

ProstSchG und Baurecht: Probleme paralleler Erlaubnisverfahren

Göttingen, 1. September 2025

Prof. Dr. Elke Gurlit
gurlit@uni-mainz.de

JOHANNES GUTENBERG
UNIVERSITÄT MAINZ



1. Problemstellung

- **§ 12 Abs. 7 ProstSchG**

„Erlaubnis- oder Anzeigepflichten nach anderen Vorschriften, insbesondere nach den Vorschriften des Gaststätten-, Gewerbe-, Bau-, Wasser- oder Immissionsschutzrechts, bleiben unberührt.“

- Betreiber benötigt prostitutionsschutzrechtliche und baurechtliche Erlaubnis (ggf. auch gaststättenrechtliche Erlaubnis)
- **Verfahrensparallelität**
 - Kein zeitlicher oder sachlicher Vorrang für eines der Erlaubnisverfahren
 - Wegen getrennter Verfahren könnte Betreiber z.B. prostitutionsschutzrechtliche Erlaubnis erhalten und im Baugenehmigungsverfahren scheitern (oder umgekehrt)

1. Problemstellung

- **§ 14 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG**

„Die Erlaubnis ist auch zu versagen, wenn (...) das Betriebskonzept oder **die örtliche Lage** des Prostitutionsgewerbes dem öffentlichen Interesse widerspricht, insbesondere, wenn sich dadurch eine Gefährdung der Jugend oder schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder Gefahren oder sonstige erhebliche Nachteile oder Belästigungen für die Allgemeinheit befürchten lassen.“

- Die „örtliche Lage“ des Prostitutionsgewerbes schließt die bauplanungsrechtliche Beurteilung ein
- Teilweise Identität baurechtlicher und prostitutionsschutzrechtlicher Erlaubnisvoraussetzungen
- **Konkurrenzverhältnis**
 - Gefahr unterschiedlicher Bewertung derselben Rechtsfrage

2. Probleme in der Praxis

- **Uneinheitliche Handhabung der baurechtlichen Anforderungen**
 - 72% der ProstSchG-Behörden berücksichtigen baurechtliche Anforderungen, 28 % nicht
 - Teilweise (nur) Anhörung der Bauaufsichtsbehörden
 - Teilweise Verlangen nach vorheriger baurechtlicher Genehmigung
- **Verzögerung des prostitutionsschutzrechtlichen Verfahrens**

ProstSchG-Behörden setzen teilweise Verfahren aus, bis eine bestandskräftige Entscheidung der Bauaufsichtsbehörde vorliegt
- **Vertrauensverlust der Betreiber**

ProstSchG-Antragsteller mit bislang geduldetem Betrieb erhalten statt einer ProstSchG-Erlaubnis eine baurechtliche Nutzungsuntersagung

3. Rechtliche Lösung

- **Entwickelt für das Verhältnis von Gaststättenrecht zum Baurecht**
- **Sachnähe → Entscheidungskompetenz → Bindungswirkung**
 - Für die bauplanungsrechtliche Bewertung der prostitutiven Nutzung besteht eine größere Sachnähe der Bauaufsichtsbehörde
 - Diese entscheidet über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit
 - An die bauplanungsrechtliche Beurteilung durch die Bauaufsichtsbehörde ist die ProstSchG-Behörde gebunden
- **Konstellation A: Betreiber beantragt zunächst Bauerlaubnis**
 - Wird durch Bauaufsichtsbehörde erteilt → ProstSchG-Behörde betr. bauplanungsrechtliche Bewertung der „örtlichen Lage“ gebunden
 - Wird durch Bauaufsichtsbehörde versagt → keine Bindung, sondern Frage des „Sachbescheidungsinteresses“ des Betreibers

3. Rechtliche Lösung

- **Konstellation B: Betreiber beantragt zunächst ProstSchG-Erlaubnis**
 - In der Praxis die schwierigere Variante
 - ProstSchG-Behörde ist in der bauplanungsrechtlichen Bewertung der „örtlichen Lage“ nicht gebunden
 - Sie muss aber entscheiden!
 - Bejahung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit → Bauaufsichtsbehörde entscheidet letztverbindlich
 - Pro Zulässigkeit: Betreiber hat beide Erlaubnisse
 - Contra Zulässigkeit: ProstSchG-Erlaubnis wertlos
 - Verneinung der planungsrechtlichen Zulässigkeit → Bauaufsichtsbehörde entscheidet letztverbindlich
 - Pro Zulässigkeit: Betreiber muss ggf nochmals ProstSchG-Erlaubnis beantragen
 - Contra Zulässigkeit: Betreiber erhält keine Erlaubnisse

4. Änderungen de lege ferenda

- **Regelung der Zulässigkeit der Aufnahme von Nebenbestimmungen**
 - Derzeit sind nur Auflagen zur ProstSchG-Erlaubnis statthaft
 - Vorschlag 1: Zulässigkeit einer aufschiebenden Bedingung zur ProstSchG-Erlaubnis
 - ProstSchG-Erlaubnis wird erst wirksam, wenn Baugenehmigung vorliegt
 - In der Sache: Vorrang des Baurechts
 - Könnte Entscheidungsfreude der ProstSchG-Behörde vor allem dann erhöhen, wenn sie sich bei der bauplanungsrechtlichen Beurteilung unsicher ist
 - Vorschlag 2: Zulässigkeit eines Widerrufsvorbehalts zur ProstSchG-Erlaubnis
 - ProstSchG-Behörde kann Erlaubnis widerrufen, wenn Bauerlaubnis nicht erteilt wird
 - Entscheidung liegt bei ProstSchG-Behörde

4. Änderungen de lege ferenda

- **Konzentrationswirkung der ProstSchG-Erlaubnis**
 - Einheitliche Zuständigkeit → einheitliches Verfahren → einheitliche Entscheidung der ProstSchG-Behörde
 - Sehr weitreichender gesetzlicher Eingriff
 - Es müsste sichergestellt werden, dass die Bauaufsichtsbehörde ihre Expertise im Verfahren einbringen kann
- **Genehmigungsfrist und Genehmigungsfiktion**
 - Wird ProstSchG-Erlaubnis nicht in bestimmter Frist nach (vollständigem) Antrag erteilt, wird ihre Erteilung vom Gesetz fingiert
 - ProstSchG-Gesetzgeber hatte dies abgelehnt
 - Praxis in anderen Gebieten: Behörden verhindern Eintritt der Fiktion durch die Nachforderung von Antragsunterlagen

ProstSchG und Baurecht

5. Fazit

- Die Verfahrensparellität von baurechtlichem und prostitutionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren wirft Anwendungsprobleme in der Praxis auf
- Das Recht hält bereits de lege lata Lösungen für das Konkurrenzverhältnis bereit, die aber in der Praxis (teilweise) nicht angewendet werden
- Gesetzgeber sollte durch die Regelung der Zulässigkeit von aufschiebenden Bedingungen und Widerrufsvorbehalt für eine sachliche Verklammerung sorgen, mit der auf die Entscheidungsfreude der ProstSchG-Behörden eingewirkt werden kann