

STADT TRIER

Konzept zur bauplanungsrechtlichen Steuerung von Bordellen und bordellartigen Betrieben



Stadtplanungsamt Trier, Dezember 2015

Stand: Entwurf für Beratung im Stadtrat



Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	1
2	Ziele des Konzeptes zur Steuerung der Ansiedlung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben	2
3	Definitionen und Begriffsabgrenzungen	3
3.1	Bordelle	3
3.2	Bordellähnliche Betriebe	3
3.3	Terminwohnung.....	4
3.4	Wohnungsprostitution	4
3.5	Sexshops.....	4
3.6	Vergnügungsstätte	5
4	Bauplanungsrechtliche Ausgangssituation	5
5	Bestandsaufnahme	8
5.1	Lage der Bordelle und bordellartigen Betriebe in der Stadt Trier	8
5.2	Anzahl der Plätze	9
5.3	Bisherige Regelungen zur Zulässigkeit von Bordellen und bordellartigen Betrieben	10
6	Konzept	11
6.1	Bedarfsschätzung.....	11
6.2	Vorgehensweise bei der Ermittlung der zukünftig bauplanungsrechtlich zu sichernden Bordellstandorte	12
6.3	Bauplanungsrechtlich zu sichernde Bordellstandorte (Standortfestlegungen)	14
6.4	Ergebnis	15
7	Handlungsbedarf und weiteres Vorgehen	16

1 Einführung

„Bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (ProstG) am 1.1.2002 bestand mehrheitlich in der Lit. und vollständig in der Rspr. die Auffassung, dass die Prostitution, auch wenn sie nicht verboten und strafbar ist, als eine sittenwidrige und in verschiedener Hinsicht sozialwidrige Tätigkeit gilt“¹. Mit Verabschiedung des Prostitutionsgesetzes wurde dieser Status aufgehoben. Prostitution ist damit aktuell in Deutschland eine legale Nutzung.

In der Folge stieg in den letzten Jahren die Anzahl an Genehmigungsanfragen für Bordelle und bordellähnliche Betriebe in der Stadt Trier erheblich. Auch sind mehrere Betriebe ohne Baugenehmigung eröffnet worden. Diese Entwicklung führt zu städtebaulich problematischen Folgen.

Die Ansiedlung bzw. das Vorhandensein von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben kann zu einer negativen Imagebildung für die nähere Umgebung führen. Mit Bordellen und bordellähnlichen Betrieben werden zudem sogenannte milieubedingte Unruhen und Trading-Down-Effekte in Verbindung gebracht. Mietpreisverzerrungen, Leerstände im direkten Umfeld sowie Verdichtungstendenzen bis hin zu Rotlichtvierteln sind häufig eine direkte Folge der Ansiedlung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben. Probleme werden zudem in den – oftmals in dieser Branche zu beobachtenden – kriminellen Begleiterscheinungen (bspw. Drogenverkauf, Drogenkonsum) gesehen. Prostitutive Nutzungen rufen daher regelmäßig bodenrechtlich beachtliche Spannungen hervor. Auch entstehen bei Eröffnung prostitutiver Betriebe regelmäßig Konflikte mit sozialen Einrichtungen (v.a. Kinder- und Jugendeinrichtungen), die sich in der näheren Umgebung befinden.

Als legale Nutzung, mit der Einordnung als Gewerbebetriebe aller Art, besteht für die Prostitution aus bauplanungsrechtlicher Sicht allerdings eine entsprechende Zulässigkeit in den verschiedenen Baugebieten. Eine reine Negativplanung im Sinne eines Komplettausschlusses von Bordellen und bordellartigen Betrieben im gesamten Stadtgebiet ist daher nicht zulässig; entsprechenden Nutzungen ist im Rahmen der Bauleitplanung in substantieller Weise Raum zu schaffen. Die Rechtsprechung hat zudem deutlich gemacht, dass für eine bauplanungsrechtliche Entscheidungsfindung nur städtebauliche Gründe - und nicht etwa moralisch-ideologische Aspekte - für einen Ausschluss von Bordellen und bordellartigen Betrieben, angeführt werden können.

Städtebauliche Gründe zum Ausschluss von Prostitutionsnutzungen sind insbesondere gegeben, wenn die strittigen Nutzungen

¹ Fickert/Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften. 12. Auflage, § 4 Abs. 3, Rdnr. 9.62, S. 503.

- entgegen einer angestrebten städtebaulichen Entwicklung Trading-Down-Effekte (Verlust an Lagequalität, Niveauabsenkung, Leerstände, massive Konzentration prostitutiver Nutzungen etc.) verursachen,
- zu Störungen oder Belästigungen innerhalb des Gebiets oder für benachbarte Gebiete zu Unzulässigkeiten führen,
- nach Anzahl, Lage und Umfang der Zweckbestimmung und der Eigenart des Baugebiets widersprechen.

Vor dem Hintergrund der fortwährenden Nachfrage nach neuen Standorten, der Eröffnung von Betrieben ohne Baugenehmigung, der vielfältigen städtebaulichen Probleme, die mit den konflikträchtigen prostitutiven Nutzungen einhergehen, sowie der Anforderung, der Prostitution in substanzieller Weise Raum zu verschaffen, ist für die Stadt Trier eine städtebauliche Steuerung der Bordelle und bordellartigen Betriebe erforderlich.

2 Ziele des Konzeptes zur Steuerung der Ansiedlung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben

Die gesamtstädtische Konzeption zur bauplanungsrechtlichen Steuerung der Ansiedlung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben stellt ein städtebauliches Konzept i. S. d. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB dar. Ein solches Konzept hat die Schaffung transparenter und einheitlicher Entscheidungskriterien für die Einzelfallbewertung zum Ziel. Es soll eine hohe (bau)rechtliche Planungssicherheit erreicht werden. Allerdings entfaltet ein derartiges Konzept keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber Privaten, sondern dient vielmehr als Vorbereitung und Grundlage für formelle Planungen oder sonstige Maßnahmen im Sinne des Baugesetzbuches. Eine Steuerungswirkung entfaltet ein solches Konzept somit erst durch Umsetzung insbesondere im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung.

Die konkreten, städtebaulichen Ziele, die die Stadt Trier mit der Steuerung der Ansiedlung von Bordellen und bordellähnlichen Nutzungen verfolgt, sind im Wesentlichen:

- Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung,
- Schutz der gewerblichen und industriellen Flächen vor sog. „Trading-Down-Effekten“, insbesondere vor dem Hintergrund der im Rahmen der Fortschreibung des Flächennutzungsplanes 2025 der Stadt Trier festgestellten Gewerbeflächenknappheit,
- Sicherung eines störungsfreien Wohnumfeldes in den nicht vorgeprägten Wohnbereichen,
- Schutz von sozialen Einrichtungen wie z.B. Schulen, Kindertagesstätten, anderen Jugendeinrichtungen etc.

- Sicherung eines angemessenen Angebotes von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben an geeigneten Standorten.

Zur Erreichung dieser Ziele sollen Standorte innerhalb des Stadtgebietes definiert werden, in denen eine Ansiedlung der Betriebe den städtebaulichen Entwicklungszielen der Stadt Trier nicht entgegensteht. Ziel ist somit nicht eine Verdrängung der Betriebe, sondern eine gezielte Ausweisung nutzungsverträglicher Standorte, wodurch Störpotenziale minimiert werden.

3 Definitionen und Begriffsabgrenzungen

Im Rahmen des Konzeptes der Stadt Trier zur Steuerung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben ist aus bauplanungsrechtlicher Sicht im Wesentlichen zwischen **Bordellen, bordellähnlichen Betrieben, Wohnungsprostitution und sexuell orientierten Vergnügungsstätten** zu unterscheiden. Während Bordelle und bordellähnliche Betriebe mitunter eine direkte Außenwirkung in ihrem unmittelbaren städtischen Umfeld entfalten, ist die Wohnungsprostitution eine diskretere Nutzungsform. Daneben treten noch sexuell orientierte Vergnügungsstätten auf, wie bspw. Swinger-Clubs, Peep-Shows oder Striptease-Bars. Die Übergänge sind oft fließend, so dass sich eine konkrete Abgrenzung als schwierig erweist.

3.1 Bordelle

Als Bordell wird das organisierte Angebot von Prostitution in einer baulichen Anlage definiert, welches typischerweise in den Rotlicht- und Vergnügungsvierteln einer Stadt zu finden ist. Beispiele für Bordelle sind vor allem Eroscenter, Laufhäuser und FKK-Clubs, wobei letztgenannte auch unter den Begriff bordellähnliche Betriebe fallen können. Bei einem Bordell muss es sich nicht zwingend nur um ein Haus handeln, es kann sich auch um mehrere Gebäude oder gar um einen ganzen Straßenzug handeln. Die Prostituierten werben für sich in Schaufenstern, Fluren oder in sogenannten Kontakthöfen. Es besteht zumeist eine hohe Fluktuation unter den Prostituierten, auch durch den Zuzug ausländischer Sexarbeiterinnen oder Sexarbeiter. Die Zimmer in den Bordellen müssen von den Prostituierten meist zu hohen Preisen gemietet werden.

3.2 Bordellähnliche Betriebe

Kennzeichen eines bordellartigen Betriebs ist, wie beim Bordell auch, die Prostitution innerhalb einer baulichen Anlage. Der Unterschied zu einem „reinen“ Bordell besteht in der Verbindung von Prostitution mit anderen Dienstleistungen wie bspw. Sauna oder Massage. Unter den Begriff fallen daher z.B. Einrichtungen wie Anbahnungsstätten, Clubs, einschlägige Massageinstitute oder Saunen o.ä. Ebenfalls unter den Begriff „bordellähnlicher Betrieb“ fällt die Prostitution in Wohnungen von Wohnhäusern, in denen Zimmer rein für prostitutive Tätigkeiten eingerichtet sind und drei oder mehr Prostituierte ihrer Arbeit nachgehen ohne dort wohnhaft zu sein (Wohnungsbordelle, Terminwohnung). Hier liegt auch die zentrale Unterscheidung zum Begriff der „Wohnungsprostitution“.

Die Zulässigkeit von bordellähnlichen Betrieben richtet sich nach den gleichen Maßstäben der bauplanungsrechtlichen Zulassung von Bordellen.

3.3 Terminwohnung

Eine weitere häufige, untergeordnete Form von bordellähnlichen Betrieben sind die Terminwohnungen. Hier sind im Wechsel (auch stundenweise) verschiedene Prostituierte anzutreffen. Im Unterschied zur Wohnungsprostitution ist jedoch keine der Sexarbeiterinnen in der Terminwohnung wohnhaft. Die Verwaltung von Terminwohnungen übernehmen häufig nicht mehr aktiv tätige, ältere Prostituierte, die die Wohnungen mieten und den Prostituierten zu einem erhöhten Mietzins überlassen. Die Prostituierten gehen in den Wohnungen häufig nur ihrer Tätigkeit nach, übernachten dort aber nicht oder nur für kurze Zeit (oftmals eine Woche). Da es sich hier um eine rein gewerbliche Zimmervermietung mit prostitutiven Tätigkeiten handelt, ist diese entsprechend einem bordellähnlichen Betrieb in Gewerbe- oder Industriegebieten zulässig.²

3.4 Wohnungsprostitution

Der Begriff Wohnungsprostitution (auch Modell-, Appartement- oder Hostessenprostitution) beschreibt die Wohnnutzung in einem Gebäude mit untergeordneter Prostitution. Nach außen tritt die gewerbliche Nutzung nur wohnähnlich und nicht prägend in Erscheinung (bspw. rote Vorhänge).

Bei der Wohnungsprostitution gehen bis zu zwei Prostituierte in einer gemeinsamen Wohnung, in welcher sie wohnhaft im Sinne ihres Hauptwohnsitzes sind, ihrer gewerblichen Tätigkeit nach. Bei drei oder mehr Wohnungsinhabern im Sinne einer Wohngemeinschaft ist von einer Wohnungsprostitution auszugehen, wenn zur Ausübung der prostitutiven Tätigkeit nicht mehr als 50% der Wohn- und Nutzflächen genutzt werden und den Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern private Räume zur Verfügung stehen, in denen ein „normales“ Wohnen möglich ist. Werden diese Voraussetzungen bei einer Wohngemeinschaft nicht erfüllt, ist von einem Wohnungsbordell auszugehen, also einem bordellartigen Betrieb, der nur in Gewerbe- oder Industriegebieten zulässig ist.³

3.5 Sexshops

Sexshops, soweit sie sich auf den Verkauf von Waren beschränken, zählen weder zu der Kategorie der Vergnügungsstätten noch zur Kategorie der Bordelle und bordellartigen Betriebe, sondern sind den Einzelhandelsbetrieben zuzurechnen. Als nicht störende Gewerbebetriebe sind Einzelhandelsbetriebe in Mischgebieten grundsätzlich

² Vgl. Fickert/Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften. 12. Auflage, § 6, Rdnr. 2.1, S. 684f.

³ Vgl. Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Rheinland-Pfalz (2008): Das Prostitutionsgesetz und die Regelungen in Rheinland-Pfalz (Broschüre).

allgemein zulässig. Demgegenüber sind Sexshops mit mehreren Kabinen für das Abspielen von Pornofilmen gegen Entgelt als Vergnügungsstätten anzusehen.⁴

3.6 Vergnügungsstätte

Unter den Begriff „Vergnügungsstätte“ in seiner bauplanungsrechtlichen Bedeutung fallen im Wesentlichen folgende fünf Unterarten:

- Nachtlokale jeglicher Art, Vorführ- und Geschäftsräume, deren Zweck auf Darstellungen mit sexuellem Charakter ausgerichtet ist, einschließlich Sex-Shops mit Videokabinen,
- Diskotheken,
- Spiel- und Automatenhallen,
- Wettbüros,
- Swinger-Clubs.⁵

In sexuell orientierten Vergnügungsstätten stehen die Darbietung, Zurschaustellung und die Animierung des Publikums durch sexualisierte Inhalte jeglicher Art im Vordergrund. Beispiele hierfür sind Striptease- und Poledance-Bars, Peep-Shows, Videokabinen, Erotikkinos, Night-Clubs oder Swinger- und Pärchen-Clubs. Die Grundlage für die Eröffnung eines Betriebes, in denen sich Personen zu Ansprache des Sexualtriebs zur Schau stellen, ist die Erlaubnis nach § 33a der GewO.

4 Bauplanungsrechtliche Ausgangssituation

Der bauplanungsrechtliche Rahmen für die Steuerung von Bordellen und bordellartigen Betrieben erstreckt sich über die Baugrundstücke. Der öffentliche Straßenraum ist davon nicht betroffen. Daher kann bspw. die Straßenprostitution nicht bauplanungsrechtlich gesteuert werden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts werden Bordelle und bordellähnliche Betriebe als Untergruppen von Gewerbebetrieben beurteilt.⁶ „Nach dem Begriffsinhalt der Vergnügungsstätten, so wie er [umgrenzt und abgegrenzt] ist, handelt es sich bei Bordellbetrieben um eine mit den Vergnügungsstätten nicht vergleichbare Art von Betrieben. Das Aufsuchen eines Bordells aufgrund vielschichtiger und zugleich ganz unterschiedlicher sexueller Beweggründe ist mit dem Besuch von Stätten, um sich dort *durch Dritte* vergnügen zu lassen, schlecht zu vergleichen, wengleich ‚Vergnügungs‘-Stätten häufig auch dem sexuellen Amüsement dienen.

⁴ Vgl. Fickert/Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften. 12. Auflage, § 7 Abs. 2, Rdnr. 7.4, S. 728.

⁵ Vgl. Fickert/Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften. 12. Auflage, § 4a Abs. 3, Rdnr. 22.2, S. 570.

⁶ BVerwG, Beschluss vom 02.11.2015, 4 B 32.15

Dem Bauplanungsrecht, das vor allem die *Verträglichkeit* unterschiedlicher Grundstücksnutzungen regelt, steht eine Wertung der Nutzung in sozioethischer Hinsicht - anders als dem Gewerberecht (...) - nicht zu (...). Bei Bordellen, deren gesellschaftliches Faktum nicht gezeugnet und damit städtebaulich nicht verdrängt werden kann, handelt es sich bauplanungsrechtlich um Gewerbebetriebe sui generis, die mit dem Inbegriff des Wohnens (...) schlechthin nicht vereinbar sind. Sie benötigen daher stets einen besonderen - nicht generell vorher festzusetzenden - Standort.“⁷

Während im unbeplanten Innenbereich die Eigenart der näheren Umgebung regelmäßig maßgeblich für die Zulässigkeit ist, richtet sich die Zulässigkeit in den Baugebieten (Bebauungsplanbereiche und homogene Gebiete im unbeplanten Innenbereich) nach der Störgradsystematik der Baunutzungsverordnung. Demnach sind die das Wohnen wesentlich störenden Bordelle und bordellähnlichen Betriebe lediglich in Kern-, Gewerbe- und Industriegebieten zulässig (vgl. Tabelle 1).

Der Ausschluss von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben in diesen Gebieten kann dennoch zulässig sein, beispielsweise um die Belange der Bevölkerung in einer nahe gelegenen Wohnsiedlung nicht zu beeinträchtigen. Im Bebauungsplan darf festgesetzt werden, dass bestimmte Arten von allgemein zulässigen Nutzungen ausnahmsweise unzulässig sind, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen (OVG Koblenz, Urteil vom 11.05.2005, 8 C 10053/05.OVG).

Folgende Tabelle gibt eine Übersicht in Bezug auf die Zulässigkeit von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben in den Baugebieten nach der BauNVO.

Baugebiet nach BauNVO	Zulässigkeit von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben
§ 2 Kleinsiedlungsgebiete	Unzulässig
§ 3 Reine Wohngebiete	Unzulässig
§ 4 Allgemeine Wohngebiete	Unzulässig
§ 4a Besondere Wohngebiete	Unzulässig
§ 5 Dorfgebiete	Unzulässig
§ 6 Mischgebiete	Unzulässig
§ 7 Kerngebiete	Zulässig
§ 8 Gewerbegebiete	Zulässig
§ 9 Industriegebiete	Zulässig
§ 10 Sondergebiet Erholung	Unzulässig
§ 11 Sonstiges Sondergebiet	Unzulässig

Tabelle 1: Zulässigkeit von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben nach Baugebieten

Quelle: Eigene Darstellung

⁷ Fickert/Fieseler (2014): Baunutzungsverordnung. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes mit ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften. 12. Auflage, § 8 Abs. 2, Rdnr. 5.4, S. 765.

In **Wohngebieten** nach § 2 BauNVO (Kleinsiedlungsgebiet), § 3 BauNVO (reines Wohngebiet) und § 4 BauNVO (allgemeines Wohngebiet) sind Bordelle, bordellähnliche Betriebe und Wohnungsprostitution nach der typisierenden Betrachtungsweise generell nicht zulässig. In besonderen Wohngebieten nach § 4a BauNVO sind sonstige Gewerbebetriebe zulässig, soweit diese nach der besonderen Eigenart des Gebietes mit der Wohnnutzung vereinbar sind. Die Wohngebietsverträglichkeit von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben wird allerdings durchgängig verneint. Ähnliches gilt für das **Dorfgebiet** nach § 5 BauNVO.

In der Rechtsprechung wurde die Unzulässigkeit von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben in **Mischgebieten** nach § 6 BauNVO grundsätzlich angenommen (vgl. OVG Koblenz, Beschluss vom 09.02.2007, 8 B 10019/07; VGH Mannheim, Urteil vom 13.02.1998). Ein Bordell bzw. bordellähnlicher Betrieb ist in einem wesentlich auch dem Wohnen dienenden Mischgebiet demnach also nicht genehmigungsfähig (OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 16.09.2013, 8 A 10558/13). Die sog. Wohnungsprostitution stellt hingegen eine gewerbliche Nutzung dar, die im Mischgebiet nicht generell unzulässig ist. Mit gewerblichen Nutzungen dieser Art sind nicht typischerweise Auswirkungen auf die Nachbarschaft verbunden, die das Wohnen wesentlich stören (VGH Mannheim, Beschluss vom 09.08.1996 - 8 S 1987/96). Es zeigt sich, dass die Unterscheidung zwischen den regelmäßig störenden Bordellen und bordellartigen Betrieben und der zurückhaltenderen und damit nachbarschaftsverträglicheren Wohnungsprostitution wegen des unterschiedlichen Störungspotentials bauplanungsrechtlich relevant ist.

In **Kerngebieten** nach § 7 BauNVO sind sonstige nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe und damit entsprechend Bordelle und bordellartige Betriebe zulässig. Die Ausweisung eines Kerngebietes dient vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben, zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur (§ 7 Abs. 1 BauNVO).

In **Gewerbegebieten** (§ 8 BauNVO) und **Industriegebieten**⁸ (§ 9 BauNVO) sind Gewerbegebiete aller Art, und somit Bordelle und bordellähnliche Betriebe, zulässig. Die Wohnungsprostitution hingegen ist in diesen Gebieten - aufgrund der allgemeinen Unzulässigkeit von Wohnnutzung - nicht genehmigungsfähig. Ein Ausschluss von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben ist hier über § 1 Abs. 5 i. V.m. § 1 Abs. 9 BauNVO im Bebauungsplan oder im Einzelfall über § 15 BauNVO möglich.

In den erholungsbezogenen (§ 10 BauNVO) und den sonstigen **Sondergebieten** (§ 11 BauNVO) sind Bordelle, bordellähnliche Betriebe und Wohnungsprostitution ausgeschlossen, wenn diese nicht unter die festgesetzte Zweckbestimmung und Art der Nutzung fallen. Als Zweckbestimmung für die Sonstigen Sondergebiete, die sich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheiden, kommen

⁸ In der Kommentierung wird z. T. auch die Auffassung vertreten, dass Bordellbetriebe in Industriegebieten nicht zulässig sind; vgl. Ziegler in Brügelmann, Baugesetzbuch 93. Ergänzungslieferung 2015, § 4a BauNVO Rn. 72

insbesondere die in § 11 Abs. 2 BauNVO genannten Zweckbestimmungen in Betracht, welche in aller Regel keine Zulässigkeit für prostitutive Nutzungen eröffnen.

5 Bestandsaufnahme

Die Ermittlung aktueller und genauer Zahlen im Bereich des prostitutiven Gewerbes gestaltet sich äußerst schwierig. Zumeist handelt es sich nur um Schätzungen und Mutmaßungen, da im Bereich der Prostitution bei einer selbstständigen Prostitutionsausübung kein Gewerbe angezeigt werden muss. Darüber hinaus können kriminelle Aktivitäten mit dem Gewerbe verbunden sein, von Zwangsprostitution bis hin zum organisierten Menschenhandel, wodurch hier zum Zwecke der Verschleierung der kriminellen Handlungen oft eine hohe standortbezogene Fluktuation bei den Prostituierten besteht. Deutschlandweit geht man nach Schätzung der Berliner Prostituiertenberatungsstelle Hydra e.V. von 400.000 Prostituierten aus. Auch die Zahl der Betriebe lässt sich nicht exakt ermitteln, unter anderem weil die Grenzen zwischen den verschiedenen Formen prostitutiver Betriebe und Vergnügungsstätten oft fließend sind, was auch Rechtsprechungen zu diesem Thema verdeutlichen (bspw. VG Stuttgart, Beschluss vom 04.05.2006, Az: 12 K 1360/06 – „FKK-Sauna-Club“).⁹

5.1 Lage der Bordelle und bordellartigen Betriebe in der Stadt Trier

In der folgenden Tabelle sind die baurechtlich genehmigten und bestandsgeschützten Bordelle und bordellähnlichen Betriebe im Trierer Stadtgebiet aufgelistet. Darüber hinaus existieren 12 der Stadt Trier bekannte, baurechtlich nicht genehmigte Betriebe.¹⁰ Weiterhin zu beachten ist, dass die Wohnungsprostitution im Rahmen dieses Konzeptes nicht thematisiert wird und daher nicht aufgenommen ist.

Tabelle 2: Lage der Bordelle und bordellartigen Betriebe

Standort	Bordell bzw. bordellartiger Betrieb	Stadtteil	Art der Nutzung im Umfeld
Ruwerer Str. 3	Pretty Girls	Ruwer	Gewerbe
Loebstr. 13-14	La Studio Fantasies	Nord	Gewerbe
Rudolf-Diesel-Str.12	Club Pearls	Nord	Gewerbe
Karl-Benz-Str. 1	Popphaus	Nord	Gewerbe

⁹ Rheinland-Pfalz, Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, Das Prostitutionsgesetz und die Regelungen in Rheinland-Pfalz (Broschüre).

¹⁰ Im Jahr 2013 fand eine Bestandsaufnahme von Seiten des Stadtplanungsamtes statt. Diese Informationen wurden diesjährig durch eine Internetrecherche aktualisiert und ergänzt. Beachtet wurden zudem die Gewerbebeanmeldungen für gewerbliche Zimmervermietungen, Bordellbetriebe sowie barähnliche Betriebe im Trierer Stadtgebiet sowie die der Stadt Trier bekannten Adressen bzgl. Prostitutionssteuer.

Bahnhofsplatz 5	Haus Michelle	Mitte-Gartenfeld	Einzelhandel, Wohnen
Luxemburger Str. 61-63	Eros-Center	West-Pallien	Wohnen, Gewerbe
Karl-Marx-Str. 53a	007 / Carmens Red Mile	Mitte-Gartenfeld	Gewerbe, Wohnen, Verwaltung
Karl-Marx-Str. 57	Hafenmelodie	Mitte-Gartenfeld	Gewerbe, Wohnen, Verwaltung
Karl-Marx-Str. 59	Trier Privat	Mitte-Gartenfeld	Gewerbe, Wohnen, Verwaltung
Lorenz-Kellner-Str. 2	Herz Dame	Mitte-Gartenfeld	Gewerbe, Wohnen, Verwaltung

Anzumerken ist, dass für den Standort Zurmaiener Straße 173 derzeit ein positiver Bauvorbescheid für einen bordellartigen Betrieb besteht.

5.2 Anzahl der Plätze

Hinsichtlich der Anzahl der Plätze in Bordellen und bordellähnlichen Betrieben zeigt sich die Schwierigkeit der Zählung insbesondere in der hohen Fluktuation der Frauen. Diese wechseln teilweise wöchentlich. Zudem werden Betriebe immer wieder geschlossen und kurz darauf unter anderer Geschäftsführung oder neuem Namen wieder neu eröffnet. Einsehbarkeit und Transparenz sind daher in diesem Gewerbe nur unzureichend gegeben.

Eine Internetrecherche ergab eine Zahl von insgesamt ca. 160 Prostituierten, die in den bekannten Bordellen und bordellähnlichen Betrieben tätig sind. Davon sind ca. 104 Plätze in Betrieben befindlich, die bauplanungsrechtlich nicht bedenklich sind (vgl. folgende Tabelle). Diese Betriebe sind genehmigt bzw. genießen Bestandschutz. Lediglich ca. 56 bestehende Plätze stehen im Rahmen des vorliegenden Konzeptes also zur Disposition.

Tabelle 3: Anzahl der Prostitutionsplätze in den Bordellen und bordellartigen Betrieben

Standort	Bordell bzw. bordellartiger Betrieb	Anzahl der Plätze
Ruwerer Str. 3	Pretty Girls	4
Loebstr. 13-14	La Studio Fantasies	8
Rudolf-Diesel-Str.12	Club Pearls	21
Karl-Benz-Str. 1	Popphaus	10
Bahnhofsplatz 5	Haus Michelle	15
Luxemburger Str. 61-63	Eros-Center	32
Karl-Marx-Str. 53a	007 / Carmens Red Mile	4
Karl-Marx-Str. 57	Hafenmelodie	3
Karl-Marx-Str. 59	Trier Privat	6
Lorenz-Kellner-Str. 2	Herz Dame	1
Summe		104

5.3 Bisherige Regelungen zur Zulässigkeit von Bordellen und bordellartigen Betrieben

Bei Analyse der bestehenden Bebauungspläne im räumlichen Umgriff der fraglichen Standorte zeigt sich, dass sich die genehmigten Bordelle und bordellartigen Betriebe im Stadtteil Nord und Ruwer in Gewerbegebieten befinden. In diesen rechtsverbindlichen Bebauungsplänen sind Bordelle und bordellähnliche Betriebe – vor dem Hintergrund der Zulässigkeit von Gewerbebetrieben aller Art – allgemein zulässig. Das Haus Michelle am Bahnhofplatz 5 dagegen liegt im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB. Das Eros-Center in der Luxemburger-Straße befindet sich im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der Bordelle und bordellartige Betriebe ausschließt. Für diesen Betrieb besteht allerdings ein erweiterter Bestandsschutz nach § 1 Abs. 10 BauNVO. Erfolgt eine Beseitigung des Betriebes (aus anderen Gründen als der im Bebauungsplan vorgesehene Erneuerung), entfällt die Zulässigkeit des Bordellbetriebes an diesem Standort. Jedoch ist – auch längerfristig – nicht mit der Beseitigung dieses Laufhauses zu rechnen.

Die Karl-Marx-Straße und ihre nähere Umgebung befinden sich in keinem Geltungsbereich eines Bebauungsplans und sind somit nach § 34 BauGB zu beurteilen.

Tabelle 4: Bauplanungsrechtliche Beurteilung der Bordelle und bordellartigen Betriebe

Standort	Bordell bzw. bordellartiger Betrieb	Geltungsbereich rechtsverbindlicher B-Plan / § 34 BauGB	Festsetzung
Ruwerer Str. 3	Pretty Girls	BR 14	GE
Loebstr. 13-14	La Studio Fantasies	BN 73	GE
Rudolf-Diesel-Str.12	Club Pearls	BN 73	GE
Karl-Benz-Str. 1	Popphaus	BN 73	GE
Bahnhofplatz 5	Haus Michelle	§ 34 BauGB	-
Luxemburger Str. 61-63	Eros-Center	BW 75-1	WA
Karl-Marx-Str. 53a	007 / Carmens Red Mile	§ 34 BauGB	-
Karl-Marx-Str. 57	Hafenmelodie	§ 34 BauGB	-
Karl-Marx-Str. 59	Trier Privat	§ 34 BauGB	-
Lorenz-Kellner-Str. 2	Herz Dame	§ 34 BauGB	-

Der geplante Betrieb in der Zurmaiener Straße 173 (positiver Bauvorbescheid) liegt bisher im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB; ein Bebauungsplan befindet sich jedoch in Aufstellung.

Unter den nicht genehmigten Betrieben sind mehrere Betriebe existent, für die der jeweilige Bebauungsplan keine Zulässigkeit vorsieht. Für die Betriebe, die nach § 34 BauGB zu beurteilen sind, ist eine Zulässigkeit ebenfalls anzuzweifeln, wenn die Umgebung stark von Wohnbebauung oder sonstigen störungsempfindlichen Nutzungen geprägt ist.

6 Konzept

6.1 Bedarfsschätzung

Prinzipiell stellt sich die Frage, welcher Bedarf bzw. Nachfrage an Plätzen im prostitutiven Gewerbe besteht, um ein ausreichendes, realistisches Grundangebot sicherzustellen und der Anforderung Rechnung zu tragen, der Prostitution substanziell Raum zu schaffen.

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass sich die Zulassung prostitutiver Nutzungen nicht an der Nachfrage innerhalb der Stadt – oder gar der umgebenden Region – orientieren muss. Die Gleichsetzung der Bebauungsplanung mit einer „Nachfragebefriedigungsplanung“ wäre verfehlt und wird gesetzlich nicht gefordert. Im Rahmen der Abwägung können konfliktträchtige Nutzungen wie die Prostitution sogar restriktiver behandelt werden als sonstige, weniger konfliktträchtige gewerbliche Nutzungen (vgl. VG Freiburg, Urteil vom 08.11.2012 – 4 K 912/12).

Trotzdem stellt eine überschlägige Bedarfsermittlung im Rahmen des Konzeptes zur Steuerung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben eine hilfreiche Richtschnur dar, um eine städtebaulich geordnete Situation herstellen und sichern zu können. Zudem wird die Gefahr einer steigenden Anzahl nicht genehmigter Betriebe durch das Zulassen eines bedarfsgerechten Angebotes minimiert.

Einen Ansatz zur Ermittlung des Bedarfes liefert eine deutschlandweite Umfrage der Welt am Sonntag (03.11.2013). Im Rahmen eines Artikels zum Rotlichtgewerbe wurden in der gesamten Bundesrepublik Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern zur Anzahl der Prostituierten befragt. Insgesamt wurden ca. 80 Städte angefragt, von welchen 75% eine Rückmeldung geben konnten. Im Rahmen der Befragungsergebnisse wurde ein Durchschnittswert von 120 Prostituierten je 100.000 Einwohnern in Großstädten ermittelt. In Trier sind schätzungsweise 170 Prostituierte tätig. Bei 105.675 Einwohnern ergibt sich hierbei eine Zahl von 161 Prostituierten je 100.000 Einwohnern.¹¹ Eine Erklärung für diese über dem Durchschnittswert liegende Zahl wird in der grenznahen Lage der Stadt Trier zu Luxemburg, Frankreich und Belgien gesehen; in diesen Ländern ist Prostitution teilweise verboten.

Die oben dargelegte Größenordnung deckt sich mit den Schätzungen des Trierer Gesundheitsamtes zur (legalen wie auch illegalen) Prostitution in Trier.¹² Dabei ist anzumerken, dass es sich „jedenfalls bei der erstmaligen konzeptionellen Steuerung prostitutiver Nutzungen [...] im Hinblick auf § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB als hinnehmbar [erweist], bei der Einschätzung des Angebots und der Nachfrage auch solche Nutzungen zu berücksichtigen, die schon einige Zeit verwirklicht sind, gegen die aber

¹¹ Vgl. Die Welt (03.11.2013): Artikel „Augsburg mit höchster Dichte von Prostituierten“, abgerufen unter: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article121480296/Augsburg-mit-hoechster-Dichte-von-Prostituierten.html>, zuletzt aufgerufen am 24.06.2015.

¹² Vgl. Trierischer Volksfreund (02.06.2015): Artikel „Hunderte Frauen bieten in der Region Sexdienste an“.

seitens der Verwaltung nicht sofort und nur bei Hinzukommen weiterer Umstände (städtebauliche Spannungen) eingeschritten wird.“¹³

Zu beachten ist weiterhin, dass es sich bei den aufgeführten Werten um die Gesamtanzahl von Prostituierten handelt; damit findet keine Differenzierung in Straßenprostitution, Wohnungsprostitution und Prostitution in Bordellbetrieben statt. Weil das vorliegende Konzept allerdings nur die Steuerung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben thematisiert, ist im Rahmen dessen von einem vergleichsweise geringeren Bedarfswert auszugehen, da ein Teil des Bedarfs durch Wohnungs- und Straßenprostitution abgedeckt wird.

Dementsprechend wird unter Berücksichtigung der Ausstattung anderer Großstädte mit Prostitutionsbetrieben davon ausgegangen, dass eine Versorgung mit ca. 100 - 120 Plätzen in Bordellen und bordellartigen Betrieben sachgerecht ist. Die Wohnungs- und Straßenprostitution bleibt dabei unberücksichtigt.

6.2 Vorgehensweise bei der Ermittlung der zukünftig bauplanungsrechtlich zu sichernden Bordellstandorte

Bei der Gegenüberstellung des Bedarfes von 100 - 120 Plätzen in Bordellen und bordellartigen Betrieben mit dem aktuellen Bestand wird ersichtlich, dass der Bedarf bereits mit bestehenden Betrieben gedeckt werden kann. Das Konzept zur Steuerung von Bordellen und bordellartigen Betrieben orientiert sich daher weitestgehend am Status quo.

Eine Bedarfsdeckung weitestgehend durch bereits bestehende Betriebe hat den Vorteil, dass bereits bestehende – teilweise bestandsgeschützte – und ohnehin nur schwerlich veränderbare Strukturen beachtet und beibehalten werden und dass kaum Neuausweisungen initiiert werden, die geeignet sind, neue Nutzungskonflikte auszulösen.

Dem Konzept zur Steuerung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben liegt daher unter Berücksichtigung der Bestandssituation, des Bedarfes von ca. 100 - 120 Plätzen und der formulierten Ziele folgende Vorgehensweise zugrunde:

- Sicherung der bestehenden genehmigten Standorte im Bahnhofsumfeld, der Luxemburger Straße und innerhalb der entsprechend vorgeprägten Gewerbegebiete;
- Ausschluss von weiteren Bordellen und bordellartigen Betrieben in diesen vorgeprägten Gewerbegebieten, um Agglomerationen und damit einhergehenden Trading-Down-Effekten entgegenzuwirken,
- Ausschluss von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben in den nicht prostitutiv vorgeprägten und störungsempfindlichen Baugebieten;

¹³ VG Freiburg, Urteil vom 08.11.2012, 4 K 912/12.

- Ausschluss von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben im zentralen Einkaufsbereich der Innenstadt und in Innenstadtrandbereichen;
- Erhalt der durch prostitutive Einrichtungen vorgeprägten Standorte in der Karl-Marx-Straße und Umfeld.

Damit werden alle genehmigten und bestandsgeschützten Bordelle sowie bordellähnlichen Betriebe durch das vorliegende Konzept berücksichtigt und langfristig gesichert.

Das Eros-Center in der Luxemburger Straße genießt erweiterten Bestandsschutz durch die Fremdkörperfestsetzung nach § 1 Abs. 10 BauNVO. Zwar spricht die Lage im allgemeinen Wohngebiet nicht für eine konzeptionelle Sicherung dieses Standortes, allerdings handelt es sich um einen genehmigten Betrieb, für den keine Schließungsabsichten bekannt sind.

Der Standort „Zurmaiener Straße 173“, für den ein positiver Bauvorbescheid für eine bordellähnliche Nutzung erteilt wurde, wird nicht als Positivstandort in das Konzept aufgenommen. Städtebauliches Planungsziel ist die Attraktivitätssteigerung des Moselufers und die Entwicklung des Umfeldes zum Gewerbegebiet auch für hochwertige Nutzungen.

Die Karl-Marx-Straße und ihre nähere Umgebung (Bollwerkstraße, Dampfschiffstraße, Lorenz-Kellner-Straße), mit Lage im ehemaligen Hafenviertel der Stadt Trier, ist stark durch Bordelle, bordellähnliche Betriebe, Vergnügungsstätten und sexuell orientierten Einzelhandel geprägt. Zwar hat sich das Quartier rund um die Karl-Marx-Straße bereits in der Vergangenheit als Vergnügungs- und Rotlichtviertel etabliert. Dennoch ist zu beachten, dass in diesem Bereich auch Wohnnutzung vorzufinden ist. Damit sind Nutzungskonflikte zwischen der Wohnnutzung und den, das Wohnen typischerweise störenden prostitutiven Nutzungen möglich. Bordelle und bordellähnliche Betriebe müssen in diesem Umfeld daher auf ein verträgliches Maß begrenzt werden. Die Orientierung am Status Quo, der als gebietsverträglich beurteilt wird, stellt ein geeignetes Instrument zur Steuerung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben in diesem Bereich dar.

Gegen Wohnungsprostitution soll baurechtlich nicht eingeschritten werden, sofern von dieser keine städtebaulichen Spannungen ausgehen.¹⁴ Wohnungsprostitution weist typischerweise ein im Vergleich zu Bordellen und bordellähnlichen Betrieben geringeres Störpotential auf. Zudem gilt diese Form der Prostitution aufgrund des hohen Grades an Diskretion und Unauffälligkeit als sehr schwierig regulier- und steuerbar; es existieren kaum gesicherte Daten und Zahlen. Bei der Wohnungsprostitution handelt es sich um eine gewerberechtliche Grauzone, die in der Praxis oft noch als

¹⁴ Innerhalb des Bauplanungsrechts spielt im Falle von Belästigungen oder Störungen § 15 BauNVO eine besondere Rolle. Bauordnungsrechtlich kann z.B. mit dem repressiven Instrument der Nutzungsuntersagung gegen unzulässige Nutzungen vorgegangen werden.

„nicht meldepflichtiges Gewerbe“ behandelt wird¹⁵. Das vorliegende Konzept bietet daher nur im Hinblick auf Bordelle und bordellähnliche Betriebe Steuerungsmöglichkeiten.

6.3 Bauplanungsrechtlich zu sichernde Bordellstandorte (Standortfestlegungen)

Unter Berücksichtigung der oben definierten Ziele und der dargestellten Vorgehensweise besteht das Netz der künftig zu sichernden Bordellstandorte aus den sechs bereits genehmigten Bordelle und bordellähnlichen Betriebe sowie den bestehenden Betrieben in der Karl-Marx-Straße und näheren Umgebung. Schließlich werden die folgenden 10 Standorte mit insgesamt 104 Plätzen als künftig zu sichernde Bordellstandorte festgelegt:

Tabelle 5: Liste der Standortfestlegungen und Anzahl der Plätze

Standort	Bordell bzw. bordellartiger Betrieb	Anzahl der Plätze
Ruwerer Str. 3	Pretty Girls	4
Loebstr. 13-14	La Studio Fantasies	8
Rudolf-Diesel-Str.12	Club Pearls	21
Karl-Benz-Str. 1	Popphaus	10
Bahnhofplatz 5	Haus Michelle	15
Luxemburger Str. 61-63	Eros-Center	32
Karl-Marx-Str. 53a	007 / Carmens Red Mile	4
Karl-Marx-Str. 57	Hafenmelodie	3
Karl-Marx-Str. 59	Trier Privat	6
Lorenz-Kellner-Str. 2	Herz Dame	1
Summe		104

Folgende Abbildung dient zur Veranschaulichung der räumlichen Verteilung dieser Standortfestlegungen im Trierer Stadtgebiet.

¹⁵ Vgl. CIMA Beratung + Management GmbH (2013): Vergnügungstättenkonzept Bergedorf zur städtebaulichen Steuerung von Vergnügungstätten und Erotikangeboten im Bezirk Bergedorf. Endbericht.

Abbildung 1: Verortung der künftig bauplanungsrechtlich zu sichernden Bordellstandorte



6.4 Ergebnis

Im Rahmen des Konzeptes zur bauplanungsrechtlichen Steuerung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben ergeben sich letztendlich 10 Standortfestlegungen. Somit beinhaltet das vorliegende Konzept insgesamt ca. 104 Plätze, die bauplanungsrechtlich dauerhaft gesichert werden sollen. Damit kann der geschätzte Bedarf an Plätzen in Bordellen und bordellartigen Betrieben gedeckt werden. Da kein Bedarf an weiteren Flächen bzw. Plätzen für prostitutive Betriebe besteht, sollen die festgelegten Bordellstandorte bauplanungsrechtlich gesichert und weitere Betriebe bauplanungsrechtlich ausgeschlossen werden.

7 Handlungsbedarf und weiteres Vorgehen

Die nach dem vorliegenden Konzept städtebaulich vertretbaren Standorte sollen im Rahmen der aktuell in der Aufstellung befindlichen (BN 73E Gewerbegebiet Trier-Nord, BR 14E Gewerbegebiet Trier-Nord II) bzw. künftig noch zu erarbeitenden Bebauungspläne (Umfeld Hauptbahnhof und Karl-Marx-Straße) gesichert werden. Für den Geltungsbereich des Bebauungsplans BN 74 „Moselufer nordöstlich Verteilkreis“ sollen abweichend zum Aufstellungsbeschluss vom 16.06.2011 Bordelle und bordellähnliche Nutzungen künftig ausgeschlossen werden.

Seitens der Bauaufsichtsbehörde ist zu prüfen, inwieweit gegenüber den mit dem vorliegenden Konzept nicht vereinbaren und ohne Baugenehmigung betriebenen Einrichtungen Nutzungsuntersagungen erforderlich sind. Da die Wohnungsprostitution in der Regel ein geringeres bauplanungsrechtliches Störpotenzial aufweist, soll gegen diese Art der Prostitutionsausübung nur vorgegangen werden, wenn im Einzelfall städtebauliche Spannungen hervorgerufen werden.