

Studie / Publikation

Gurlit, Prof. Dr. Elke & Niklas Spahr: Prostituiertenschutzgesetz und Baurecht. Eine rechtliche Studie im Rahmen der Evaluierung des ProstSchG im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend. April 2025

Thema der Studie / Publikation

Die Studie befasst sich mit der baurechtlichen Bewertung der Prostitution, den sich daraus ergebenden parallelen Genehmigungsverfahren nach ProstSchG und Baurecht sowie dem weiteren ordnungsrechtlichen Rahmen, hier der Sperrbezirksverordnung und dem Gewerberecht in ihrem jeweiligen Verhältnis zu dem ProstSchG.

Inhalt ausführlichere Beschreibung**Die Studie legt in einem ersten ausführlichen Abschnitt dar, wie sich die baurechtliche Bewertung der Prostitution entwickelt hat.**

Die Nutzung von baulichen Anlagen zur Prostitution ist grundsätzlich baurechtlich genehmigungspflichtig. Zudem bedürfen Prostituierte für die Ausübung der Prostitution gemäß §§ 3ff ProstSchG eine Erlaubnis. Auch der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes im Sinne von § 2 Abs. 3 ProstSchG bedarf einer Erlaubnis, und zwar nach § 12 Abs. 1 ProstSchG.

Die Regelungen des Baurechts bestehen aus dem bundesgesetzlichen Baugesetzbuch (BauGB), der auf dieser Grundlage erlassenen Verordnung über die baulichen Nutzung von Grundstücken (BauNVO) und dem Bauordnungsrecht der Länder. Hinzu kommen Fachgesetze, aus denen sich Vorgaben zu baulichen Anlagen ergeben können, das sogenannte Baunebenrecht.

- Nach aktueller Rechtsprechung sind Bordelle und bordellartige Betriebe Gewerbebetriebe. Das gleiche gilt für die Wohnungsprostitution soweit die Prostitution nicht nur gelegentlich in der Wohnung ausgeübt wird. Davon zu unterscheiden sind sogenannte Vergnügungsstätten wie Kinos und Tanzbars.
- Für die baurechtliche Zulässigkeit stellt sich die Frage, wieweit Prostitution und ihre Betriebsformen in den baurechtliche relevanten Gebieten der BauNVO (verschiedene Wohngebietskategorien, Dorfgebiet, Mischgebiet, Gewerbegebiet, Kerngebiet, Industriegebiet) zulässig sind. Bei der Bewertung wurde von Genehmigungsbehörden und Verwaltungsgerichten über Jahrzehnte die sogenannte Typisierung von Betriebsarten zu Grunde gelegt. Diesen wurden typischerweise mit Bordellen verbundene Störungen wie Lärm durch Zu- und Abgangsverkehr der Kundschaft und „sonstige milieubedingte Unruhe“ sowie ein Trading Down – Effekt für das Gebiet zugeschrieben. Diese generelle typisierende Zuschreibung ist gemäß Studie durch neue Rechtsprechung des BVerwG in Frage gestellt, da die Erscheinungsform von Betriebsstätten für Prostitution sehr unterschiedlich sind und somit eine Einzelfallbetrachtung zumindest für bestimmte Betriebsformen wie Wohnungsbordelle geboten scheint.
- Ausführlich setzt sich die Studie mit dem sog. Wohnungsbordell auseinander. Damit wird eine Unterform der „Wohnungsprostitution“ beschrieben, bei der eine Wohnung von mehreren Prostituierten gemeinsam genutzt wird, ohne dass diese darin wohnen. 2021 wurde durch das BVerwG entschieden, dass ein Wohnungsbordell nicht zwingend als bordellartiger Betrieb einzuordnen ist, der aufgrund der damit einhergehenden milieubedingten Unruhe in einem Mischgebiet unzulässig ist. Eine Typisierung der sog. milieubedingten Unruhe ist demnach nur in dem Umfang zulässig, wie es sich um ein städtebauliches Störpotential handelt. Somit dürfen baurechtlich nur negative Begleiterscheinungen der Prostitution bedacht werden, die durch eine Zuweisung in eine andere Gebietskategorie der BauNVO bewältigt werden können. Sonstige aus städtebaulicher Sicht negative Begleiterscheinungen wie Belästigung durch Kundschaft,

Kriminalität usw. können jedoch in keinem Baugebiet geduldet werden und sind deshalb ordnungsrechtlich zu regeln. Diese Aspekte werden von den AutorInnen in Abschnitt V.1, S. 34 ff ausführlich behandelt.

- Gerade das Wohnungsbordell unterliegt somit regelhaft keiner typisierenden Betrachtung mehr, sondern ist einer Einzelfallbetrachtung zu unterziehen. Es kommt für die Zulässigkeit in einem Mischgebiet dann darauf an, ob der Betrieb ein diskretes Erscheinungsbild und reguläre Öffnungszeiten hat. Die Studie beschreibt aktuelle Rechtsprechung zu der Abgrenzung von bordellartigen Betrieben und Wohnungsbordellen. Die AutorInnen legen dar, dass in Abhängigkeit von der Betriebsstruktur nicht nur Terminwohnungen, sondern auch Wohnungsbordelle in allgemeinen Wohngebieten ausnahmsweise zulässig sein könnten.
- Die Studie geht auch auf Klagebefugnisse von Nachbarn / AnwohnerInnen und deren Rechtsgrundlagen ein (S. 20 ff).

In einem weiteren Abschnitt (C, S. 39 ff) beschäftigt sich die Studie mit **parallelen Genehmigungsverfahren nach dem ProstSchG und dem Baurecht** und den sich daraus ergebenden Schwierigkeiten.

Eine Genehmigung nach dem ProstSchG hat keine Konzentrationswirkung, d.h. die sonstigen Erlaubnis- und Anzeigepflichten nach anderen Vorschriften bleiben unberührt. Zwischen dem ProstSchG und dem Baurecht besteht ein sachlicher Überlappungsbereich und ein Konkurrenzverhältnis, soweit es um die geplante Nutzung einer Anlage geht. Die Studie legt die Problematik ausführlich dar und befasst sich insbesondere mit der Bindungswirkung der Entscheidung einer Behörde, möglichen divergierenden Behördenentscheidungen sowie einer möglichen uneinheitlichen Handhabung der baurechtlichen Anforderungen der Behörden im Erlaubnisverfahren nach ProstSchG. Anschließend werden die rechtlichen Vorgaben zur Bewältigung des Konkurrenzverhältnisses sowie mögliche Konfliktlösungen dargelegt. *Die AutorInnen kommen zu dem Ergebnis, dass gesetzliche Änderungen erfolgen sollten, die es der ProstSchG-Behörde ermöglichen, eine Erlaubnis mit Nebenbestimmungen im Hinblick auf die ausstehende Baugenehmigung zu erlassen. Dies könnten eine aufschiebende Bedingung oder ein Widerrufsvorbehalt sein.* Damit soll eine zeitnähere Erlaubnis nach ProstSchG bei gleichzeitig einheitlichen Behördenentscheidungen gewährleistet werden.

Ein letzter Abschnitt beschäftigt sich mit dem **ordnungsrechtlichen Rahmen**, hier das Verhältnis von Sperrbezirksverordnungen bzw. Gewerberecht und dem ProstSchG.

- Grundlage der Sperrgebietsverordnungen ist Art. 297 StGB. Länder können Rechtsverordnungen zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstandes erlassen. Bis 50.000 EinwohnerInnen kann für das ganze Gebiet einer Gemeinde, über 20.000 EinwohnerInnen für Teile einer Gemeinde oder unabhängig von der Zahl der EinwohnerInnen für öffentliche Bereiche im ganzen Gebiet oder in Teilen des Gebiets der Gemeinde verboten werden, der Prostitution nachzugehen.
 - Von der Möglichkeit, die Prostitution in Gemeinden bis 50.000 EinwohnerInnen zu regeln, haben alle Bundesländer bis auf Berlin und Brandenburg Gebrauch gemacht. Die Grenze liegt zwischen 15.000 (Meckl.Vorp), 30.000 (Bayern), 35.000 (Baden-Württ) und 50.000 (Sachsen). Andere Länder haben die Befugnis auf unterschiedliche Verwaltungseinheiten innerhalb des Bundeslandes delegiert, ohne ein allgemeines landesrechtliches Verbot auszusprechen (z.B. Hessen, Schlesw-H, Nieders).
 - Bei dem Erlass von Sperrgebietsverordnungen ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, da Art. 12 Abs. 1 GG die grundsätzliche Tätigkeit von Prostituierten und Betreibern schützt.
 - Die Studie widmet sich ausführlich der Frage des Verhältnisses von Sperrgebietsverordnung – auch einem nachträglichen Erlass – und der Erlaubnis nach dem ProstSchG (S. 76 ff). Eine Erlaubnis nach ProstSchG kann in dem Bereich einer geltenden

Sperrgebietsverordnung nicht erteilt werden. In dem Fall, dass die Sperrgebietsverordnung nach Erteilung der Erlaubnis nach ProstSchG erlassen wird, kommen die AutorInnen zu dem Ergebnis, dass ein faktischer Entzug der Erlaubnis nach ProstSchG nur bei Gewährung eines Vermögensausgleichs zulässig wäre. Ausgeführt werden Möglichkeiten der Gewährung eines Bestandsschutzes im Rahmen des nachträglichen Erlasses einer Sperrgebietsverordnung.

- Des weiteren wird das Verhältnis von Gewerberecht und ProstSchG ausgelotet.
 - Die Tätigkeit der Prostituierten ist aus der Anwendung der Gewerbeordnung (GewO) herausgenommen; somit ist offen geblieben, ob die selbständige Ausübung der Prostitution die Merkmale des Gewerbebegriffs erfüllt.
 - Der selbständige Betrieb eines Prostitutionsgewerbes unterliegt dagegen der gewerberechtlichen Anzeigepflicht vor Betriebsaufnahme. Anders als das ProstSchG ermöglicht die GewO beispielsweise bei einem Widerruf der Erlaubnis des Betriebes eines Prostitutionsgewerbes für eine GmbH auch das Vorgehen gegen unzuverlässige Vertretungsberechtigte der GmbH wie Geschäftsführung und Betriebsleitung.
 - Die AutorInnen legen dar, dass Stripteaseshows, Peepshows, Tabledance usw. keine sexuellen Dienstleistungen nach ProstSchG darstellen und gemäß GewO erlaubnispflichtig sind.
 - Ausgeführt wird auch zu dem Verhältnis von Gaststättenrecht und ProstSchG.

Grund für die aktuelle Befassung der Studien-Gruppe

Die Studie wurde im Rahmen der Evaluierung des ProstSchG erstellt. Mit der Evaluierung hat das BMFSFJ das Kriminologische Institut Niedersachsen (KFN) unter Federführung von Prof. Dr. Tillmann Bartsch beauftragt. Prof. Bartsch wurde nach der Übergabe des Evaluationsberichtes an das BMFSFJ 2025 zum Vorsitzenden der Kommission berufen, die die Bundesregierung in Fragen der Prostitution beraten soll. Wie Analysen des Evaluationsberichtes zeigen, ist der Bericht sowohl methodisch als auch hinsichtlich der wissenschaftlichen Neutralität mit Mängeln behaftet. Vgl. beispielsweise [Analysen](#) von BVNM, SOLWODI Deutschland, AGGB, Zeromacho, DIAKA, Freiheit für Frauen und CATW.

Das hier besprochene Gutachten zu dem Verhältnis von ProstSchG und Baurecht hat Prof. Dr. Elke Gurlit, Professorin für öffentliches Wirtschaftsrecht, Informationsverwaltungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (JGU) gemeinsam mit Niklas Spahr erstellt.

Analyse / Kritik

Das Gutachten stellt ein gutes Nachschlagewerk zur Rechtslage dar. Nach Einschätzung der Unterzeichnerin wird aus den eingestreuten Einschätzungen der AutorInnen zur Rechtsanwendung allerdings deutlich, dass diese von einer sehr weit-gehenden Normalisierung der sexuellen Dienstleistungen im Verhältnis zu anderen gewerblichen bzw. freiberuflichen Tätigkeiten ausgehen. Folgerichtig erhält die höchstrichterliche Abkehr zumindest bei Wohnungsbordellen von der Typisierung der „milieubedingten Begleiterscheinungen“ der Prostitution hin zur Einzelfallbetrachtung die Zustimmung der AutorInnen. Sie konstatieren in der Vergangenheit tlw. eine „moralisierende“ Lesart des Begriffes der „milieubedingten Unruhe“ durch Gerichte, die nach ihrer Einschätzung nicht durch das Bauplanungsrecht gedeckt waren. Hinweise, dass die von dem ProstSchG vorgenommene Regelung der Prostitution, wie Drobnik oder Mack & Rommelfanger dargelegt haben, mit dem grundgesetzlichen Würdeschutz und dem Gleichstellungsziel nicht vereinbar sein könnten, werden von den AutorInnen in der Studie nicht gegeben.