

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Irmingard Schewe-Gerigk, Peter Hettlich, Volker Beck (Köln), Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/5068 –**

Schließung von Wohnungsbordellen

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG), das am 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist, hat die rechtliche Benachteiligung von Prostituierten beseitigt. Prostituierte dürfen seitdem nicht mehr kriminalisiert werden, haben einen durchsetzbaren Anspruch auf ihr Honorar gegenüber dem Freier oder dem Bordellbetreiber sowie Zugang zu den Sozialversicherungssystemen. Auch besteht nun die Möglichkeit, Prostituierten ein angemessenes Arbeitsumfeld und bessere Arbeitsbedingungen zu schaffen, ohne sich strafbar zu machen. Durch die Schaffung von Rechtssicherheit sollen Prostituierte des Weiteren Unabhängigkeit von Zuhältern und ausbeuterischen Bordellbetreibern und Betreiberinnen erlangen können.

Im Prostitutionsgesetz war vereinbart worden, dem Deutschen Bundestag nach Ablauf von drei Jahren über die Auswirkungen der neuen Rechtslage zu berichten. Die zu diesem Zweck sowohl von der damaligen als auch von der heutigen Bundesregierung in Auftrag gegebenen Studien nennen das Gesetz übereinstimmend einen richtigen Schritt. Sie beklagen aber die mangelnde Umsetzung durch die Länder und die geringe Ausstrahlung des Gesetzes auf andere Rechtsgebiete, z. B. das Gaststätten- und Gewerberecht und das Baurecht.

Rechtssicherheit konnte daher in vielen Bereichen bisher nicht umfassend eintreten. In zahlreichen Bundesländern sind aufgrund der mangelnden Umsetzung für die Prostituierten sogar neue Unsicherheiten entstanden. So berichten Beratungsstellen von der vermehrten Schließung kleiner Wohnungsbordelle, die sich vorher korrekt beim Wirtschaftsamt angemeldet hatten. Dabei handelt es sich zumeist um Prostitutionsbetriebe, die bis zum Zeitpunkt der Aufforderung zur Schließung den beteiligten Behörden bekannt und von ihnen akzeptiert waren, weil sie seriös geführt wurden und keine Beschwerden der Umgebung vorlagen.

Hintergrund dieser Schließungen ist der Wunsch seitens der Baubehörden, Wohnungsbordelle aus Wohn- und Mischgebieten zu entfernen. Die Begründungen für die Schließungen muten paradox an, orientieren sie sich doch an Urteilen von Verwaltungsgerichten aus der Zeit vor dem Prostitutionsgesetz,

denen zufolge von Bordellen generell eine „milieubedingte Begleitkriminalität“ und eine „Störung der Umgebung“ ausgehen. Trotz neuer Gesetzeslage werden Bordelle damit nach alten Klischees beurteilt.

Eingetreten ist diese Situation, seit Wohnungsbordelle sich aufgrund der neuen Rechtsordnung bei den Wirtschaftsbehörden nicht mehr als „gewerbliche Zimmervermietung“ sondern als „Bordell“ anmelden, vorher haben Baubehörden am Standort der anders benannten Bordelle kaum Interesse gezeigt. Das legt die Vermutung nahe, dass vielerorts nach wie vor eine Doppelmoral existiert: Sobald Prostitution auch als solche bezeichnet wird, muss sie weichen. Dadurch wird aber das Prostitutionsgesetz unterlaufen. Denn eine solche pauschale Abwertung der Bordelle ist nach der Legalisierung der Prostitution nicht mehr hinnehmbar, das bestätigt auch die von der heutigen Bundesregierung nachträglich eingeholte Studie zum Prostitutionsgesetz „Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme“ des Rechtsprofessors Joachim Renzikowski. Aus seiner Sicht folgt aus der Legalisierung der Prostitution auch eine geänderte bauplanungsrechtliche Bewertung. Bei den erforderlichen Abwägungen könne die früher konstatierte sozialetische Abwertung keine Rolle mehr spielen.

Die baurechtliche Relevanz anderer Belange wie beispielsweise Jugend-, Lärm- oder Nachbarnschutz besteht selbstverständlich fort. In den uns bekannten Fällen lagen aber keinerlei Störungen und Beschwerden vor.

1. Ist der Bundesregierung bekannt, dass derzeit in verschiedenen Bundesländern korrekt angemeldete Wohnungsbordelle von den Bauämtern ohne Vorliegen von Beschwerden der Umgebung geschlossen werden, und wenn ja, in welcher Zahl?
2. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass Prostituierte damit trotz des Prostitutionsgesetzes einer neuerlichen Rechtsunsicherheit ausgesetzt sind, und wie begründet sie ihre Meinung?
3. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass bei einem Weiterbestehen dieser unsicheren Rechtssituation die Ziele des Prostitutionsgesetzes erreicht werden können, und wie begründet sie ihre Meinung?
4. Wie steht die Bundesregierung zu der Tatsache, dass Bauämter Wohnungsbordelle ohne konkreten Anlass schließen und dies mit Gerichtsurteilen begründen, die noch aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes stammen?
5. Hält die Bundesregierung es in Anbetracht der rechtlichen Regelung der Prostitution für angemessen, dass in zahlreichen Bauämtern noch pauschal davon ausgegangen wird, dass von Bordellen eine „milieubedingte Begleitkriminalität“ und eine „Störung der Umgebung“ ausgehen, und wie begründet sie ihre Ansicht?

Die Fragen 1 bis 5 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Bauaufsichtsverfahren ist in den Landesbauordnungen geregelt und wird von Behörden der Länder ausgeführt. Soweit hierbei das Bauplanungsrecht des Bundes anzuwenden ist, führen die Länder dieses als eigene Angelegenheit aus (Artikel 83 des Grundgesetzes). Berichtspflichten der Länder gegenüber der Bundesregierung bestehen nicht. Der Bundesregierung liegen daher weder belastbare Erkenntnisse zur Praxis der Bauämter vor noch kann sie das Bestehen einer Rechtsunsicherheit bestätigen. Es stünde der Bundesregierung im Übrigen auch nicht zu, die Entscheidungen einzelner Bauämter zu prüfen.

6. Wie bewertet die Bundesregierung den Hinweis von Prof. Dr. Joachim Renzikowski in seinem Gutachten zum Prostitutionsgesetz, wonach das Prostitutionsgesetz nach dem „Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung“ auch auf das Gewerbe-, Gaststätten- und Baurecht ausstrahlt, auch wenn es keine expliziten Regelungen für diese Materien enthält?
7. Teilt die Bundesregierung die Rechtsposition des unter 6. genannten Gutachtens, dass aus der Anerkennung der Prostitution auch eine geänderte bauplanungsrechtliche Bewertung folgt, und wie begründet sie das?
8. Wie plant die Bundesregierung sicherzustellen, dass die zuständigen Landesbehörden bei der Anwendung des Bauplanungsrechtes das Prostitutionsgesetz berücksichtigen?

Plant die Bundesregierung eine entsprechende Änderung der Baunutzungsverordnung oder den Erlass von entsprechenden Verwaltungsvorschriften nach Artikel 84 Abs. 2 GG, und wie begründet sie ihre Ansicht?

Die Fragen 6 bis 8 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wie im Bericht der Bundesregierung ausgeführt, war eine Ausstrahlungswirkung des ProstG auf die Rechtsgebiete des Gaststätten- und Gewerberechts vom Gesetzgeber beabsichtigt und wurde als eindeutige rechtliche Konsequenz des ProstG angesehen (s. Ziffer B.IX.1 des Berichts).

Rechtsprechung und gewerberechtliche Praxis sind spätestens seit dem 1. Dezember 2000 (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Berlin, Az 35 A 570.99, NJW 2001, 983) im Wandel.

Mit dem Urteil wurde festgestellt, dass Prostitution, „die von Erwachsenen freiwillig und ohne kriminelle Begleiterscheinungen ausgeübt wird, nach den heute anerkannten sozialetischen Wertvorstellungen im Sinne des Ordnungsrechts nicht (mehr) als sittenwidrig anzusehen“ sei.

Die gewerberechtliche Praxis vertrat auch nach Inkrafttreten des ProstG hingegen zunächst die Auffassung, dass sich an der gewerbe- und gaststättenrechtlichen Einordnung von Prostitution als unsittlich und sozialwidrig nichts verändert habe mit der Folge, dass die Einrichtungen wegen Sittenwidrigkeit den gewerberechtlichen Kontrollmöglichkeiten weiterhin weitgehend entzogen waren.

Der Bund-Länder-Ausschuss Gewerberecht kam bei seiner Tagung vom 18./19. Juni 2002 mit unterschiedlichen Begründungen zu der einhelligen Auffassung, dass die Tätigkeit von Prostituierten auch vor dem Hintergrund des ProstG nicht als Gewerbe einzustufen sei. Bezüglich Bordelle und „Anbahnungs-Gaststätten“ wurden unterschiedliche Standpunkte vertreten: einige Länder sahen auch hier keine Anmeldepflicht bzw. -möglichkeit, während die übrigen Länder und der Bund eine gewerbsmäßige Betätigung mit den entsprechenden gewerberechtlichen Folgen als gegeben ansahen.

Der Ausschuss konstatierte, dass die rechtliche Einordnung der Tätigkeiten von Prostituierten und der im Zusammenhang damit angebotenen Dienstleistungen im Fluss sei, wobei die möglichen Vollzugsschwierigkeiten zu berücksichtigen seien, die in einigen Bereichen sogar zu Ergebnissen führen würden, die nicht der Zielsetzung des ProstG entsprächen. Ein Vollzug vor allem der gewerberechtlichen Vorschriften würde nur weitere Nachteile in Form von Bußgeldern, Untersagungen etc. nach sich ziehen und zu einer weiteren – unerwünschten und mit dem ProstG nicht beabsichtigten – Verdrängung in die Illegalität führen.

Auf einen einvernehmlichen Beschluss hinsichtlich der gewerberechtlichen Einordnung von Bordellen konnten sich Bund und Länder seinerzeit nicht verständigen. Der Bund-Länder-Ausschuss wird die Entwicklung seit 2002 auf seiner nächsten Tagung am 23./24. Mai 2007 erneut erörtern.

Zur Frage einer eventuellen Ausstrahlungswirkung des Prostitutionsgesetzes auf das Bauplanungsrecht ist auf folgendes hinzuweisen:

Zentrale Aufgabe des Bauplanungsrechts ist es, unter städtebaulichen Gesichtspunkten die Zulässigkeit von Bauvorhaben und ihrer Nutzungen an bestimmten Standorten festzulegen. Es ist nicht personen-, sondern grundstücksbezogen und zielt darauf, eine gebiets- und nachbarschaftsverträgliche bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke zu ermöglichen. Dazu gehört auch, dass miteinander unverträgliche Nutzungen, wie z. B. eine das Wohnen störende gewerbliche Nutzung, vermieden werden.

Bei der bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Bordellbetrieben geht es daher nicht um eine Bewertung der Tätigkeit der Prostituierten, sondern unter städtebaulichen Aspekten – wie bei jeder anderen baulichen Nutzung – um die spezifisch städtebaulichen Auswirkungen auf das Wohnumfeld, die zudem in erster Linie nicht von den Prostituierten, sondern von den potenziellen Freiern ausgehen können. Entscheidend ist daher, ob und in welchem Umfang von Wohnungsprostitution ein Störungspotenzial ausgeht, wobei der Unterscheidung zwischen Wohnungsprostitution und größeren bordellartigen Betrieben bauplanungsrechtliche Bedeutung zukommt. Auf diese Prüfung hat das Prostitutionsgesetz keine Auswirkung.

9. Plant die Bundesregierung entsprechend der Empfehlung der Untersuchung „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes“, die das Sozialwissenschaftliche Frauenforschungsinstitut der Evangelischen Fachhochschule Freiburg im Auftrag der Bundesregierung erstellt hat, die Einrichtung „interdisziplinärer Diskussionsforen“ zu verschiedenen Themenbereichen des Prostitutionsgesetzes, zu der auch Ämter – z. B. Bauämter – eingeladen werden oder die Einsetzung „Runder Tische“, um die unklare Rechtssituation zu klären, und wie begründet sie das?

Die Bundesregierung hat in den abschließenden Schlussfolgerungen des Berichts der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes den aus ihrer Sicht bestehenden prioritären Handlungsbedarf benannt (s. Bundestagsdrucksache 16/4146 S. 44). Zu den hier angesprochenen Fragen – z. B. des Gewerberechts, der Förderung des Ausstiegs etc. – wird die Bundesregierung das Gespräch mit den unterschiedlichen Akteuren und Akteurinnen, z. B. den jeweiligen Fachministerien der Bundesländer, Experten und Expertinnen aus der kommunalen Praxis, den Fachberatungsstellen etc., in geeigneter Form suchen. Die Bundesregierung plant derzeit jedoch kein interdisziplinäres Forum der beschriebenen Art speziell zu baurechtlichen Fragestellungen.