

Prostitutionsgesetz (ProstG)

Umgang mit dem ProstG und seinen Auswirkungen in der Landeshauptstadt Hannover

Diese Broschüre ist eine Handreichung für den Umgang mit dem Gesetz zur
Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten - Prostitutionsgesetz (ProstG).

Sie entstand auf Initiative der Arbeitsgruppe „Milieu, Prostitution,
Menschenhandel“ des Kommunalen Kriminalpräventionsrates (KKP) Hannover
und spiegelt die geplante Vorgehensweise der Behörden im Bereich der
Landeshauptstadt Hannover wieder.

Mitglieder der Arbeitsgruppe

Polizeidirektion Hannover

- Fachkommissariat Milieu
Landeshauptstadt Hannover
- Fachbereich Recht und Ordnung
Bereich Gewerberecht und Veterinärwesen
- Fachbereich Planen und Stadtentwicklung
Bereich Stadtplanung und
Bereich Bauordnung

Region Hannover

- Fachbereich Gesundheit
- Staatsanwaltschaft Hannover
Beratungsstellen PHOENIX und KOBRA

Redaktion:

Linda Hammes, Polizeidirektion Hannover - Zentraler Kriminaldienst

Bestellung

Die Broschüre (Stand: Dezember 2002) steht Ihnen hier als pdf-Datei (2,7 MB) zur
Verfügung.

Wenn Sie diese Broschüre bestellen möchten, wenden Sie sich bitte an den
Landespräventionsrat (LPR) Niedersachsen:

Landespräventionsrat Niedersachsen

- Niedersächsisches Justizministerium -
Am Waterlooplatz 5 A
30169 Hannover

Telefon: 0511 120 5254

Telefax: 0511 120 5272

E-Mail: info@lpr.niedersachsen.de

Homepage: www.lpr.niedersachsen.de



Prostitutionsgesetz (ProstG)

Umgang mit dem ProstG und seinen Auswirkungen
in der Landeshauptstadt Hannover

Kommunaler Kriminalpräventionsrat
(KKP) Hannover

Prostitutionsgesetz (ProstG)

Umgang mit dem ProstG und seinen Auswirkungen
in der Landeshauptstadt Hannover

Kommunaler Kriminalpräventionsrat (KKP) Hannover
gefördert durch
Landespräventionsrat Niedersachsen



Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
Strafrecht	6
Zivilrecht	7
Gewerbe- und gaststättenrechtliche Auswirkungen	8
– Gewerbe- und Gaststättenrecht im Wandel	8
– Gewerbeanzeige Prostitutionsausübung	9
– Gewerbeanzeige Bordell	9
– Lovemobil als Bordell	11
– Gaststättenrechtliche Erlaubnis	11
– Stichworte zum Antragsverfahren	12
– Sperrzeit	13
– Schaustellung von Personen	13
– Lärmbeschwerden	13
– Auflagen und Eingriffsmöglichkeiten im Gewerbe- und Gaststättenrecht	14
– Datenschutz	15
– Polizei und Gewerbebehörden	15
Bauordnungs- und planungsrechtliche Zulässigkeitskriterien der Prostitution	15
– Betriebsarten	15
– Zulässigkeit im Geltungsbereich von Bebauungsplänen	17
– Planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten	18
– Wohnraumzweckentfremdung	18
– Übersicht über die planungsrechtliche Zulässigkeit von Prostitutionsbetrieben	19
Ausländerrecht	20
Jugendschutzrecht	20
Sperrbezirke	21
Steuer- und Sozialversicherungspflicht	21

Einleitung

Mit dieser Broschüre informiert die Arbeitsgruppe des Kommunalen Kriminalpräventionsrates (KKP) Hannover über das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz-ProstG).

In einem behördenübergreifenden Projekt des KKP Hannover haben Vertreter und Vertreterinnen der Landeshauptstadt Hannover, der Region Hannover, der Polizeidirektion Hannover, der Staatsanwaltschaft Hannover und der Beratungsstellen PHOENIX und KOBRA das Gesetz erörtert und seine Auswirkungen erarbeitet.

Das ProstG ist bereits am 01. 01. 2002 in Kraft getreten und hat Auswirkungen auf viele Rechtsgebiete. Nach dem Willen des Bundestages sollen die soziale und rechtliche Situation der Prostituierten verbessert und Benachteiligungen aufgehoben werden. Die Frage der Folgen in verschiedenen Rechtsgebieten wird der Praxis, Lehre und Rechtsprechung überlassen. Umfang und Inhalt der möglichen Auswirkungen hängen weitgehend von der Frage ab, ob der Prostitution durch die gesetzliche Anerkennung eines einklagbaren Anspruchs der Prostituierten gegen den Freier und die Möglichkeit, der Prostitution im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses nachzugehen, der Makel der Sittenwidrigkeit genommen wurde.

Die Arbeitsgruppe des KKP hat unter dieser Prämisse die wesentlichen Auswirkungen des ProstG für das Rotlichtmilieu und sein Umfeld aus Behördensicht am Beispiel der Stadt Hannover zusammengestellt. Einige Bereiche, die zuvor bereits zu Problemen bei Betroffenen und Behörden führten, werden zusätzlich erläutert. Aus sprachlichen Gründen wird im Folgenden nur die weibliche Anrede der Prostituierten und die männlichen Formen der Gewerbetreibenden bzw. der Freier verwendet.

Ende 2004 will sich der Bundestag auf Grundlage der bis dahin gesammelten Erfahrungen mit diesem Gesetz befassen.

Arbeitsgruppe des Kommunalen Kriminalpräventionsrates (KKP) Hannover

Strafrecht

Änderungen im Strafrecht

§ 263 StGB Betrug

Bei Abschluss des Vertrages kann sowohl von der Prostituierten als auch dem Freier ein Eingehungsbetrug begangen werden. Schließen sie den Vertrag, obwohl sie von Anfang an ihre Leistung nicht erbringen wollen, liegt ein Betrug vor.

§ 180 a StGB Förderung der Prostitution

Der Straftatbestand der „**Förderung der Prostitution**“ ist geändert worden. Ein Bordellbetreiber, der einer Prostituierten ein schönes Ambiente sowie einen hohen Hygiene-Standard am Arbeitsplatz einer Prostituierten bereitstellt, macht sich nicht mehr strafbar.

§ 181 a StGB Zuhälterei

Die Ausbeutung oder Beeinflussung von Prostituierten, weiterhin der Prostitution nachzugehen oder wesentliche Teile ihres Lohnes abzugeben, bleibt weiterhin strafbar.

Die reine Vermittlung sexueller Dienstleistungen – die sogenannte „kupplerische Zuhälterei“ – ist nicht mehr strafbar.

Straftatbestände, die nach wie vor Bestand haben

Alle Straftatbestände des Menschenhandels

Dazu zählt auch bereits das Einwirken auf eine Person unter 21 Jahren, um sie zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution zu bestimmen oder sie dazu zu bringen.

§ 284 StGB Jugendgefährdende Prostitution

Dieser Tatbestand dient dem Jugendschutz und gilt unverändert weiter. Wird die Prostitution in jugendgefährdender Weise ausgeübt, ist dies mit Strafe bedroht (z. B. ein über die Maße hinausgehender Freierverkehr in einem Wohnhaus mit minderjährigen Bewohnern).

Zivilrecht

Die Absprache über die Leistung und den Preis zwischen Prostituierte und Freier ist durch das neue Gesetz ein rechtswirksamer Vertrag. Hat die Prostituierte ihre Leistung erbracht, hat sie einen einklagbaren Anspruch.

In keinem Fall ist die Prostituierte verpflichtet, die vereinbarte Leistung zu erbringen. Hat der Freier bereits bezahlt, kann er sein Geld zurückfordern.

Die Prostituierte kann einen Arbeitsvertrag mit dem Bordellbesitzern schließen und hat einen einklagbaren Anspruch auf Arbeitslohn. Der Anspruch auf Lohn besteht auch dann, wenn sie keinen Freier hatte.

Die Zusagen einer Prostituierten aus diesem Beschäftigungsverhältnis sind nicht einklagbar. Das Versprechen, bestimmte sexuelle Praktiken zu erbringen, muss durch die Prostituierte nicht eingehalten werden.

Das Arbeitsverhältnis kann gekündigt werden. Falls jedoch in diesem Falle bereits Lohn an die Prostituierte gezahlt wurde, kann der Arbeitgeber diesen zurückfordern.

Gewerberechtliche und gaststättenrechtliche Auswirkungen

Gewerbe- und Gaststättenrecht im Wandel

Prostitution galt bislang als sittenwidrig und somit sozial unwert. Die Prostitution war kein Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung und daher weder anmelde- noch erlaubnisfähig. Tatsachenfeststellungen in Zusammenhang mit Gaststätten (z. B. Tätigkeit als Prostituierte, räumliche Verbindung von Schankbetrieben mit Bordellen, Nebenräume zu Prostitutionszwecken oder Séparées im Schankraum) führten als „der Unsittlichkeit Vorschub leistend“ zur Ablehnung von Anträgen bzw. zum Widerruf bestehender Gaststättenerlaubnisse und in deren Folge zu Untersagungsverfahren mit Betriebsversiegelungen.

Gaststättenrechtliche Betriebe mussten bisher räumlich von Bordellbetrieben getrennt sein.

Nach dem Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vom 05. 08. 2002 ist die Sperrwirkung der Sittenwidrigkeit entfallen. Der Vollzug von Gewerbeordnung und Gaststättengesetz soll sich an der Ergebnismündung der 91. Tagung des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ vom 18./19. 06. 2002 ausrichten. Damit ist das bestehende Gewerbe- und Gaststättenrecht auf den bisher ausgegrenzten Lebensbereich ausgedehnt worden.

Ein Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung übt aus, wer eine legale Tätigkeit selbstständig, auf Dauer (nachhaltig) und mit der Absicht, Gewinne zu erzielen, ausübt.

Bei der Prostitutionsausübung handelt es sich jedoch um eine höchstpersönliche Dienstleistung. Die Ausübung der Prostitution unterliegt als solche also nicht dem Gewerbe- und Gaststättenrecht.

Der Betrieb eines Bordells wird als selbstständiges Gewerbe anerkannt, die Ausübung des Gewerbes ist anzuzeigen. Auch Prostituierte können ein Bordell betreiben.

Ebenfalls ausgenommen vom Gewerberecht ist die private Vermietung von Wohnungen und Zimmern.

Gewerberechtlich von Bedeutung ist der Betrieb von Bordellen mit seinen Abgrenzungsschwierigkeiten zur Wohnungsprostitution.

Im Sinne des Gaststättenrechts gilt die Prostitution nicht mehr als sittenwidrig. Erlaubnisse für Prostituierte zum Ausschank in Bordellen oder für Anbahnungsgaststätten scheitern nicht mehr am Versagungsstatbestand „der Unsittlichkeit Vorschub leisten“. Entsprechende Eingriffsverpflichtungen bestehen insoweit nicht mehr.

Gewerbeanzeige Prostitutionsausübung

Die selbstständige Prostitutionsausübung ist als höchstpersönliche Dienstleistung kein Gewerbe und daher nicht anzeigepflichtig. Hierdurch entfällt die Reisegewerbekartenzpflicht für die Prostitutionsausübung. Entsprechende Gewerbeanzeigen und Anträge sind abzuweisen. Soweit über die Prostitutionsausübung hinaus ein Bordell betrieben wird, entsteht die Anzeigepflicht nach Gewerbeordnung.

Prostituierte können auch als Arbeitnehmerin in einem Beschäftigungsverhältnis tätig sein.

Gewerbeanzeige Bordell

Für den Betrieb einer Prostitutionsgelegenheit (Betriebsstätte) ist keine gewerbe- oder gaststättenrechtliche Erlaubnis erforderlich. Ein Bordell ist kein Hotel (Beherbergung) im Sinne des Gaststättengesetzes.

Der Betrieb eines Bordells ist als Gewerbe anzuzeigen. Das betrifft den Beginn, die Verlegung und die Aufgabe des Betriebes. Anzeigen können das Gewerbe sowohl natürliche Personen, Personengesellschaften (z. B. GbR, KG, OHG) als auch juristische Personen (z. B. GmbH).

Der Begriff eines Bordells ist gewerberechtlich nicht definiert. Beim Gegenstand der Tätigkeit ist jedoch von der gewerblichen Zimmervermietung zum Zwecke der Ausübung der Prostitution auszugehen und entsprechend festzuschreiben. Für die Gewerbemeldungen fehlt bisher eine besondere Gewerbeschlüsselzahl. Es kann die Ziffer 93.05.2 (Erbringen von sonstigen persönlichen Dienstleistungen für gewerbliche Zimmervermietung) genutzt werden. Zusammen mit dem Gewerbegegenstand ergibt sich im Gewerbemelderegister so ein Abgrenzungskriterium zur gewerblichen Zimmervermietung, die in keiner Verbindung mit der Prostitutionsausübung steht.

Eine gewerbliche Zimmervermietung liegt vor, wenn die Mieter kurzfristig (tage-/wochenweise) wechseln und ggf. Zusatzleistungen wie Zimmerreinigung, Bettwäsche usw. erbracht werden. Ein Ordnerdienst allein ist kein Merkmal für gewerbliche Nutzung. Einzelfallentscheidungen werden zu treffen sein.

Zuständig für die Entgegennahme der Gewerbeanzeige ist die Verwaltungsbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich sich der Betriebsitz befindet. Anlässlich der Gewerbeanmeldung werden keine Überprüfungen durchgeführt. Dies schließt Prüfungen der persönlichen Zuverlässigkeit wie bei überwachungspflichtigen Gewerbearten aus. Die Fragen, ob die baurechtliche Zulässigkeit gegeben ist, ob der Vermieter mit dieser Nutzung einverstanden ist oder ob es sich hier ggf. um die Zweckentfremdung von Wohnraum handelt, haben auf die Entgegennahme und Bestätigung der Meldung keinen Einfluss. Selbst wenn ggf. diese Anforderungen nicht erfüllt werden, muss die Gewerbeanzeige bestätigt werden. Nebenbestimmungen sind nicht möglich.

Auch der Betrieb eines Wohnungsbordells durch Prostituierte kann als anzeigepflichtige gewerbliche Zimmervermietung (Bordell) eingestuft werden. Beispiel: Eine Prostituierte mietet eine Wohnung und untervermietet Zimmer an andere Prostituierte zur Ausübung der Prostitution (nicht für Wohnzwecke).

Bei Abgrenzungsproblemen zur Scheinselbstständigkeit kann das Arbeitsamt unterstützen.

Über die Gewerbeanzeige erhält der Gewerbetreibende eine Empfangsbestätigung. Ist eine zusätzliche Erlaubnis z. B. nach dem Gaststättengesetz erforderlich, darf die erlaubnispflichtige Tätigkeit erst ausgeübt werden, wenn das Erlaubnisverfahren positiv abgeschlossen wurde.

Die erfassten Daten werden im Gewereberegister gespeichert. Die Weitergabe richtet sich nach den Vorschriften der Gewerbeordnung.

Auskünfte aus der Gewerbebedatei setzen das berechnigte Interesse des Anfragenden voraus. Zulässig sind Einzel- und Gruppenauskünfte. Dies gilt jedoch nur für Auskünfte, die nicht kontinuierlich erfolgen, wobei sie sich auf Einzelfälle und Fallgruppen beziehen können.

Eine bauordnungsrechtliche Genehmigung ist, unabhängig von den gewerbe- und gaststättenrechtlichen Auswirkungen, in jedem Fall erforderlich (siehe bauordnungs- und planungsrechtlichen Teil). Bei Beanstandungen kann das Bauordnungsamt mit verwaltungsrechtlichen Maßnahmen bis hin zur Versiegelung tätig werden.

Lovemobil als Bordell

Reisegewerbe setzt ein Angebot ohne vorherige Bestellung außerhalb der gewerblichen Niederlassung voraus. Ein Standort, der mit dem noch zugelassenen Fahrzeug regelmäßig zu festen Zeiten aufgesucht wird, kann als feste Betriebsstätte angesehen werden. Dann ist kein Reisegewerbe mehr gegeben. Diese Bewertung entfällt beim unregelmäßigen Pendeln zwischen zwei und mehr Standorten.

Der Betrieb eines Lovemobiles kann als stehendes Gewerbe nur angemeldet werden, wenn dieses gewerblich zur Ausübung der Prostitution an Dritte überlassen wird.

Durch ein Lovemobil wird der öffentliche Straßenraum über die normale Teilnahme am Straßenverkehr hinaus genutzt. Dies ist als Sondernutzung des öffentlichen Straßenraumes einzustufen. In Hannover sind entsprechende Sondernutzungserlaubnisse beim Amt für Wirtschaftsförderung, Liegenschaften und Marktwesen zu beantragen, wenn das Fahrzeug im gewidmeten öffentlichen Straßenraum abgestellt wird. Bei der Festsetzung der Sondernutzungsgebühr wird der finanzielle Wert der Erlaubnis berücksichtigt werden. Eine Kontrolle erfolgt durch die genehmigende Dienststelle.

Für das wiederholte, regelmäßige Aufstellen eines zugelassenen Kraftfahrzeuges oder das ständige Abstellen eines nicht mehr zugelassenen Fahrzeuges zum Zwecke der Prostitutionsausübung ist eine bauordnungsrechtliche Nutzungsgenehmigung erforderlich.

Gaststättenrechtliche Erlaubnis

Eine gaststättenrechtliche Erlaubnis ist erforderlich, wenn Getränke (aller Art, also alkoholisch oder alkoholfrei) zum Genuss an Ort und Stelle und/oder Imbiss/Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle abgegeben werden. Die Erlaubnispflicht besteht auch, wenn im Bordell Getränke kostenlos abgegeben werden.

Der Betrieb eines Bordells ist kein Beherbergungsgewerbe im Sinne des Gaststättengesetzes.

Wer das wirtschaftliche Risiko eines Getränkeausschankes/der Speisenabgabe trägt, bedarf der Erlaubnis. Spätestens nach Erteilung der Erlaubnis ist der Beginn des Gaststättengewerbes (ggf. zusätzlich zur nur anzeigepflichtigen gewerblichen Zimmervermietung) anzuzeigen.

Eine Befreiung durch Einstufung als sogenannte Bagatellgastronomie (Beispiele wären eine unentgeltliche Tasse Kaffee an den Mandanten in einer Anwaltskanzlei oder im Friseurbetrieb bei sinngemäßer Anwendung der Erlaubnisfreiheit für unentgeltliche Kostproben) kommt nicht in Betracht. Ein Getränkeausschank im Zusammenhang mit der Prostitution hat eine andere Bedeutung als die einer kleinen Gabe zum Zwecke der Wirtschaftswerbung.

Eine Gaststättenerlaubnis ist an die Person und die Räume gebunden. Die Raumbindung umfasst alle Schankräume einschl. der Nebenräume, die von Gästen und Personal genutzt werden. Bordellzimmer gehören auch zu den Gaststättenräumen, wenn hier ein Ausschank und/oder der Genuss der Getränke stattfindet. Soweit die gaststättenrechtliche Leistung auf den eigentlichen Schankraum (beispielsweise Anbahnung in der Bar) begrenzt ist, ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Bordellzimmer als erlaubnispflichtige Nebenräume dem Gaststättenrecht zuzurechnen und in die Erlaubnis aufzunehmen sind oder ein nach Gewerberecht anzeigepflichtiges Bordell neben der Gaststätte darstellen.

Stichworte zum Antragsverfahren

Grundrisszeichnungen und Mietvertrag sind vorzulegen; Selbstauskunft des Antragstellers sowie des Ehepartners müssen gegeben werden; qualifiziertes Führungszeugnis und Auszug aus dem Gewerbezentralregister für sich selbst und Ehepartner müssen beantragt werden; Stellungnahmen von der Polizeiinspektion/-kommissariat, in deren Bereich der Betriebs- und Wohnsitz liegen, vom Bauordnungsamt (bauordnungsrechtliche und städtebauliche Zulässigkeit unter den Gesichtspunkten des Emissionsschutzes sowie der Vereinbarkeit mit dem Wohnraumzweckentfremdungsgesetz) und der Gesundheitsverwaltung werden eingeholt; Abnahme des Betriebes durch den Außendienst des Ordnungsamtes; Nachweis der Teilnahme an einer Unterrichtung über die Grundzüge des Lebensmittelrechts bei einer Industrie- und Handelskammer ist einzureichen.

Eine Gaststättenerlaubnis kann mit Nebenbestimmungen versehen werden, die betriebs-/gewerbebezogen sein müssen. Auflagen können zum Schutz der Gäste, der Beschäftigten oder der Nachbarschaft/Allgemeinheit angeordnet werden.

Die Gebührenhöhe richtet sich nach dem Verwaltungsaufwand und wirtschaftlichen Wert einer Erlaubnis.

Bei künftigen Betriebsübernahmen ist die Erteilung einer befristeten vorläufigen Erlaubnis auf Widerruf zugunsten des Nachfolgers möglich. Voraussetzung ist, dass baulich nichts verändert wurde und eine bereits bestehende Erlaubnis nicht erloschen (Zeitablauf oder rechtskräftiger Widerruf) ist.

Die allgemeinen Anforderungen an gaststättenrechtliche Betriebe (z. B. Toiletten in Wohnungsbordellen, Lovemobilen oder erlaubnispflichtige Nebenräume in einem Saunabordell mit Ausschank) werden sich im Laufe der Zeit und durch Rechtsprechung entwickeln.

Sperrzeit

Die Öffnungszeiten von gaststättenrechtlich erlaubnispflichtigen Betrieben richten sich nach der Niedersächsischen Verordnung über den Beginn der Sperrzeit (Sperrzeitverordnung). Während der Sperrzeit ist der Schankbetrieb geschlossen zu halten. Gäste dürfen nicht im Schankbetrieb verweilen. Sperrzeit ist täglich von 2:00 Uhr bis 6:00 Uhr. In den Nächten von Freitag auf Sonnabend und Sonnabend auf Sonntag beginnt die Sperrzeit um 3:00 Uhr. Der Betrieb eines erlaubnisfreien Bordells ist auch dann der Sperrzeitregelung unterworfen, wenn Prostitutionsräume gleichzeitig konzessionierte Schankräume sind.

Im Einzelfall können von der Verwaltungsbehörde abweichende Öffnungszeiten durch gebührenpflichtigen Bescheid (Sperrzeitvergünstigung hin bis zur Sperrzeitaufhebung) zugelassen werden. Zuvor wird die zuständige Polizeidienststelle mit der Bitte um Stellungnahme eingebunden. Bei erheblichen Beanstandungen kann eine Vergünstigung widerrufen, abgelehnt oder der Beginn der Sperrzeit beispielsweise auf 22:00 Uhr vorverlegt werden.

Konzessionierte Gaststätten, die als Zugang für Bordelle ohne Ausschank dienen, sind während der Sperrzeit ebenfalls geschlossen zu halten.

Schaustellung von Personen

Das Verfahren für eine Erlaubnis nach § 33 a der Gewerbeordnung (Striptease) läuft ähnlich dem Verfahren für eine Gaststättenerlaubnis ab. Der Geschlechtsverkehr auf einer Bühne darf auch aufgrund der neuen Rechtslage nicht dargeboten werden.

Lärmbeschwerden

Mit der Gaststättenerlaubnis werden Lärmschutzauflagen zugunsten der Nachbarschaft erteilt. Der Inhaber ist für alle aus seinem Betrieb dringenden Geräusche (Gäste, Betriebsgeräusche, Musik) und für den Sekundärlärm (z. B. Türenschnallen am Pkw von Gästen auf der Straße vor dem Betrieb) verantwortlich. Zuständig für Prüfung und erforderliche Auflagenverfahren sind die Verwaltungsbehörden.

Auflagen und Eingriffsmöglichkeiten im Gewerbe- und Gaststättenrecht

Kommt der Gewerbetreibende seiner Anzeigepflicht nicht nach, können Zwangsmittel (z. B. Zwangsgeld) zur Durchsetzung dieser Verpflichtung angedroht und festgesetzt werden. Gegen Schwarzarbeit kann wie bei anderen Gewerbetreibenden vorgegangen werden. Sollte sich ein Gewerbetreibender nach der Gewerbemeldung als unzuverlässig erweisen, kann ein Gewerbeuntersagungsverfahren (bei nur anzeigepflichtiger Tätigkeit) eingeleitet oder/und der Widerruf einer Gaststättenerlaubnis verfügt werden. Bei Fortsetzung der Tätigkeit kann diese untersagt und im Wege des unmittelbaren Zwanges (Schließung und Versiegelung von Betriebsräumen) oder durch die Androhung und Festsetzung von Zwangsgeldern unterbunden werden. Der erlaubnisfreie Teil der Nutzung von Räumen, z. B. der Wohnung zum Wohnen, darf nicht eingeschränkt werden. Hier kann dann nur auf Zwangsgeld als Erzwingungsmittel zurückgegriffen werden.

Betriebsschließungen nur aufgrund fehlender Schankerlaubnis ohne Verwaltungsverfahren sind unverhältnismäßig.

Gewerbe- und gaststättenrechtliche Verstöße können als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Die Kontrollaufgaben im Gewerberecht beschränken sich in der Regel auf die Prüfung des angemeldeten Gewerbegegenstandes. Die Verwaltungsbehörden werden im erlaubnisfreien Gewerbe auf Informationen von den Polizeibehörden angewiesen sein.

Neben den gewerberechtlichen Kontrollen sind bei gaststättenrechtlichen Betrieben Prüfungen hinsichtlich der Schutzzwecke des Gaststättengesetzes, der Auflagen sowie des Hygiene- und Schankanlagenrechtes möglich. Soweit Anhaltspunkte für die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens mit dem Ziel einer Auflage, der Untersagung des Gewerbes oder dem Widerruf einer Erlaubnis vorliegen, ergeben sich weitere Kontrollmöglichkeiten.

Betretungsrechte bestehen für Verwaltungsbehörden nach § 29 GewO für erlaubnispflichtige Betriebe bzw. nach § 22 GastG für gaststättenrechtliche Betriebe. Die Rechte gelten auch, wenn geprüft werden soll, ob ein erlaubnispflichtiges Gewerbe ausgeübt wird. Bei nicht erlaubnispflichtiger Gewerbeausübung (z. B. Vermietung eines Wohnbordells ohne Ausschank) besteht eine Kontrollmöglichkeit bei mangelnder Kooperation nur über einen Durchsuchungsbeschluss.

Datenschutz

Die in § 14 Abs. 5 GewO aufgeführten Behörden (z. B. IHK, Finanzverwaltung) werden über die erfolgten Gewerbemeldungen laufend unterrichtet. Eine ständige (regelmäßige) Unterrichtung anderer Behörden (z. B. der Polizeidienststelle) ist nicht möglich.

Polizei und Gewerbebehörden

Ein gemeinsames Konzept, welches aufgrund der für Verwaltungsbehörden neuen Aufgaben einer ständigen Überprüfung und Anpassung bedarf, ist mit der Polizei abgestimmt. Die Polizei ist nicht nur im Rahmen der Bekämpfung von Menschenhandel und organisierter Kriminalität weiterhin im Milieu aktiv.

Bauordnungs- und planungsrechtliche Zulässigkeitskriterien der Prostitution

Die Prostitution darf, auch wenn sie gewerberechtlich nicht anzeigepflichtig ist, nur in Räumen ausgeübt werden, für die auch eine Baugenehmigung besteht.

Die aktuelle Rechtsprechung zu diesem Thema ist in zwei Aufsätzen von Stühler (1997 und 2000) zusammengetragen worden. Das BVerwG, der VGH Mannheim und das VG Sigmaringen haben sich in mehreren Fällen mit diesem Thema befasst. Sie beurteilen die Ausübung von Prostitution allgemein als eine dem Wohnen gegenüber störanfällige Nutzung.

Es ist außerdem klargelegt, dass Prostitutionsbetriebe keine Vergnügungsstätten im baurechtlichen Sinne darstellen. Die Tätigkeit einer selbstständig arbeitenden Prostituierten stellt keine freiberufliche Tätigkeit dar.

Vor diesem Hintergrund ist Prostitution bauordnungsrechtlich daher nur in den Baugebieten zulässig, die keinerlei oder nur eine sehr eingeschränkte Wohnfunktion aufwiesen. Unabhängig von den noch offenen Fragen des Gewerberechtes, sind im Baurecht durch höchstrichterliche Entscheidungen folgende **Betriebsarten** festgestellt:

a) Bordell

ist das organisierte Angebot von Prostitution in einer baulichen Anlage, vielfach typischerweise in den Vergnügungsvierteln anzutreffen.

b) bordellartiger Betrieb

bedeutet ebenfalls konzentrierte Prostitution in einer baulichen Anlage. In bordellartigen Betrieben wie z. B. Anbahnungsgaststätten, Clubs, Massageinstituten, Saunen, Salons o. ä. werden verschiedene Dienstleistungen mit der Prostitution verbunden. Dazu zählen auch Wohnungsbordelle, in denen drei oder mehr Prostituierte arbeiten.

c) Wohnungsprostitution

liegt dann vor, wenn neben der Wohnnutzung untergeordnet Prostitution hinzutritt, wobei nach außen die gewerbliche Nutzung nur wohnähnlich in Erscheinung tritt und dem Gebäude, in dem sie stattfindet, nicht das Gepräge gibt. Üben bis zu zwei Prostituierte in einer gemeinsamen Wohnung, in der sie wohnen und ihren Hauptwohnsitz begründen, ihr Gewerbe aus, wird allgemein von Wohnungsprostitution ausgegangen. Bei drei und mehr Wohnungsinhabern (Wohngemeinschaft) ist von der Annahme der Wohnungsprostitution nur dann auszugehen, wenn die Fläche der zur Prostitutionsausübung vorgesehenen Räumlichkeiten nicht mehr als 50 % der Wohn- und Nutzfläche der gesamten Wohneinheit beträgt und in der Wohnung noch rein private Rückzugsmöglichkeiten bestehen (private Räume), die ein normales Wohnen neben der Prostitutionsnutzung ermöglichen.

Wohnungsprostitution ist, wie eingangs ausgeführt, in allen Wohngebieten und -bereichen mit vorrangiger Wohnfunktion unzulässig.

d) Lovemobil

Lovemobile sind Kraftfahrzeuge, in denen Prostitution ausgeübt wird.

Diese Art der Prostitution erfordert eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis auf öffentlichen Wegen, Straßen oder Plätzen.

Zugelassene Fahrzeuge, auch wenn sie nur gelegentlich an einer bestimmten Stelle geparkt werden und nur eine Trittstufe am Eingang bereitgestellt wird, gelten bereits als bauliche Anlage, für die eine Baugenehmigung erforderlich sein wird. Das Abstellen von nicht mehr zugelassenen Fahrzeugen auf privaten Grundstücken zum Zwecke der Prostitution unterliegt eindeutig dem öffentlichen Baurecht.

e) Straßenstrich

Prostitution im öffentlichen Straßenraum

Zulässigkeit im Geltungsbereich von Bebauungsplänen

Die Zulässigkeit von Prostitutionsbetrieben richtet sich nach Art der baulich zulässigen Nutzungen in den jeweiligen Baugebieten:

- **Kleinsiedlungsgebiet, Reines Wohngebiet, Allgemeines Wohngebiet, Außenbereich**
Die Ausübung von Prostitution jeder Art ist grundsätzlich unzulässig.
- **Mischgebiet, Dorfgebiet**
Im Mischgebiet und Dorfgebiet ist Wohnungsprostitution ausschließlich in untergeordnetem Umfang zulässig. Als Wertungsmaßstab werden relative Abhängigkeiten vorgezogen, da die bisher in der Rechtsprechung absoluten Maßstäbe den Umfang baulicher Anlagen nicht berücksichtigen. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, in einem ausschließlich zu Wohnzwecken genutzten Gebäude max. 15 % der Wohnungen zu Wohnungsprostitution zuzulassen, in ansonsten mit nicht zu Wohnzwecken besetzten Nutzungseinheiten (Büros, Gewerbe u. ä.) bis max. 25 %. Bei Mischnutzung wäre zwischen diesen beiden Werten je nach Einzelfall und Nutzungsverteilung zu mitteln. Alles darüber Hinausgehende wären bordellartige Anlagen.
- **Besonderes Wohngebiet**
Bordellartige Betriebe und Bordelle sind im Regelfall unzulässig, jedoch könnte je nach Störanfälligkeit der betroffenen Umgebung, Wohnungsprostitution in einem größeren Umfang als in Misch- oder Dorfgebieten möglich sein.
- **Kerngebiet, Gewerbegebiet**
Bordelle und bordellartige Betriebe sind uneingeschränkt zulässig. Wohnungsprostitution ist nur in den Grenzen der eingeschränkten Zulässigkeitsvoraussetzung für Wohnungen erlaubt.
- **Industriegebiet**
Bordelle sind im Regelfall zulässig. Sie könnten allerdings im Einzelfall bei nachgewiesener Gebietsunverträglichkeit unzulässig sein.
- **Unbepannter Innenbereich gem. § 34 Baugesetzbuch**
Soweit kein Baugebiet gem. BauNVO erkennbar vorliegt, sind auf der Grundlage des § 34 Abs. 1 BauGB im Rahmen einer Einzelfallprüfung die Kriterien des „sich Einfügens“ zu klären.
- **Außenbereich gem. § 35 Baugesetzbuch**
Sowohl Wohnungsprostitution als auch bordellartige Betriebe gehören nicht zu den sog. privilegierten Nutzungen. Im Regelfall ist daher anzunehmen, dass öffentliche Belange entgegenstehen und diese Nutzungen somit unzulässig sind.

Planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten

Eine planungsrechtliche Steuerung von Prostitutionsbetrieben durch Gliederung in den Baugebieten, in denen sie als zulässig zu betrachten sind, ist vermutlich nur begrenzt möglich, da es außerhalb der eigentlichen Wohngebiete regelmäßig an einer städtebaulichen Begründung für die Unzulässigkeit mangelt.

Auf der Grundlage eines städtebaulichen Konzeptes zum Umgang mit Prostitutionsbetrieben käme eine entsprechende Nutzungsgliederung ausschließlich in gewerblichen und gemischten Bauflächen wie Gewerbe- und Industriegebieten, Kern- und Mischgebieten und besonderen Wohngebieten in Betracht.

Wohnraumzweckentfremdung

Die räumlich untergeordnete Prostitution (weniger als 50 %) in der Wohnung durch die Nutzerin selbst, stellt eine genehmigungsfreie Zweckentfremdung dar, soweit die Räume ansonsten wohnlich genutzt werden und der Hauptwohnsitz sind.

Eine darüber hinausgehende Nutzung zu Prostitutionszwecken, z. B. durch Prostituierte, die nicht in der Wohnung wohnhaft sind, ist hingegen genehmigungspflichtig.

Als problematisch ist die Abgrenzung hinsichtlich der Genehmigungsfreiheit bei Wohngemeinschaften zu beurteilen. Hierbei ist in jedem Einzelfall zu klären, inwieweit ein „normales“ Wohnen in der Wohnung z. B. durch private Rückzugsräume überhaupt noch möglich ist oder ob die Prostitutionsnutzung, wenn auch vielleicht in den einzelnen Räumen untergeordnet, ein solches Ausmaß annimmt, dass ein Wohnen dort nicht mehr möglich ist.

Die Aufnahme einer derartigen Nutzung erfordert eine Baugenehmigung, die nur anhand der zuvor genannten baurechtlichen Kriterien zulässig sein kann, wenn von der Prostituierten die Wohnnutzung auch tatsächlich ausgeübt wird.

Planungsrechtliche Zulässigkeit von Prostitutionsbetrieben

Baugebiete gemäß BauNVO	Wohnungs- prostitution *)	bordellartiger Betrieb	Bordell, Stundenhôtel	Love-Mobil fest mit dem Erdboden verbunden	als Fahrzeug	Bemerkungen
WR	Wohnungen mit max. 1-2 Personen mit gemeldetem 1. Wohnstz	Clubs, Massageinstitute, Saunen, Salons und Wohnungsbordelle mit 3-4 Pers., ohne Wohnfunktion	--	--	--	Jede Form der Prostitution ist baurechtlich als gewerbliche Nutzung genehmigungsbedürftig Der Ausschank von Getränken oder die Reichen von Speisen - auch kostenfrei -, erfordert eine gaststättenrechtliche Erlaubnis, die nur dann erteilt werden kann, wenn Schank- u. Speise-wirtschaften planungsrechtlich zulässig sind.
WA	--	--	--	--	--	
MI	max. 15% der Wohnungen zulässig	--	--	--	--	*) Nur in Fällen einer untergeordneten gewerblichen Nutzung (z.Bsp., 1. Zimmer einer Wohnung)
MD	max. 15% der Wohnungen zulässig	--	--	--	--	ohne Ausschank usw. ist wohnraumzweckentfremdungsrechtlich keine Genehmigung erforderlich.
WB	++	--	--	--	--	**) Wohnnutzungen im Zusammenhang mit Prostitution in GE(G)-Gebieten lösen keinen Schutzanspruch gegenüber nachbarlichen Ermittlern aus.
MK	++	++	++	++	++	Zeichenerklärung: (-) = unzulässig (++) = zulässig
GE **)	--	++	++	++	++	
GI **)	soweit die Zweckbestimmung des Baugebietes gewahrt bleibt	++	++	++	++	

Ausländerrecht

Jede Prostitutionstätigkeit ist eine Erwerbstätigkeit im Sinne der Ausländergesetze. Ausländische Staatsangehörige benötigen eine Aufenthaltsgenehmigung, wenn sie in Deutschland der Prostitution nachgehen wollen. Aufenthaltsgenehmigungen können mit Auflagen versehen sein.

Beispielsweise gilt:

- Ausländisch-verheirateten ausländischen Staatsangehörigen ist durch eine Auflage zu ihrer Aufenthaltsgenehmigung in aller Regel eine selbstständige Tätigkeit verboten. Für die Ausübung unselbstständiger oder vergleichbar unselbstständiger Prostitution benötigen sie eine Arbeitserlaubnis.
- Deutsch-verheirateten ausländischen Staatsangehörigen wird in der Aufenthaltsgenehmigung keinerlei Art von Erwerbstätigkeit durch Auflage verboten.
- EU-Angehörige dürfen in Deutschland jeder Art von Erwerbstätigkeit nachgehen. Auch aus EU-Recht können sich Ausnahmen ergeben.
- Ausländische Staatsangehörige aus Nicht-EU-Ländern, die sich als Touristen mit oder ohne Visum in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, dürfen keine Prostitutions- oder andere Erwerbstätigkeit ausüben.

Jugendschutzrecht

Jugendschutzrechtliche Bestimmungen sind durch das ProstG nicht geändert worden. Die Regelungen des Jugendschutzgesetzes und damit zusammenhängende strafrechtliche Bestimmungen bleiben bestehen. Prostituierte, die noch keine 18 Jahre alt sind, werden weiterhin den Eltern oder dem Jugendamt zugeführt. Als Grundlage hierfür wird §1 Jugendschutzgesetz in Betracht kommen. Es bestehen keine Bedenken, beispielsweise Straßen mit Bordellbetrieben oder Straßenprostitution als jugendgefährdende Orte einzustufen. Jugendgefährdend kann auch ein Ort sein, an dem eine einzelne Jugendliche der Prostitution nachgeht. Die Umstände des Einzelfalles sind bei der Bewertung zu berücksichtigen und im Falle einer gerichtlichen Überprüfung von der zuständigen Behörde darzulegen.

Sperrbezirke

Die Bezirksregierungen können gemäß Art. 297 Abs 1 Nr. 1 und 3 EGStGB zum Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstandes Sperrbezirke einrichten. Das ProstG verändert eventuell bestehende Bezirke nicht.

Steuer- und Sozialversicherungspflicht

Einkünfte aus einer Prostitutionstätigkeit unterliegen der Steuer- und Sozialversicherungspflicht. Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger haben diese Einkünfte anzugeben.

Kommunaler Kriminalpräventionsrat (KKP) Hannover
gefördert durch
Landespräventionsrat Niedersachsen

