besuchern von Wettbüros, für die auch der Austausch mit anderen Nutzern eine Rolle spielt, zu geben.

3.2.1.3 Verdrängung von Läden/anderen Nutzungen

Spielhallen und Wettbüros können im Vergleich zu anderen Nutzungen höhere Erträge erzielen und sind daher auch in der Lage, Boden- und Mietpreise zu zahlen, die deutlich über dem ortstypischen Niveau liegen. Dies kann zu einer Verdrängung bzw. zu einem Rückgang von traditionellen Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gastronomiebetrieben führen, d. h. der im Gebiet vorrangig gewünschten Nutzungen. Ein Rückgang der gewachsenen Angebots- und Nutzungsvielfalt und der vorhandenen Warenauswahl und -präsentation ist zu befürchten. Probleme dieser Art sind immer dann zu befürchten, wenn eine Konkurrenzsituation zwischen Betrieben mit typischerweise geringem Investitionsbedarf und vergleichsweisen hoher Ertragsstärke (Spielhallen und Wettbüros) und Nutzungen mit deutlich höherem Investitionsbedarf und geringerer Ertragsstärke (Einzelhandel, Dienstleistung, Gastronomie) besteht. Dies ist unter anderem dann problematisch, wenn es durch diesen Verdrängungsprozess zu einer Zweckentfremdung von Ladenlokalen kommt, die den eigentlich für das Gebiet formulierten positiven planerischen Zielsetzungen zuwiderläuft (etwa die Inanspruchnahme eines bisher der Nahversorgung dienenden (Lebensmittel-) Ladens in einem überwiegend durch Wohnen geprägten Bereich). Durch die Auswirkungen auf das Bodenpreisgefüge verschlechtern sich nicht nur die Standortfaktoren für bereits ansässige Nutzungen, sondern auch für Neuansiedlungen. Je nach Gebietsstruktur gilt dies insbesondere für Existenzgründer und Start-Up-Unternehmen, die auf eher niedrige Mieten angewiesen sind.

3.2.1.4 Auslösen oder Verstärken von Trading-Down-Prozessen (Image)

Eine der gravierenden Auswirkungen von Spielhallen und Wettbüros, die bisher aufgrund fehlender Regelungen zu erforderlichen Abständen zwischen diesen Einrichtungen wirksam werden konnte, ist das Auslösen oder Verstärken sogenannter Trading-Down-Effekte, d. h. von Strukturveränderun-

gen, die durch eine generelle Niveausenkung gekennzeichnet sind.

Je nach Ausgang von Gerichts- und Konzessionierungsverfahren kann es zumindest in Bezug auf Wettbüros und deren vermehrte Ansiedlung an einem Standort auch zukünftig zu Qualitätsverlusten hinsichtlich des Angebots, des Ladenbaus, der Außenwerbung und des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten kommen. Gerade in Bereichen, in denen bereits ein gewisser Leerstand zu verzeichnen ist, besteht die Gefahr, dass Spielhallen und Wettbüros in die leer stehenden Ladenlokale einziehen und das Gebiet durch die negativen städtebaulichen Wirkungen weiter an Attraktivität und Lagequalität verliert, so dass es zu einer Abwärtsspirale kommt.

Da Spielhallen und Wettbüros grundsätzlich ein negatives Image anhaftet, können sich auch nachbarschaftliche Konflikte mit anderen Nutzungen, gerade mit solchen, die aufgrund eines Kunden- und Besucherverkehrs auf ein eher repräsentatives Umfeld angewiesen sind (z.B. dienstleistungsorientierte Unternehmen), ergeben. Dies wiederum kann Leerstände zur Folge haben, die Neuansiedlungen weiterer Spielhallen und Wettbüros nach sich ziehen. Ein Umfeld, in dem gleichwertige Nutzungen von gegenseitigen Synergieeffekten profitieren können, kann somit empfindlich gestört bzw. zerstört werden.

Der Zusammenhang zwischen ansässigen Spielhallen und Trading-Down-Effekten ist so ausgeprägt, dass das Vorhandensein entsprechender Betriebe als Indikator für diese Abwertungsprozesse gilt.

Die Annahme eines solchen Trading-Down-Effektes ist als städtebaulicher Belang i. S. v. § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO von Bedeutung. Davon geht in ständiger Rechtsprechung seit 1987 das Bundesverwaltungsgericht aus. Dabei wird das Vorliegen eines Trading-Down-Effektes immer anhand der Umstände des konkreten Einzelfalls und der speziellen Situation vor Ort beurteilt.

3.2.2 Sonstige Störpotenziale

3.2.2.1 Fremder Nutzerkreis

Spielhallen und Wettbüros werden schwerpunktmäßig in den Abendstunden aufgesucht. Synergieeffekte mit den benachbarten Nutzungen ergeben sich somit nicht, so dass Spielhallen und Wettbüros häufig Fremdkörper im Nutzungsgefüge darstellen. Dieses Problem hat auch eine soziokulturelle Dimension, die zwar nicht zur Begründung einer Festsetzung zum Ausschluss von Spielhallen und Wettbüros in einem Bebauungsplan herangezogen werden kann, auf Grund ihrer Bedeutung im Rahmen des vorliegenden Gutachtens aber dennoch benannt werden soll: Spielhallen und Wettbüros werden ausschließlich von Spielern frequentiert, von Nicht-Spielern hingegen nicht betreten, dadurch ergibt sich eine gewisse Unfähigkeit zur Integration, die durch die Abschottung nach Außen verstärkt wird. Gerade in Gebieten, die im Übrigen durch eine große Homogenität des Nutzer- oder Bewohnerkreises gekennzeichnet sind, bleibt die Nutzung fremd.

3.2.2.2 Unvereinbarkeit mit der Qualität des städtebaulichen Umfelds

Spielhallen und Wettbüros sind sowohl in Gebieten mit einer besonders hohen als auch einer besonders niedrigen städtebaulichen Qualität des Umfelds problematisch. In Gebieten mit einer schlechten Bausubstanz, einer geringen Fassaden-

qualität, einem erkennbaren Investitionsstau und sichtbaren Vandalismus-Problemen, d. h. in insgesamt städtebaulich und gestalterisch vernachlässigten Situationen, können die oben benannten Probleme, wie Abwertungstendenzen, verstärkt zum Tragen kommen. Anderseits sind Spielhallen und Wettbüros gerade aufgrund ihrer Auswirkungen auf das Stadtbild auch in besonders prägenden Lagen, an Stadt- oder Stadtteil-Eingängen, in geschlossenen baulichen Ensembles oder in denkmalgeschützten Gebäuden nicht wünschenswert.

3.2.3 Eignungs- und Ausschlussgebiete

Auf Grund der oben benannten negativen Auswirkungen sollen Spielhallen und Wettbüros grundsätzlich nicht in

» überwiegend durch Wohnen geprägten Gebieten, den zentralen Straßenzügen der Versorgungsbereiche und hochwertigen Gewerbe- und Dienstleistungsgebieten entstehen.

Denkbar ist eine Ansiedlung hingegen in

» gemischt genutzten Gebieten und Gewerbegebieten.

3.2.3.1 Ausschlussgebiete

» Überwiegend durch Wohnen geprägte Gebiete

Für die Gebiete, die in ihrer realen Ausprägung überwiegend durch Wohnen geprägt sind, sollten die selben Maßstäbe wie für die nach BPVO oder BauNVO festgesetzten Wohngebiete gelten. Hier sollten Vergnügungsstätten generell nicht oder nur ausnahmsweise zulässig sein.

Denn in Wohngebieten kommen die negativen Auswirkungen von Spielhallen und Wettbüros unabhängig vom planungsrechtlichen Status besonderer Weise zum Tragen:

Eine uneinsehbare Vergnügungsstätte mit verklebten oder verhängten Schaufenstern und einer Aufmerksamkeit erzeugenden (Leucht-)Reklame fügt sich in dieses Umfeld stadtgestalterisch nicht ein.

Durch die Nutzer einer Spielhalle oder eines Wettbüros wird Unruhe in den Stadtteil getragen. Üblicherweise werden nicht nur die Bewohner des unmittelbaren Umfelds die Einrichtung besuchen; sie richtet sich an einen weiteren Personenkreis, so dass ein erhöhtes Verkehrsaufkommen zu erwarten ist. Es ist daher auch mit einer Zunahme des in innerstädtischen Quartieren ohnehin schon ausgeprägten Parkplatzsuchverkehrs und des herrschenden Parkdrucks zu rechnen. Insbesondere das Problem des Parkplatzsuchverkehrs kommt auch in den weniger dicht bebauten Quartieren zum Tragen, da hier die Stellplätze häufig einzelnen Wohneinheiten zugeordnet und somit nicht frei verfügbar sind. Aus allen zusätzlichen Verkehrsbewegungen resultieren immer Lärmbelastungen für umgebende Wohnungen. Insbesondere bei Spielhallen ist aufgrund des Betriebskonzepts auch mit einer nächtlichen Nutzung zu rechnen. So werden zum einen die oben beschriebenen Verkehrsproblematiken auch in den besonders sensiblen Nachtzeitraum ausgedehnt, zum anderen sind auch durch das Verhalten der Nutzer der Einrichtung, etwa beim Betreten der Einrichtung oder bei Gesprächen auf dem Gehweg zumindest für das unmittelbare Umfeld Lärmbelastungen nicht auszuschließen. Insbesondere in den weniger zentral gelegenen Gebieten können auch die gebietsfremden Nutzer grundsätzlich als Störung empfunden werden.

Als problematisch ist gerade auch die Inanspruchnahme der wenigen in den überwiegend durch Wohnen geprägten Gebieten vorhandenen Laden-

lokale für eine eigentlich gebietsfremde Nutzung zu werten. Durch die Ansiedlung eines Spielhalle oder eines Wettbüros kann es in solchen Konstellationen (nur wenige Ladengeschäfte) zu einer weiteren Verschlechterung der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs durch kleinere (Lebensmittel-) Geschäfte oder Kioske kommen. Dies ist vor dem Hintergrund des städtebaulichen Leitbilds einer „Stadt der kurzen Wege", in Hinblick auf die Bestrebung eines familienfreundlichen Städtebaus und insbesondere vor dem Hintergrund einer alternden und weniger mobilen Gesellschaft problematisch.

Zudem sind aufgrund der moralischen Urteile über Spielhallen, Wettbüros und deren Nutzer und die stets in diesem Zusammenhang immer präsenten Suchtproblematiken auch stadtsoziologische Problemlagen zu befürchten, die zu einer Verschlechterung des Images eines überwiegend durch Wohnen geprägten Gebiets und damit auch zu Abwertungstendenzen führen können.

Dies gilt auch für die in überwiegend durch Wohnen geprägten Gebieten vorhandenen sozialen Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Jugendtreffs o. ä. Auch sie können durch Vergnügungsstätten in ihrem Umfeld Imageschäden bzw. ggf. auch tatsächliche Beeinträchtigungen durch unvereinbare Interessen der Nutzer von Spielhallen und Wettbüros einerseits und der Nutzer sozialer Einrichtungen andererseits erleiden.

In überwiegend durch Wohnen geprägten Gebieten sind Spielhallen und Wettbüros somit generell unverträglich und sollten daher unabhängig von ihrem planungsrechtlichen Status als **Ausschlussgebiete** betrachtet werden.

» Zentrale Straßenzüge in den Versorgungszentren

Spielhallen und Wettbüros öffnen sich nicht zum Straßenraum, sondern haben verklebte oder verhängte Fenster. Ein wesentliches Charakteristikum der zentralen Straßenzüge der Versorgungszentren – nämlich durchgehende Schaufensterfronten – wird somit durch diese Einrichtungen nicht gestützt. Angesichts der verklebten und verhängten Fenster von Spielhallen und Wettbüros ist zudem zu befürchten, dass gerade in den Randbereichen der zentralen Straßenzüge vorhandene Lauflagen unterbrochen werden, da keine durchgängigen Schaufensterfronten mehr bestehen. Diese Randbereiche können somit von den zentralen Lagen abgeschnitten und Abwertungstendenzen in Gang gesetzt werden, was im Effekt eine durch den Nutzerkreis wahrgenommene Verkleinerung des Zentrums darstellen könnte. Optisch fügen sich Spielhallen und Wettbüros somit nicht in die zentralen Straßenzüge der Versorgungszentren ein und werten damit ihr Umfeld in besonderer Weise ab.

Spielhallen und Wettbüros können häufig hohe Gewinne erzielen und sind somit in der Lage, höhere Mieten zu zahlen als andere Gewerbebetriebe. Insbesondere kleinere, inhabergeführte Ladengeschäfte, die erheblich zur Attraktivität der zentralen Straßenzüge in den Versorgungszentren beitragen, können daher verdrängt werden. Generell kann es durch die ausgelösten Verschiebungen im Bodenpreisgefüge zu Verdrängungseffekten und damit auch zum Auslösen von Abwertungstendenzen kommen. Dies hat zum einen Einfluss auf die Qualität des städtebaulichen Umfelds (geringe Fassadenqualität in prägenden Lagen), zum anderen aber auch auf die Qualität des Geschäftsbesatzes (Branchenmix, Warenauswahl und -präsen-

tation). Die zentralen und damit gut erreichbaren Bereiche der Versorgungszentren sollten einem diversifizierten Angebot von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben vorbehalten bleiben.

Spielhallen und Wettbüros haftet aufgrund des unterstellten Nutzerkreises und den mit dieser Nutzung stets konnotierten Suchtproblematiken grundsätzlich ein negatives Image an. Dieses und die zuvor benannten negativen Auswirkungen der Einrichtungen kommen wegen der verstärkten Sichtbarkeit in den exponierten Lagen der zentralen Bereiche in besonderer Weise zum Tragen. Ein „Abfärben" des negativen Images auf den Charakter der zentralen Straßenzüge eines Versorgungszentrums kann vor allem dann nicht ausgeschlossen werden, wenn es mehrere Einrichtungen dieser Art gibt. Eine solche Prägung, aus der Abwertungsprozesse resultieren können, ist zu vermeiden. Dies gilt insbesondere, weil auf Grund der beschriebenen Identität von Zentren und ihren Hauptstraßen eine Beeinflussung des gesamten Gebietscharakters zu befürchten ist.

In den zentralen Straßenzügen der Versorgungszentren sind Spielhallen und Wettbüros somit unverträglich und sollten daher planungsrechtlich ausgeschlossen werden. Die zentralen Straßenzüge der Versorgungszentren sind daher als **Ausschlussgebiete** zu betrachten.

Wie in Kapitel 3.1.2 beschrieben, bezieht sich der Ausschluss von Spielhallen und/oder Wettbüros nur auf die Haupteinkaufsstraßen in einem Einzelhandelszentrum. Es handelt sich hier um das „Aushängeschild" eines jeden Stadtteils. In sogenannten Sekundärlagen, d.h. in den Parallelstraßen und untergeordneten Seitenstraßen sollten Spielhallen und/oder Wettbüros weiterhin zulässig sein, solange keine weiteren Ausschlussgründe bestehen.

Diese Differenzierung ist notwendig, da Vergnügungsstätten gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 und § 6 Abs. 2 Nr. 8 BauNVO sowohl in Kerngebieten als auch in gewerblich geprägten Teilen von Mischgebieten zulässig sind. Eine Negativplanung ist nicht gegeben, da Bereiche identifiziert werden, in denen Vergnügungsstätten weiterhin zulässig sein sollen.

» Hochwertige, gewerblich geprägte Bereiche

In den hochwertigen, gewerblich geprägten Bereichen sind in erster Linie die optischen Auswirkungen von Spielhallen und Wettbüros von Bedeutung. Die verklebten oder verhängten Fronten und die (Leucht-)Reklame ist nicht vereinbar mit den in diesen Gebieten betriebenen Bemühungen um ein hochwertiges Erscheinungsbild der Gebäude und insbesondere auch des öffentlichen Raums.

Neben den gestalterischen Problemen, die aus einer Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros resultieren, sind in den hochwertigen, gewerblich geprägten Bereichen auch Image-Probleme zu berücksichtigen. Die in den beschriebenen Gebieten ansässigen Betriebe sind aufgrund ihres Kundenkreises und ggf. auch Kundenverkehrs auf ein hochwertiges Umfeld angewiesen. Sie haben sich daher explizit in dem entsprechenden Gebiet angesiedelt und suchen die Nachbarschaft zu Betrieben, Büros und Dienstleistern mit vergleichbaren Ansprüchen an die Gestaltungsqualität des Umfelds. Durch die zweifellos mit der Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros einhergehenden Abwertungstendenzen sind diese Synergien gefährdet. Die hochwertigen gewerblich geprägten Bereiche sollten daher jenen Nutzern vorbehalten bleiben, die auf ein entsprechendes Umfeld tatsächlich angewiesen sind und sich „normalen" Gewerbegebieten nicht ansiedeln würden.

In den hochwertigen, gewerblich geprägten Bereichen sind Spielhallen und Wettbüros somit generell unverträglich und sollten daher planungsrechtlich ausgeschlossen werden. Die hochwertigen, gewerblich geprägten Bereiche sind daher als **Ausschlussgebiete** zu betrachten.

» Städtebaulich/ Architektonisch schützenswerte Gebiete

Im Altonaer Stadtgebiet gibt es einige aufgrund ihrer städtebaulichen Struktur und/oder der architektonischen Gestaltung schützenswerte bauliche Ensembles, die zum Teil auch als Baudenkmale oder Denkmalensembles unter die Regelungen des Denkmalschutzgesetzes fallen.

Unabhängig von der vorhandenen Nutzungsstruktur sollte in diesen Bereichen die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros aufgrund der optischen Auswirkungen, die zu einer negativen Beeinflussung des jeweiligen Gebietscharakters führen kann, ausgeschlossen werden.

In den städtebaulich/architektonisch schützenswerten Gebieten sind Spielhallen und Wettbüros somit generell unverträglich und sollten daher planungsrechtlich ausgeschlossen werden. Städtebaulich/architektonisch schützenswerte Gebiete sind somit ebenfalls als **Ausschlussgebiete** zu betrachten.

3.2.3.2 Eignungsgebiete

» Gemischt genutzte Gebiete

Die in den gemischt genutzten Gebieten vorhandenen Wohnnutzungen haben einen geringeren Schutzanspruch im Hinblick auf Lärm als Wohnungen in einem überwiegend durch Wohnen geprägten Bereich, da durch die ansässigen gewerblichen Nutzungen ohnehin eine Vorbelastung besteht. Probleme in Hinblick auf Lärm können daher im konkreten Einzelfall zwar auftreten, auf Grund des Gebietscharakters kann dies jedoch nicht dazu führen, die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros zu unterbinden.

Durch die beschriebene heterogene Nutzungs- und Gestaltungsstruktur sind auch optische Probleme im Allgemeinen nicht zu befürchten bzw. sind ihre Auswirkungen als nicht so gravierend für den Gebietscharakter einzustufen. Zusammenhängende Lauflagen, die durch die zum Straßenraum geschlossene Fassade der Spielhallen und Wettbüros gestört oder unterbrochen werden könnten, sind im Allgemeinen ohnehin nicht vorhanden.

Darüber hinaus kann es durch die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros zwar zur Verdrängung einzelner Nutzer kommen, grundlegende Verdrängungsprozesse und Verschiebungen im Bodenpreisgefüge sind jedoch unwahrscheinlicher, weil die dezentralen Lagen weniger attraktiv für Spielhallen und Wettbüros sind. Es wird somit in diesen Bereichen kaum zu einer gehäuften Ansiedlung kommen, auch wenn diese nicht durch gesetzliche Regelungen ausgeschlossen bleiben bzw. werden.

Es ist zudem zu beachten, dass der Verordnungsgeber die funktionsgemischten Bereiche einer Stadt – im Allgemeinen als Mischgebiete nach BauNVO ausgewiesene Gebiete – als möglichen Standort für Vergnügungsstätten bestimmt hat. Wenn sie in den zentralen Lagen dieser Gebiete aus den bereits benannten Gründen nicht zulässig sein sollen, sollte zumindest in den gemischt genutzten Nebenstraßen eine Ansiedlung möglich sein.

In den gemischt genutzten Gebieten sind Spielhallen und Wettbüros daher im Allgemeinen als verträglich anzusehen. Sie sind als **Eignungsgebiete** zu betrachten.

» Gewerbegebiete

Aufgrund der Gestaltung der Gewerbebauten ist nicht mit negativen gestalterischen Auswirkungen durch die Ansiedlung einer Spielhalle oder eines Wettbüros zu rechnen. Zudem kann es zwar zur Verdrängung einzelner Betriebe kommen. Grundlegende Verdrängungsprozesse und dadurch ausgelöste Verschiebungen im Bodenpreisgefüge sind jedoch eher unwahrscheinlich, weil es durch die dezentrale Lage und die großkörnige städtebauliche Struktur kaum zu einer gehäuften Ansiedlung kommen wird. Vergnügungsstätten entfalten somit in diesen Bereichen der Gewerbegebiete wenig Störpotenziale.

In den Gewerbegebieten sind Spielhallen und Wettbüros im Allgemeinen als verträglich anzusehen. Sie sind damit als **Eignungsgebiete** zu betrachten.

3.2.3.3 Verteilung im Bezirksgebiet

Aus den zuvor beschriebenen Überlegungen resultiert, dass in allen Stadtteilen Flächen als Ausschlussgebiete betrachtet werden, d. h. durch die planungsrechtliche Umsetzung werden sich die zulässigen Bereiche reduzieren (Abb. 10 Eignungs- und Ausschlussgebiete, S. 73).

In Altona-Altstadt und Ottensen sollten insbesondere die zentralen Standorte an den Hauptteinkaufstraßen, die bisher Ansiedlungsschwerpunkt der Vergnügungsstätten im Bezirk waren, zu Ausschlussgebieten werden. In Altona-Nord und Sternschanze verteilen sich die Eignungs- und Ausschlussgebiete dahingegen eher diffus. Es sind keine Schwerpunkte zu erkennen.

In Bahrenfeld, Lurup und Osdorf ist ein Großteil der Flächen, die mit einer Zulässigkeit für Vergnügungsstätten ausgestattet ist, als Eignungsgebiet anzusehen und damit auch zukünftig Standort für Spielhallen und/oder Wettbüros. Dies liegt zum einen an den vielen gemischt genutzten Gebieten, die in diesen Stadtteilen identifiziert wurde, vor allem aber an den vielen und großen Gewerbegebieten.

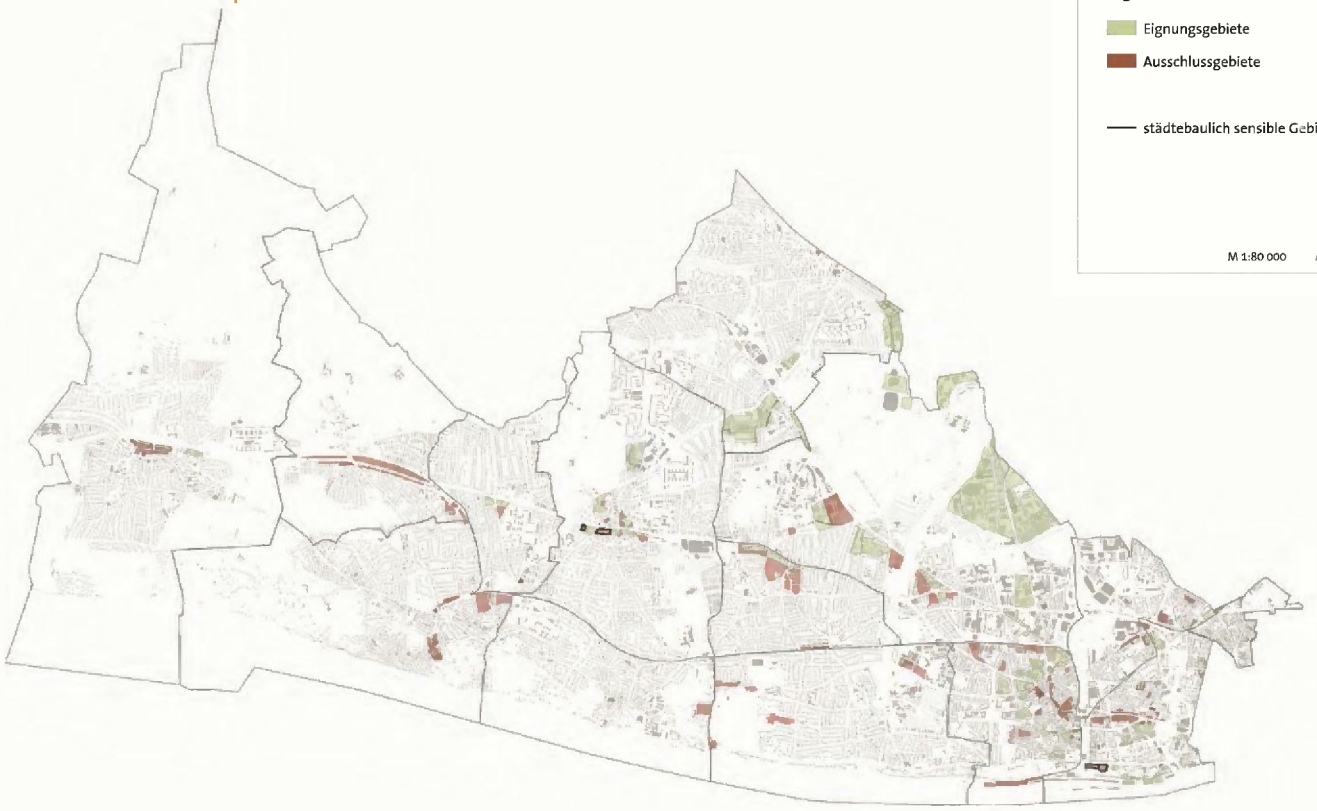
In Iserbrook, Rissen, Sülldorf verteilen sich Eignungs- und Ausschlussgebiet etwa hälftig auf die mit einer Zulässigkeit für Spielhallen und/oder Wettbüros ausgestatteten Flächen, wobei die Ausschlussgebiete eher südlich der B431 liegen und die Eignungsgebiete eher nördlich.

In Blankenese und Nienstedten gibt es keine Eignungsgebiete, so dass dort zukünftig keine Spielhallen und/oder Wettbüros mehr zulässig sein sollten. In Othmarschen liegen die wenigen Eignungsgebiete im Nordosten des Stadtteils im Grenzbereich zu Bahrenfeld. Im Übrigen sind auch hier nur Ausschlussgebiete vorhanden.

Die städtebaulich/architektonisch schützenswerten Gebiete befinden sich in Osdorf, südlich der B431 zwischen Isfeldkamp und Wesselburer Weg sowie in Altona an der Palmaille. Hier wurden gemischt genutzte Gebiete aufgrund der schützenswerten Architektur zu Ausschlussgebieten erklärt.

Insgesamt sind damit noch ausreichend Flächen in unterschiedlichen räumlichen Kontexten vorhanden, die als städtebaulich geeignet für die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros gelten können. Aufgrund der gesetzlichen Veränderungen, der daher zu erwartenden Verlagerungsprozesse und der damit verbundenen Ausdünnung und Dezentralisierung von Standorten, sollte die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in diesen Bereichen unbedingt erhalten bleiben.

Abb. 10 - Eignungs- und Ausschlussgebiete



HANDLUNGSBEDARFE - DRINGLICHKEIT EINER ÄNDERUNG DES PLANRECHTS

04

Grundsätzlich sind zwei Steuerungsstrategien denkbar:

1. Einzelfallbezogene Bewertung in Kombination mit planungsrechtlicher Steuerung über anlassbezogene Veränderungssperren und Anpassung von Bebauungsplänen.

2. Umfassende und vorausschauende Steuerungsstrategie auf Grundlage der Definition von für die Ansiedlung von Spielhallen geeigneten bzw. nicht geeigneten Stadträumen.

4.1 Einzelfallbezogene Entscheidungen

Durch die rein einzelfallbezogene Bewertung findet keine aktive Steuerung der Ansiedlung von Vergnügungsstätten statt. Es wird immer nur für jene Bereiche, in denen Vorhaben beantragt werden, eine Entscheidung getroffen. Wird entschieden, dass eine (weitere) Vergnügungsstätte am Standort aus städtebaulichen Gründen nicht wünschenswert ist, kann – sofern eigentlich die Voraussetzungen für eine Genehmigung vorliegen – auf der Grundlage des § 14 BauGB für die Dauer von zwei Jahren eine Veränderungssperre erlassen und zugleich der Beschluss für die Änderung des jeweiligen Bebauungsplan gefasst werden. Auf dieser Grundlage können auch Entscheidungen über beantragte Bauvorhaben oder Nutzungsänderungen zurückgestellt werden, wenn zu befürchten ist, dass die Durchführung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird. Dieses Vorgehen ist zeit- und jeweils abstimmungsaufwändig und kann zum Teil nicht zum gewünschten Ergebnis führen. Das Ziel wäre beispielsweise verfehlt, wenn aufgrund von einer Befürchtung hinsichtlich der Veränderung von Grundstückwerten die lediglich auf einem Einzel-

fall beruhende Planänderung ausgeschlossen wird und somit eine eigentlich unerwünschte Vergnügungsstätte zugelassen werden muss.

Einzelfallentscheidungen im Bereich der ausnahmsweisen Zulässigkeit von Vergnügungsstätten bergen zudem das Risiko von rechtsfehlerhaften Entscheidungen, wenn keine grundlegende Strategie als Orientierungshilfe erkennbar ist. Diese Gefahr besteht insbesondere dann, wenn der Bebauungsplan selbst kaum Aussagen zu den Ausnahmetatbeständen trifft und die Begründung zum Ausschluss keine nachvollziehbare Einbettung findet. Durch Ungleichbehandlungen oder Entscheidungen mit Präzedenzwirkung sind Entscheidungen juristisch angreifbar. Eine umfassende und vorausschauende Steuerungsstrategie ist der einzelfallbezogenen Bewertung daher vorzuziehen.

4.2 Vorausschauende Steuerung

Eine vorausschauende Steuerung sollte Ziel der Regelung sein. Dabei ist zu beachten, dass ein flächendeckender genereller Ausschluss von Spielhallen und Wettbüros für das gesamte Bezirksgebiet planungsrechtlich nicht möglich ist, da die Stadt nicht mit den Mitteln der Bauleitplanung ihre eigene, von der Wertung des Bundesgesetzgebers abweichende „Spielhallenpolitik" betreiben darf (BVerwG, Beschluss vom 22.05.1987, Az. 4 N 4/86). Eine reine Negativplanung ist nach wie vor nicht möglich.

Auch ein genereller Ausschluss von Vergnügungsstätten in den für sie grundsätzlich in Frage kommenden Baugebieten wie z. B. in Kerngebieten und der Verweis in – z. T. weniger attraktive – Gebiete, in denen sie nur ausnahmsweise zulässig sind (z. B. Gewerbegebiete), ist nach Auffassung des BVerwGs (Beschluss vom 29.07.1991, Az. 4 B 80/91) unzulässig.

Problematisch ist auch die Begrenzung der Zulässigkeit auf Stadtbereiche, die aufgrund ihrer Standortmerkmale für die Betreiber von Spielhallen und Wettbüros unattraktiv sind, z. B. eine schlechte Verkehrsanbindung aufweisen. Es handelt sich dabei um eine reine Verhinderungsplanung, die ebenfalls unzulässig ist. Durch eine entsprechende Steuerungsstrategie würde zudem – sofern ein entsprechender Ansiedlungsdruck besteht – eine Ausweichbewegung ausgelöst, die nur bei einem geringen Schutzbedürfnis in den entsprechenden Lagen (z. B. Gewerbegebieten) städtebaulich vertretbar wäre.

Bei hinreichenden städtebaulichen Gründen wäre hingegen die Konzentration von Vergnügungsstätten bzw. von Spielhallen und Wettbüros auf einige Vorranggebiete bei einem gleichzeitigen Ausschluss im übrigen Bezirksgebiet zulässig. Die Vorranggebiete müssen neben der planungsrechtlichen Zulässigkeit auch die für Spielhallen und Wettbüros relevanten Standortmerkmale aufweisen. Diese Strategie erscheint städtebaulich jedoch nicht sinnvoll, weil damit der Ausbildung von Vergnügungsvierteln, in denen die negativen Auswirkungen dieser Nutzungskategorie in besonderer Weise zum Tragen kommen könnten, Vorschub geleistet würde. Zudem sind im Bezirk keine Gebiete erkennbar, die sich für eine entsprechende Konzentration von Spielhallen und Wettbüros ohne Weiteres eignen würden. Auch gewerberechtlich wäre diese Strategie aufgrund der Abstandsregelungen nur bedingt möglich.

Ein vollständiger bzw. in Bezug auf bestimmte Baugebiete pauschaler Ausschluss von Spielhallen und Wettbüros bzw. von Vergnügungsstätten scheint zudem nicht sinnvoll, weil sie nicht in allen Fällen zu negativen Strukturveränderungen führen und es sogar Betriebstypen gibt, bei denen – sofern sie sich in einem passenden Umfeld ansiedeln – von belebenden Effekten ausgegangen werden kann. Dies gilt etwa, wenn in Einrichtungen mit Bar- oder Kneipencharakter neben Spielmöglichkeiten wie Billard und Dart oder der Möglichkeit Sportereignisse auf einer Großbildleinwand zu verfolgen auch Glücksspielautomaten angeboten werden.

Gegen eine sehr weitreichende Regulierung spricht auch, dass die bereits vorhandenen und genehmigten Einrichtungen durch den für sie geltenden Bestandschutz eine Monopolstellung erhielten. Dadurch würde die heutige Situation verfestigt. Zudem würde es erschwert, den Anteil von Vergnügungsstätten in Bereichen, wo diese Nutzung eigentlich nicht erwünscht ist, zu reduzieren.

Es ist daher eine differenzierte Betrachtung erforderlich, in welchen Gebieten Vergnügungsstätten bzw. Spielhallen oder Wettbüros zulässig sein sollen. Die Grundlagen für diese Betrachtung wurden mit der Bestandsaufnahme und -analyse erarbeitet.

Hinsichtlich des beschriebenen Graubereichs von Betrieben, die im Übergang zwischen Gastronomie und Vergnügungsstätte agieren und den entsprechend erfassten Einrichtungen kann das Konzept keine eindeutigen Regelungsmöglichkeiten anbieten. Bei den „Spielcafés“, „Sportbistros“, „Sportbars“ oder Kulturvereinen handelt es sich formal um Gastronomiebetriebe (oder sogar kulturelle oder soziale Einrichtungen), die durch den planungsrechtlichen Begriff der Vergnügungsstätte nicht erfasst werden. Sie sind daher über planungsrechtliche Regelungen kaum steuerbar, es sei denn, ein städtebaulich begründbarer Ausschluss von Schank- und Speisewirtschaften ist möglich. Andernfalls können die Ausweichbewegungen der Glücksspielbranche in das Gastronomieglückspiel nur mit Mitteln des Gewerbe- und Ordnungsrechts verhindert werden, in dem das Aufstellen von Geräten ohne Geeignetheitsbescheinigung bzw. das Aufstellen von sogenannten Übergeräten (mehr als drei je Gastronomiebetrieb) unterbunden wird.

4.3 Differenzierte planungsrechtliche Steuerung

Ziel des Gutachtens ist es, eine Steuerungsgrundlage für den weiteren Umgang mit Spielhallen und Wettbüros im Bezirk Altona zu erarbeiten. Dabei sollen diese Einrichtungen zukünftig nur noch in den Gebieten zulässig sein, die aufgrund ihrer städtebaulichen Struktur und Nutzungsart für eine Ansiedlung geeignet sind.

Grundsätzlich wurden diese Stadtbereiche durch die vorangegangene Definition von Eignungsgebieten bereits benannt. Im Umkehrschluss müsste nun in allen Ausschlussgebieten, in denen Vergnügungsstätten sich zukünftig nicht mehr ansiedeln sollen, nach derzeit geltendem Planungsrecht aber uneingeschränkt zulässig sind, eine Änderung des Planrechts durchgeführt werden. Da es sich um relativ viele Gebiete und damit auch eine große Anzahl von Bebauungsplänen handelt, müssen Prioritäten gesetzt werden. Eine kurzfristige Überplanung aller betroffenen Flächen im Bezirksgebiet wird aufgrund der Vielzahl der Flächen und somit der erforderlichen Planverfahren nicht möglich sein. Eine Umsetzung des Konzepts kann daher nur sukzessive erfolgen. Die Ergebnisse des Konzepts sollten daher bei allen ohnehin anstehenden Neuaufstellungen und Planänderungen Berücksichtigung finden.

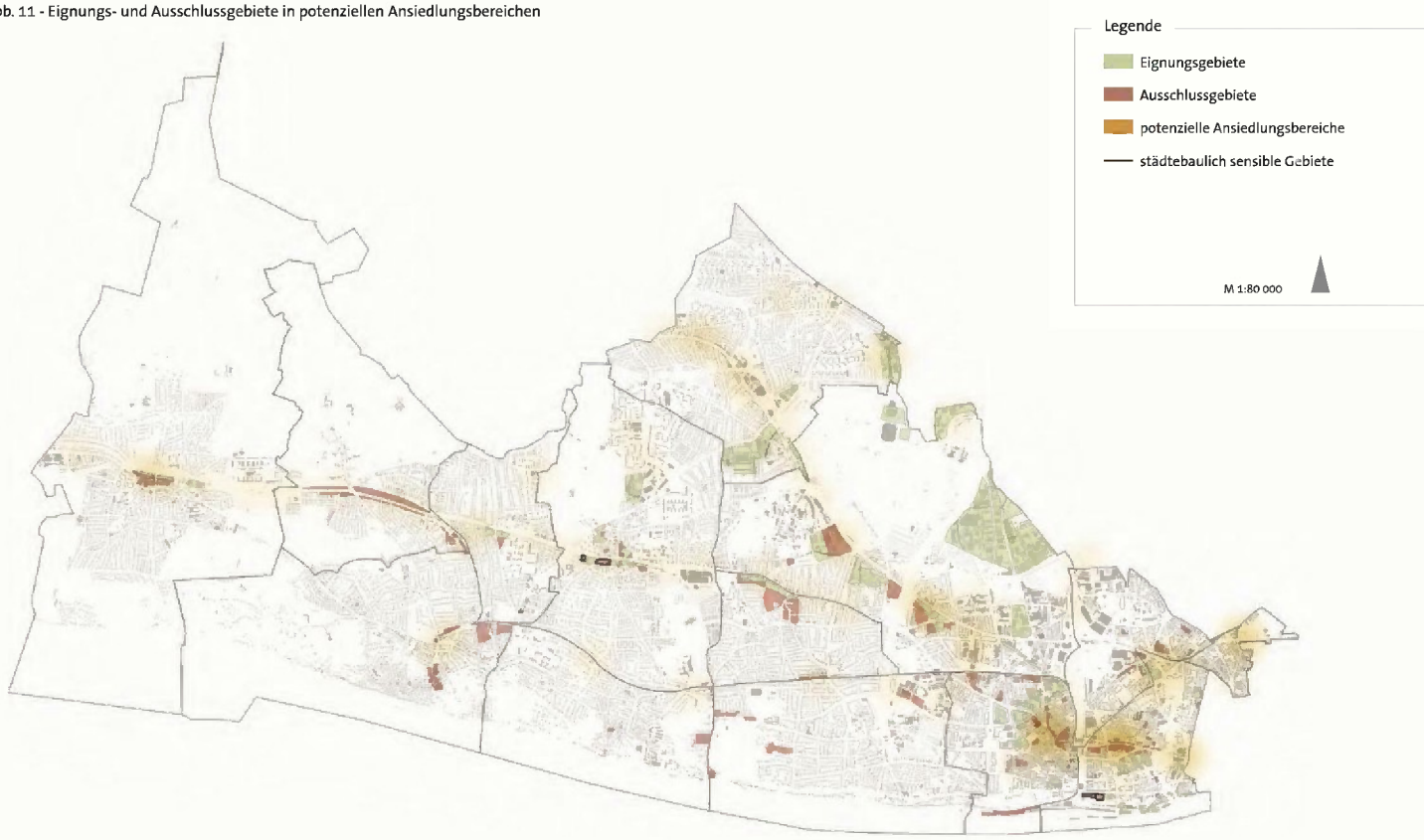
Die aktive Änderung von Plänen sollte sich auf jene Bereiche konzentrieren, in denen die Ansiedlung einer Spielhalle oder eines Wettbüros wahrscheinlich ist. Dies führt dazu, dass beim Herausarbeiten von Handlungsbedarfen die in Kapitel 2.1 definierten potenziellen Ansiedlungsbereiche wieder Bedeutung erlangen, denn hier ist mit einer größeren Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass Betreiber die Eröffnung eines Standortes in Erwägung ziehen (Abb. 11 Eignungs- und Ausschlussgebiete in potenziellen Ansiedlungsbereichen, S. 79).

Bei der Ermittlung der Dringlichkeit von Handlungsbedarfen wurden auch jene Gebiete berücksichtigt, in denen Spielhallen und/oder Wettbüros lediglich ausnahmsweise zulässig sind. Hier können Ansiedlungsansinnen zwar immer im Rahmen der Genehmigungsverfahren zurückgewiesen werden, es handelt sich jedoch um Ermessensentscheidungen, so dass entsprechend ablehnende Bescheide auch angefochten werden können. Den rechtlich sichereren Weg stellt eine Änderung des Planrechts dar. Die Dringlichkeit ist allerdings auf Grund der vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten vorerst als gering zu bewerten ist. Bei einer zukünftigen, von dieser Thematik losgelösten Änderung/Überarbeitung des Planrechts sollte eine Neueinschätzung zur Zulässigkeit von Vergnügungsstätten auf Grundlage der Vorgehensweise dieses Gutachtens erfolgen.

Insgesamt ergeben sich somit vier Dringlichkeitsstufen:

- Hoch: es handelt sich um ein Ausschlussgebiet innerhalb eines potenziellen Ansiedlungsbereichs, in dem Spielhallen und/oder Wettbüros allgemein zulässig sind
- Mittel: es handelt sich um ein Ausschlussgebiet außerhalb eines potenziellen Ansiedlungsbereichs, in dem Spielhallen und/oder Wettbüros allgemein zulässig sind
- Gering: es handelt sich um ein Gebiet, inner- oder außerhalb eines potenziellen Ansiedlungsbereichs, in dem Spielhallen und/oder Wettbüros nur ausnahmsweise zulässig sind
- Keine: es handelt sich um ein Eignungsgebiet

Abb. 11 - Eignungs- und Ausschlussgebiete in potenziellen Ansiedlungsbereichen



Die Bewertung wurde jeweils für Baugebiete bzw. für einzelne Teile von Baugebieten und für den gesamten Bebauungsplan vorgenommen. Dabei ergibt sich die Dringlichkeit der Änderung für den Gesamtplan aus der höchsten Dringlichkeit für ein einzelnes Gebiet. Liegt also etwa im Westen eines Plangebiets ein zentraler Straßenzug eines Versorgungsbereichs (Ausschlussgebiet) innerhalb eines potenziellen Ansiedlungsbereichs (hohe Dringlichkeit) und im Osten findet sich ein überwiegend durch Wohnen geprägtes Gebiet (ebenfalls Ausschlussgebiet), das sich aber außerhalb eines potenziellen Ansiedlungsbereichs befindet (mittlere Dringlichkeit), so ist die Dringlichkeit für den Gesamtplan als hoch zu bewerten. Bei der Bewertung wurde nach Stadtteilen vorgegangen. Da das Planrecht mitunter über die Stadtteilgrenzen hinausreicht erhielten wenige Pläne – vornehmlich Bauleitpläne – eine doppelte Bewertung. Zusammengenommen zählt auch hier die höhere Bewertung der Planabschnitte je Stadtteil. Bsp.: Der Baustufenplan Groß Flottbek/Othmarschen deckt Teile beider Stadtteile ab. In Groß Flottbek ergibt sich eine hohe Dringlichkeit für eine Planänderung und in Othmarschen eine mittlere Dringlichkeit. Insgesamt ist die Dringlichkeit für den Gesamtplan hoch.

Bei allen Planänderungen sollte die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten in den Eignungsgebieten unbedingt erhalten bleiben.

In den hinten beigefügten Übersichtstabellen und den Plänen (Abb. 12 Änderungsbedarf nach Baugebieten sowie Stadtteilkarten) sind die Ergebnisse dieses Arbeitsschritts abzulesen.

Pläne, für die bereits Änderungsverfahren laufen, sind in den Übersichtsplänen dargestellt, wurden jedoch nicht im Detail untersucht und daher nicht in die Tabellen aufgenommen.

Eine hohe Dringlichkeit für eine Planänderung ergibt sich demnach für 37 Bauleitpläne:

Altona-Altstadt	BS Altona-Altstadt*
	D 5 A
	D5 A-1
	D 11 A
	D 27 A
	D 329
	D 331
	D 335
	D 354
	Altona-Altstadt 14
	Altona-Altstadt 16/ Altona-Nord 13*
	Altona-Altstadt 34
Altona-Nord	BS Altona-Altstadt*
	Altona-Nord 8
	Altona-Nord 12
	Altona-Altstadt 16/ Altona-Nord 13*
	Altona-Nord 17
Bahrenfeld	BS Bahrenfeld
	Bahrenfeld 2
	Bahrenfeld 11
Blankenese	Blankenese 6
	Blankenese 20
	Blankenese 34
Groß Flottbek	BS Groß Flottbek/Othmarschen*
Iserbrook	BS Iserbrook/Sülldorf*
Lurup	Lurup 1, Blatt 2

* Plangebiete erstrecken sich auf mehrere Stadtteile

Osdorf	Osdorf 39	
	Osdorf 40	
Othmarschen	Othmarschen 19/ Ottensen 51	
Ottensen	BS Ottensen	
	Ottensen 19	
	Ottensen 35	
	Ottensen 43	
	Ottensen 45	
	Ottensen 49	
Rissen	Rissen 39	
Sülldorf	BS Iserbrook/Sülldorf*	
	Sülldorf 7/Iserbrook 19	
	Sülldorf 9	
	Sülldorf 14/Iserbrook 12	

Eine mittlere Dringlichkeit ergibt sich für die folgenden 20 Bauleitpläne:

Altona-Altstadt	D 210
	D 232
	Altona-Altstadt 17
	Altona-Altstadt 21
	Altona-Altstadt 29
	Altona-Altstadt 30
	Altona-Altstadt 32
Altona-Nord	Altona-Nord 10
Bahrenfeld	Bahrenfeld 35
Blankenese	BS Blankenese
Iserbrook	Iserbrook 20/Osdorf 18
Nienstedten	BS Osdorf/Nienstedten
	Nienstedten 14
Osdorf	Osdorf 12
Othmarschen	BS Groß Flottbek/Othmarschen*
	D 202
	Othmarschen 1
Ottensen	Ottensen 2/Othmarschen 31/Altona-Altstadt 48
	Ottensen 12
	Ottensen 37

* Plangebiete erstrecken sich auf mehrere Stadtteile

54 Bebauungspläne wurden mit einer geringen Dringlichkeit für eine Planänderung bewertet und müssten entweder bei einer Antragslage als einzelfallbezogene Entscheidung geprüft (siehe Kapitel 4.1) oder bei einer generellen Änderung/ Überarbeitung des Planrechts auf Grundlage der Vorgehensweise dieses Gutachtens neu klassifiziert werden.

Im Falle von 31 Bebauungsplänen sind zudem keine Änderungen aufgrund von Eignungsgebieten notwendig.

in den Plänen vorhandene Vergnügungsstätten:

innerhalb der Gebiete mit hoher und mittlerer Dringlichkeit

außerhalb der Gebiete

Abb. 12 - Änderungsbedarf nach Baugebieten

4.3.1 Empfehlung zu einer schrittweisen Umsetzung

Da eine größere Anzahl von Plänen geändert werden muss, um in den identifizierten Ausschlussgebieten die Ansiedlung von Spielhallen und Wettbüros sicher zu verhindern, sollten Sammelverfahren für ähnlich gelagerte Fallkonstellationen angestrebt werden. Dabei sind unterschiedliche Kriterien zur Definition von Gruppen denkbar. Sinnvoll erscheint eine Gliederung in

- festgesetzte Baugebiete, in denen Vergnügungsstätten (bzw. auch ausschließlich Spielhallen und Wettbüros) zukünftig ausgeschlossen werden sollten, weil sie dem Charakter des Gebiets z. B. aufgrund seiner Lage und seiner besonderen Eigenschaften widersprechen und
- Gebiete, in denen ein anderer Baugebietstyp ausgewiesen werden sollte, weil die derzeitige planungsrechtliche Regelung nicht dem tatsächlichen Charakter des Gebiets entspricht. Zusätzlich und je nach neu festgesetztem Baugebietstyp sind ggf. weitere Festsetzungen zum Ausschluss von Vergnügungsstätten erforderlich.

Durch das Herausfiltern von planungsrechtlichen und nutzungsbezogenen Eigenschaften der Baugebiete lassen sich somit ähnliche Begründungszusammenhänge definieren, die eine Gliederung aller Pläne mit hoher und mittlerer Änderungsdringlichkeit in fünf Hauptgruppen, die sich zum Teil weiter gliedern lassen, erlauben. Ob jeweils die Hauptgruppen oder die Untergruppen im Rahmen von Sammelverfahren gemeinsam betrachtet werden, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend entschieden werden und bedarf einer genaueren Betrachtung der zum gegebenen Zeitpunkt zur Verfügung stehenden Ressourcen.

An dieser Stelle ist drauf hinzuweisen, dass die Gliederung nur auf Grundlage der überschlägigen Bestandsaufnahme erfolgen konnte. Bei der tatsächlichen Umsetzung der Sammelverfahren ist eine genaue Betrachtung der Gebiete erforderlich. Sonderfälle müssen evtl. ausgegliedert werden. Zudem war bei der Zuordnung der Raumtypologien (siehe Kapitel 3.1) bei kleinen Gebieten die Umgebungsstruktur maßgebend. Im Rahmen eines Sammelverfahrens muss geprüft werden, ob in diesen Fällen die Gebietskategorien beibehalten, oder ein textlicher Ausschluss von Vergnügungsstätten aufgrund ihrer Strahlkraft auf das umliegende Gebiet hinreichend ist.

Die Gruppen sind:

Gruppe 1: Ausschluss von Spielhallen und Wettbüros in den zentralen Straßenzügen der Versorgungsbereiche

In diesen Bereichen sollen zukünftig keine Spielhallen und Wettbüros mehr zulässig sein, so dass ein Ausschluss dieser Nutzungsart erfolgen muss. Dabei ist jedoch zu prüfen, ob entsprechend der in Hamburg derzeit verwendeten Standardfestsetzung tatsächlich alle Vergnügungsstätten ausgeschlossen werden sollten (also z.B. auch Tanzlokale, Kinos usw.) oder ob eine Begrenzung auf Spielhallen und Wettbüros ausreichend und planungsrechtlich möglich ist. In Bezug auf die Gebiete, die noch auf Grundlage der BPVO ausgewiesen wurden (hier: Gruppe 1A) ist zudem planungsrechtlich zu prüfen, ob ein direkter Ausschluss von Spielhallen und Wettbüros durch die Aufnahme einer textlichen Festsetzung möglich ist oder ob zunächst eine Umstellung auf ein Baugebiet der BauNVO (Kern- oder Mischgebiet) erfolgen muss.

1A: **Derzeitige Ausweisung Mischgebiet nach BPVO**

Durchführungsplan 5A-1

Durchführungsplan 27A

Durchführungsplan 329 (M 3)

Durchführungsplan 331

Durchführungsplan 335

Durchführungsplan 354

Für die Mischgebiete in diesen Plänen sollte ein Ausschluss von Spielhallen und Wettbüros und ggf. eine Umstellung auf Kern- oder Mischgebiete nach BauNVO erfolgen.

1B: **Derzeitige Ausweisung Kerngebiet/ Mischgebietnach BauNVO**

Altona-Altstadt 14

Blankenese 6

Blankenese 20

Blankenese 34

Nienstedten 14

Ottensen 45

Ottensen 49 (MK 2)

Rissen 39 (MK 1-10)

Für die Kerngebiete/ Mischgebiete in diesen Plänen sollte ein Ausschluss von Spielhallen und Wettbüros erfolgen.

Gruppe 2: Ausschluss von Vergnügungsstätten in tatsächlich überwiegend durch Wohnen geprägten Gebieten

In Wohngebieten sollen sich keine Vergnügungsstätten ansiedeln, da sie dem Charakter eines solchen Gebiets grundsätzlich widersprechen. Es sollte daher in allen tatsächlichen Wohngebieten, die jedoch einer anderen planungsrechtlichen Ausweisung unterliegen, eine Planänderung vorgenommen werden, wobei in diesen Fällen im Allgemeinen nicht der bloße Ausschluss von Vergnügungsstätten ausreichend sein wird, sondern die Baugebietstypologie auf ein Allgemeines Wohngebiet bzw. zumindest Mischgebiet nach BauNVO umgestellt werden sollte. Im Falle einer Umstellung auf Allgemeinen Wohngebiete sind keine weitere Regelungen zum Thema Vergnügungsstätten erforderlich, da diese ohnehin nicht zulässig sind. Bei der Ausweisung von Mischgebieten sollte zusätzlich eine textliche Festsetzung aufgenommen werden, die einen entsprechenden Ausschluss definiert.

2A: **Derzeitige Ausweisung Geschäftsgebiet nach BPVO**

Durchführungsplan 202
Durchführungsplan 210
Othmarschen 1

Für Geschäftsgebiete in diesen Plänen sollte eine Umstellung auf Allgemeinen Wohngebiete oder Mischgebiete nach BauNVO erfolgen. Für Mischgebiete sind ergänzend textliche Festsetzungen zum Ausschluss von Vergnügungsstätten zu treffen.

2B: **Derzeitige Ausweisung Mischgebiet nach BPVO**

Durchführungsplan 232
Baustufenplan Blankenese
Baustufenplan Iserbrook-Sülldorf (M 2, 4, 6-8)
Baustufenplan Osdorf-Nienstedten

Für Mischgebiete in diesen Plänen sollte eine Umstellung auf Allgemeinen Wohngebiete oder Mischgebiete nach BauNVO erfolgen. Für Mischgebiete sind ergänzend textliche Festsetzungen zum Ausschluss von Vergnügungsstätten zu treffen.

2C: **Derzeitige Ausweisung Mischgebiet nach BauNVO**

Altona-Altstadt 29
Osdorf 39 (MI 4)
Ottensen 12

Je nach Ergebnis einer genaueren Bestandsaufnahme sollten die Mischgebiete in diesen Plänen beibehalten werden bzw. sollte eine Umstellung auf Allgemeinen Wohngebiete nach BauNVO erfolgen. Bei Mischgebieten sind ergänzend textliche Festsetzungen zum Ausschluss von Vergnügungsstätten zu treffen.

2D: **Derzeitige Ausweisung Kerngebiet nach BauNVO**

Altona-Altstadt 21 (MK 13)

Altona-Nord 17 (MK 2)

Bahrenfeld 35

Othmarschen 19 / Ottensen 51 (MK 2 + 3)

Sülldorf 9

Für Kerngebiete in diesen Plänen sollte eine Umstellung auf Allgemeinen Wohngebiete oder Mischgebiete nach BauNVO erfolgen. Bei Mischgebieten sind ergänzend textliche Festsetzungen zum Ausschluss von Vergnügungsstätten zu treffen.

2E: **Derzeitige Ausweisung Gewerbegebiet nach BauNVO**

Altona-Altstadt 17 (GE 3+4)

Lurup 1, Blatt 2

Osdorf 12 (GE 2)

Sülldorf 7 / Iserbrook 19

Für Gewerbegebiete in diesen Plänen sollte eine Umstellung auf Allgemeinen Wohngebiete oder Mischgebiete nach BauNVO erfolgen. Bei Mischgebieten sind ergänzend textliche Festsetzungen zum Ausschluss von Vergnügungsstätten zu treffen.

Gruppe 3: Ausschluss von Vergnügungsstätten in den tatsächlich überwiegend durch Wohnen geprägten und bereits als Wohngebieten ausgewiesenen Gebieten

In Wohngebieten sollen sich keine Vergnügungsstätten ansiedeln, da sie dem Charakter eines solchen Gebiets grundsätzlich widersprechen. Dies gilt insbesondere für jene Wohngebiete, die bereits als solche planungsrechtlich gesichert sind. In einigen Einzelfällen sind jedoch in älteren Bebauungsplänen Vergnügungsstätten allgemein zulässig gemacht worden, indem nicht störende Gewerbebetriebe für allgemein zulässig erklärt wurden. Dies sollte korrigiert werden, um den Gebietscharakter zu schützen.

Altona-Nord 10 (WA 2)

Iserbrook 20/Osdorf 18

Gruppe 4: Ausschluss von Vergnügungsstätten in Gebieten, die durch hochwertiges Gewerbe und Dienstleistung geprägt sind

Auch in diesen Gebieten sollen sich zur Wahrung des Gebietscharakters zukünftig keine Vergnügungsstätten ansiedeln. Es ist im Einzelfall durch eine detaillierte Bestandsaufnahme zu prüfen, ob der angestrebte Gebietscharakter durch die bestehende planungsrechtliche Ausweisung ausreichend abgesichert und somit der bloße Ausschluss von Vergnügungsstätten durch eine textliche Festsetzung alleinig zielführend ist oder ob auch der Baugebietstypus angepasst werden sollte. Je nach Ergebnis dieser Prüfung können die unten aufgeführten Untergruppen ggf. auch anders zugeschnitten werden.

4A: **Derzeitige Ausweisung Mischgebiet nach BauNVO**

Altona-Nord 12

Für das Mischgebiet in diesem Plan sollte eine Umstellung auf ein Gewerbegebiet nach BauNVO geprüft werden. Es sind ergänzend textliche Festsetzungen zum Ausschluss von Vergnügungsstätten zu treffen.

4B: **Derzeitige Ausweisung Kerngebiet nach BauNVO**

Altona-Altstadt 16 / Altona-Nord 13

Ottensen 19

Für die Kerngebiete in diesen Plänen sollte eine Umstellung auf ein Gewerbegebiet nach BauNVO geprüft werden. Es sind ergänzend textliche Festsetzungen zum Ausschluss von Vergnügungsstätten zu treffen.

4C: **Derzeitige Ausweisung Gewerbegebiet nach BauNVO**

Bahrenfeld 11

Für das Gewerbegebiet in diesem Plan sind ergänzend textliche Festsetzungen zum Ausschluss von Vergnügungsstätten zu treffen.

Gruppe 5: Ausschluss von Vergnügungsstätten aus städtebaulichen Gründen

In einigen Gebieten sind Vergnügungsstätten auf Grund ihrer städtebaulich-gestalterischen Auswirkungen nicht wünschenswert. Hier muss detailliert geprüft werden, welche Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Betroffen sind die Pläne

Altona-Altstadt 30

Altona-Altstadt 32

In diesen Arbeitsschritt wurden nur jene Pläne einbezogen, bei denen eine hohe oder mittlere Dringlichkeit für eine Planänderung erkannt wurde. Die Gruppe jener Pläne, für die eine geringe Dringlichkeit festzustellen ist, wird zum weit überwiegenden Teil durch Pläne mit Allgemeinen Wohngebieten auf Grundlage der BauNVO 1962, 1968 oder 1977 gebildet, in denen Vergnügungsstätten als nicht störende Gewerbebetriebe ausnahmsweise zulässig sind. Hier kann eine Ansiedlung im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens im Allgemeinen verhindert werden, denkbar wäre aber auch ein weiteres, dann sehr umfangreiches Sammelverfahren, in dem mit der Begründung „in Wohngebieten sollen keine Vergnügungsstätten entstehen“ jeweils eine textliche Festsetzung zu deren Ausschluss in die Verordungen der Pläne aufgenommen werden müsste.

Nicht für Sammelverfahren geeignet

Weitere 14 Pläne sind nicht für Sammelverfahren geeignet, weil in ihnen mehrere unterschiedliche Ausschlussgebiete vorhanden sind und somit unterschiedliche Fallkonstellationen und Begründungszusammenhänge Berücksichtigung finden müssen. Dies betrifft die Pläne

Baustufenplan Altona-Altstadt

Baustufenplan Bahrenfeld

Baustufenplan Groß Flottbek/ Othmarschen

Baustufenplan Ottensen

Durchführungsplan 5 A

Durchführungsplan 11 A

Altona-Altstadt 34

Altona-Nord 8

Bahrenfeld 2

Ottensen 2/Othmarschen 31/Altona-Altstadt 48

Ottensen 35

Ottensen 37

Ottensen 43

Osdorf 40

Pläne mit Geschäftsgebieten, in denen sich zukünftig keinen Vergnügungsstätten (bzw. Spielhallen und Wettbüros) mehr ansiedeln sollen

Die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen führt derzeit Bestandserhebungen für alle Geschäftsgebiete in Hamburg durch, um eine Umstellung auf Baugebietstypen nach BauNVO vorzubereiten. Im Bezirk Altona sollte dabei für die Geschäftsgebiete in folgenden Plänen ein Ausschluss von Vergnügungsstätten zumindest geprüft werden:

Baustufenplan Bahrenfeld
Baustufenplan Ottensen
Durchführungsplan 5 A
Durchführungsplan 11 A
Durchführungsplan 202
Durchführungsplan 210
Othmarschen 1

Da sich die meisten Spielhallen und/oder Wettbüros in Gebieten mit einer allgemeinen oder zumindest ausnahmsweisen Zulässigkeit für diese Nutzung befinden (siehe Kapitel 2.2.7) und zugleich oftmals in den potenziellen Ansiedlungsbereichen liegen, sind durch die angeregten Planänderungen häufig auch bestehende Standorte betroffen, die auf reinen Bestandsschutz reduziert würden. Um wie viele Einrichtungen es sich zukünftig (siehe Kapitel 1.4.2) genau handeln wird, kann aufgrund der zu erwartenden Neukonzessionierungen und Verlagerungsprozesse nicht angegeben werden. Anhand der rechten Spalte zur Dringlichkeit in den Übersichtstabellen zum Handlungsdruck auf (S. 171ff. in Teil II - Anhang zum Bericht) ist jedoch abzusehen, dass gerade in den Bebauungsplänen mit einer hohen Dringlichkeit Spielhallen und/oder Wettbüros Bestand haben, oft sogar in den entsprechenden Baugebieten.

GEWERBERECHTLICHE EINZELFALLBETRACHTUNG 05

Wird in diesem Kapitel von „Einzelfallbetrachtung“ geschrieben, ist hiermit eine genaue Betrachtung konkreter Ansiedlungsgesuche im Zusammenhang mit Einschränkungen, die nicht aus dem Planungsrecht, sondern aus dem Gewerberecht abzuleiten sind, gemeint. Der Begriff ist somit nicht zu verwechseln mit der in Kapitel 4.1 erläuterten einzelfallbezogenen Entscheidung in Bezug auf die Zulassung von Spielhallen und Wettbüros, die als für sich stehende Betrachtung zu rechtsfehlerhaften Entscheidungen führen kann.

Wie in Kapitel 1.4.2 beschrieben, werden im dem HmbSpielhG Anforderungen an Spielhallen formuliert, die bis 2017 landesweit umgesetzt werden sollen und die Ansiedlung von Spielhallen maßgeblich beeinflussen. So besagt § 2 Abs. 2 Satz 2 des HmbSpielhG, dass ein Abstand von mindestens 500 m zwischen zwei Spielhallen eingehalten werden muss. Weiter dürfen Spielhallen sich nach § 2 Abs. 2 Satz 4 HmbSpielhG nicht in räumlicher Nähe von Kinder- und Jugendeinrichtungen befinden*.

Mit dem noch ausstehenden Konzessionsverfahren für Wettbüros ist die Situation für diese Nutzungsart noch nicht endgültig geregelt. Fest steht aber, dass sich die Anforderungen an denen des GlüÄndStV und damit dem HmbSpielhG orientieren und wohlmöglich sogar die gleichen Regelungen geltend gemacht werden sollen. Auch eine Abstandsregelung zwischen Spielhallen und Wettbüros wird diskutiert, sodass nicht nur eine Spielhalle 500 m Abstand zur nächsten einhalten müsste, sondern im gleichen Abstand auch kein Wettbüro entstehen könnte.

In der Abbildung 13 (Abstandsregelung, Bsp. Ottensen) sind die Abstandsregelungen für Spielhallen zum besseren Verständnis als eine Art räumlicher Puffer dargestellt. Auch die potenziellen Abstandsregelungen zwischen den Wettbüros sind mit einer dünneren grauen Linie dargestellt, um die möglichen Auswirkungen ersichtlich zu machen. Auf die evtl. möglichen Abstände zwischen den Nutzungsarten Spielhalle und Wettbüro wurde allerdings verzichtet.

* Bauprüfdienst 6/2014, Ziffer 5.8: „Mit räumlicher Nähe in diesem Zusammenhang ist ein Abstand von weniger als 100 m gemeint.“ Verweis auf: Drucksache 20/5877 vom 16.11.2012 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 20. Wahlperiode (Gemeinsamer Bericht des Gesundheitsausschusses und des Ausschusses für Wirtschaft, Innovation und Medien über die Drucksachen 20/110 [Spielsuchtprävention auf Länderebene stärken], 20/3228 [Spielerschutz und Suchtprävention stärken – Spielhallengesetz für Hamburg] und 20/3394 [Spielhallengesetz für Hamburg - Jugend- und Spielerschutz stärken]).

Bei der Kombination von Planungs- und Gewerberecht – die in der Praxis unumgänglich ist – kommt es zu einer Überschneidung der Regularien, die wie in Abbildung 13 zu sehen ist, zu einer weiteren räumlichen Einschränkung der tatsächlichen Ansiedlungsräume führt. Die hier grün dargestellten Eignungsgebiete bedeuten zwar eine planungsrechtliche Freigabe für die Ansiedlung einer Spielhalle und/oder eines Wettbüros. Durch das Gewerberecht sind jedoch die Bereiche um Schulen und Jugendeinrichtungen sowie zwischen den Spielhallen im entsprechenden Abstand freizuhalten. So ist z. B. in Gebieten, in denen bereits eine Spielhalle ansässig ist, die Ansiedlung weiterer Einrichtungen zukünftig unter Umständen zwar planungsrechtlich zulässig, jedoch auf Grundlage des Gewerberechts unterbunden.

Die in der zweiten Abbildung (Abb. 14 Ausdünnung des Bestandes, Bsp. Ottensen) eingezeichneten Radien verdeutlichen, dass zukünftig nicht mehr alle der heute ansässigen Einrichtungen zulässig sein werden. Die Anzahl der Vergnügungsstätten hat sich in der Abbildung merklich verringert, da der Bestand so „ausgedünnt" wurde, dass die gewerberechtlichen Rahmenbedingungen zum Tragen kommen: Die Spielhallen halten untereinander den Abstand von 500 m ein – ebenso wie die Wettbüros – und keine der Vergnügungsstätten liegt in einem der Abstandspuffer der Schulen und Jugendeinrichtungen. Bei der künftigen Umsetzung werden vermutlich die älteren Spielhallen bzw. Wettbüros Vorrang vor den jüngeren haben.

Wichtig zu betonen ist jedoch, dass es sich bei den in den Abbildungen gezeigten Abstandspuffern um direkte Luftverbindungen von der jeweiligen Vergnügungsstätte oder Kinder- und Jugendeinrichtung nach außen handelt und damit um eine vereinfachte Abbildung. Im Bauprüfdienst zum Thema Spielhallen und Wettbüros wird unter 5.7. präzisiert, dass unter dem Begriff Abstand „die tatsächliche kürzeste, direkte, benutzbare, fußläufige Verbindung über frei zugängliche Wege" zu verstehen ist. Bezugspunkt ist die Mitte der Eingangstür. Im Rahmen dieses Gutachtens wird damit lediglich eine beispielhafte und keine rechtlich einwandfreie Darstellung geleistet.

Die Darstellungen sind auch dahingehend nur beispielhaft, dass zum Stand dieser Ausarbeitungen nicht klar ist, welche Einrichtungen als jeweils älteste anzusehen sind, d. h. welcher Radius als Grundlage für den Ausschluss anderer Spielhallen und Wettbüros herangezogen werden muss. Hinzu kommt, dass auch Kinder- und Jugendeinrichtungen einer gewissen Dynamik unterliegen welche zu anderen Abstandsregelungen führen kann.

Aus diesem Grund wurde die Einzelfallbetrachtung nur exemplarisch am Beispiel Ottensen illustriert, da die Ergebnisse des Gutachtens bei einer flächendeckenden Betrachtung aufgrund der oben benannten Aspekte großen Unsicherheiten unterlegen hätten (welche Einrichtung ist die älteste?) bzw. schon nach einem vergleichbar kurzen Zeitraum überholt gewesen wären (Verlagerung bzw. neue Kinder- bzw. Jungendeinrichtung).

Grundsätzlich ist die Hauptaussage der Abbildungen, dass die Ansiedlungsmöglichkeiten von Spielhallen und Wettbüros in planungsrechtlichen Eignungsgebieten durch das Gewerberecht weiter eingeschränkt werden. Diese Veranschaulichung macht auch deutlich, dass die Notwendigkeit eines Ausschlusses zum Teil an Brisanz verliert, da bereits das Gewerberecht für eine weitere Reduktion möglicher Standorte sorgt.

Abb. 13 - Abstandsregelung, Bsp. Ottensen

Abb. 14 - mögliche Ausdünnung des Bestandes, Bsp. Ottensen

Es handelt sich um eine beispielhafte Darstellung zur Verdeutlichung einer möglichen zukünftigen Entwicklung durch Berücksichtigung bestehender und geplanter Abstandsregelungen. Die Darstellung hat keinen Empfehlungscharakter.

M 1:25 000

Legende

- Eignungsgebiete
- Ausschlussgebiete
- Jugendeinrichtungen mit 100 m Abstandspuffer
- Schulen mit 100 m Abstandspuffer
- Spielhallen
- Wettbüros

FAZIT

06 |

Die Ergebnisse des Gutachtens sollten stets vor dem Hintergrund zweier im Grundsatz gegenläufiger Entwicklungen betrachtet werden:

Einerseits ist der Markt für Spielhallen und Wettbüros derzeit aufgrund der anstehenden Vergabe von Konzessionen hochdynamisch und auch aufgrund der Regelungen zu Mindestabständen, der Einrichtungen untereinander und zu sozialen Einrichtungen, ist davon auszugehen, dass sich anstelle der derzeit vorhandenen Ballungen eine insgesamt dezentralere Verteilung entwickelt. Damit werden unter Umständen auch Gebiete, die bisher aufgrund ihrer Standortfaktoren keine bevorzugten Standorte waren, für Neuansiedlungen interessant. Es ist also denkbar, dass Spielhallen und Wettbüros in Gebieten ansässig werden, in denen diese Nutzung bisher nicht vorkam. Insbesondere in überwiegend durch Wohnen geprägten Gebieten könnte dies problematisch sein und sollte durch planungsrechtliche Interventionen unterbunden werden. Im Hinblick auf die Verteilung von Vergnügungsstätten über das Stadtgebiet ist das Steuerungserfordernis durch die neuen gesetzlichen Regelungen somit eher gestiegen.

Andererseits ist festzustellen, dass das Erfordernis der planungsrechtlichen Steuerung von Spielhallen und Wettbüros in Bezug auf ihre Auswirkungen durch die Veränderungen im Gewerberecht in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat. Auch wenn noch nicht abschließend geklärt ist, wie Vorgaben für Wettbüros aussehen werden, ist davon auszugehen, dass zumindest die Bestrebungen des Gesetzgebers dahingehen, die für Spielhallen geltenden Regelungen auch für diese Einrichtungen zu übernehmen. Voraussichtlich werden also auch hier keine Mehrfachkonzessionen erteilt werden und Bestimmungen zu Abständen der Wettbüros untereinander gelten, ggf. werden sogar Bestimmungen für den Abstand zwischen Spielhallen und Wettbüros festgelegt. Aufgrund der Regelungen zu einer maximalen Anzahl von Spielgeräten in Bezug zu der erforderlichen Grundfläche je Gerät

werden vermutlich auch kaum noch Spielhallen mit Größen von deutlich mehr als 100 m² entstehen. Es ist also wahrscheinlich, dass keine großen, „kerngebietstypischen“ Standorte entstehen und sich keine Agglomerationen mehr bilden bzw. im Zuge der Neukonzessionierung sogar bestehende Agglomerationen etwa in den Zentren von Altona-Altstadt und Ottensen aufgelöst werden. Bisher wesentliche und gravierende Auswirkungen wie Verdrängungs- und Trading-Down-Prozesse werden daher zukünftig weniger virulent sein, da Einzelstandorte von Spielhallen kaum geeignet sind, diese auszulösen.

Vor diesem Hintergrund gilt es im Einzelfall auf der Grundlage der durch das Gutachten zur Verfügung gestellten Erkenntnisse und innerhalb der durch das Gutachten für die einzelnen Plangebiete ermittelten Dringlichkeitsstufen zu entscheiden, welche Pläne möglichst zügig geändert werden sollen, um städtebaulich nicht erwünschte Entwicklungen zu verhindern. Neben der überschlägigen Vorsortierung für die empfohlenen Sammelverfahren, sind im Rahmen von Einzelfallbetrachtungen z. B. auch die gewerberechtlichen Vorgaben als Entscheidungsgrundlage einzubeziehen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das vorliegende Gutachten für Entscheidungen über die Änderung von Planrecht einen Leitfaden bildet, letztlich jedoch stets Einzelfallbetrachtungen durchgeführt werden müssen, die im Ergebnis in Entscheidungen für oder gegen die Einleitung eines Planverfahrens münden. Dabei wird in vielen Fällen auch die Abwägung mit den Handlungsbedarfen in anderen Gebieten unerlässlich sein, um vorhandene Planungskapazitäten sinnvoll einzusetzen.

QUELLEN

LITERATURVERZEICHNIS

Bauprüfdienst (BPD) der Freien und Hansestadt Hamburg, 6/2014
Bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten von Spielhallen und Wettbüros (BPD Spielhallen und Wettbüros).

Bönker, Christian/Bischopink, Olaf (2014): Baunutzungsverordnung, Nomos und Beuth Verlag: Baden-Baden, S. 240.

Evers, Patricia (2015): Verwaltungsgericht Wiesbaden stoppt die angekündigte Erteilung von 20 Sportwetten-Konzessionen an die ausgewählten Bewerber, URL: https://vg-wiesbaden-justiz.hessen.de/irj/VG_Wiesbaden_Internet?rid=HMdJ_15/VG_Wiesbaden_Internet/sub/205/2053ca2d-cd22-d417-9cda-a2b-417c0cf46,,,11111111-2222-3333-4444-100000005003%252526overview=true.htm (letzter Zugriff 03.11.2015).

Goldmedia (2010): Glücksspielmarkt in Deutschland: Berlin.

Planersocietät - Stadtplanung, Verkehrsplanung, Kommunikation (2014): Masterplan Vergnügungsstätten Stadt Dortmund: Dortmund, S.20.

Trümper, Jürgen/Heimann, Christiane (2014): Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, 12. Auflage, Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.: Unna, S. 13-14 + S. 259. URL: http://akspielsucht.de/wp-content/uploads/2014/10/Inhalt.pdf (letzter Zugriff: 03.11.2015).

GESETZESTEXTE

Baugesetzbuch (BauGB)
in der Fassung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2415), zuletzt geändert am 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722, 1731).

Baunutzungsverordnung (BauNVO)
in der Fassung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 133), zuletzt geändert am 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548, 1551).

Baupolizeiverordnung (BPVO)
vom 8. Juni 1938 (Sammlung des bereinigten hamburgischen Landesrechts I 21302-n).

Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Erster GlüÄndStV)
in der Fassung vom 01. Juli 2012.

Gewerbeordnung (GewO)
vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202) zuletzt geändert am 06. September 2013 (BGBl. I S. 3556, 3557).

Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV)
vom 15. Dezember 2011.

Hamburgische Gesetz zur Ausführung des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (HmbGlüÄndStVAG)
vom 29. Juni 2012.

Hamburgisches Spielhallengesetz (HmbSpielhG)
vom 04. Dezember 2012.

Spielverordnung (SpielV)
in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 08. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2003) geändert worden ist.

Strafgesetzbuch (StGB)
in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.12.2015 (BGBl. I S. 2177) m.W.v. 10.12.2015 StGB.

BESCHLÜSSE UND URTEILE

BVerwG, Urteil vom 14.07.1972 - IV C 8.70 - BVerwGE 40, 258.

BVerwG, Beschluss vom 22.05.1987 - Az. 4 N 4/86.

BVerwG, Beschluss vom 29.07.1991 - Az. 4 B 80/91.

BVerwG, Beschluss vom 29.10.1992 - 4 B 103/92 - NVwZ-RR 1993, 287 f.

BayVGH, Urteil vom 24.3.2011 - 2 B 11,59.

VG Neustadt (Weinstraße), Urteil vom 12.8.2010 - 4 K 272/10 NW.

INTERVIEWS

[redacted]
Referat für Glücksspielaufsicht, [redacted] am 08.09.2015

sowie Gesprächsrunden mit der Fachöffentichkeit (Bezirk Altona/Fachbehörde)

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Bei den Abbildungen und Tabellen handelt es sich um eigene Darstellungen, die auf Grundlage von Datensätzen des Bezirks sowie der Bestandsaufnahme erstellt wurden.

Ausnahme sind die Beispielabbildungen im Kapitel 3.1 „Raumtypologien". Diese Abbildungen entstammen: **GeoOnline** (2018): Geodatenportal der Stadt Hamburg Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung © 2018 URL: https://www.geoportal-hamburg.de/Geoportal/geo-online/ (letzter Zugriff: 23.03.2018).

Die Icons in Kapitel 1.5 „Einflussfaktoren" entstammen z.T. **Flaticon** (2016): Icons made by „http://www.flaticon.com/authors/icon-works" and „http://www.freepik.com" from „http://www.flaticon.com" (letzter Zugriff: 27.06.2016).