



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

# Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten –

ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation  
der Prostituierten und zur nachhaltigen Bekämpfung  
des Menschenhandels?

Möglichkeiten und Grenzen des  
Gewerberechts; Schnittstellen zwischen  
Gewerbe- und Polizeirecht



Gleichstellung

## Inhalt

### Einführung

#### **Renate Augstein**

Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten – ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation der Prostituierten und zur nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels? – Möglichkeiten und Grenzen des Gewerberechts; Schnittstellen zwischen Gewerbe- und Polizeirecht ..... 4

### Teil A: Perspektiven auf die Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten aus wissenschaftlicher Sicht

#### **Barbara Kavemann**

Die Regelung der Prostitution durch das Gewerberecht – Ergebnisse der Evaluation des Prostitutionsgesetzes ..... 8

#### **Joachim Renzikowski**

Plädoyer für eine gewerberechtliche Reglementierung der Prostitution ..... 14

#### **Elke Gurlit**

Das Gewerberecht als Regelungsregime der Prostitution – Anwendbarkeit, Regelungsinstrumente, Regelungskompetenzen ..... 23

### Teil B: Stellungnahmen und Vorschläge aus Sicht der gewerberechtlichen Praxis

#### **Monika Ottemeyer**

Beitrag zu dem Workshop „Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten – ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation von Prostituierten und nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels?“ im BMFSFJ am 31. 3. 2008 in Berlin ..... 31

#### **Detlef Klaue**

Die Diskussion des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ über die Bewertung des ProstG und seine möglichen Auswirkungen auf das Gewerberecht/Gaststättenrecht ..... 34

#### **Ortwin Schäfer**

Das Dortmunder Modell: Erfahrungen und Vorschläge zur Weiterentwicklung der gewerberechtlichen Einordnung von Prostitution und Prostitutionsstätten ..... 37

#### **Karl-Heinz Giese**

Stellungnahme und Vorschläge aus der gewerberechtlichen Praxis zur gewerberechtlichen Einordnung von Prostitution und Prostitutionsstätten ..... 43

#### **Regina Linda**

Der runde Tisch Prostitution Marburg – zum Hintergrund der Ausarbeitung über eine Erlaubnispflicht von Prostitutionsstätten ..... 50

**Runder Tisch Prostitution der Stadt Marburg**

Gewerberechtliche Regulierung von Prostitutionsstätten ..... 50

**Teil C: Stellungnahmen und Vorschläge aus der Sicht der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Bekämpfung des Menschenhandels**

**Tobias Wiemann**

Verbesserungsmöglichkeiten der polizeilichen Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ..... 58

**Sjors Kamstra**

Mögliche Auswirkungen einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten bezüglich der Kriminalitätsbekämpfung ..... 62

**Jörg Makel**

Stellungnahme aus der polizeilichen Praxis: Warum kann eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten die Bekämpfung des Menschenhandels fördern? ..... 65

**Teil D: Perspektive von Fachberatungsstellen**

**Stellungnahme des KOK e. V., Hydra e. V. und Phoenix e. V. vom 31.3.2008**

„Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten – ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation der Prostituierten und nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels?“ ..... 72

## Einführung

### Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten – ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation der Prostituierten und zur nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels?

#### – Möglichkeiten und Grenzen des Gewerberechts; Schnittstellen zwischen Gewerbe- und Polizeirecht –

#### Von Renate Augstein

*Unterabteilungsleiterin der Abteilung Gleichstellung im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

*Leiterin der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Menschenhandel“*

Am 24. Januar 2007 hat die Bundesregierung ihren unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellten Bericht zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes<sup>1</sup> vorgelegt. Darin bekennt sich die Bundesregierung zu einem breiten Ansatz der Reglementierung der Prostitution, der

- | konsequent die Bekämpfung von Menschenhandel, Zwangsprostitution, Minderjährigengprostitution integriert,
- | auf einen größtmöglichen Schutz von Prostituierten vor Gewalt und Ausbeutung abzielt und
- | die Verantwortung der Nachfrager klar benennt.

In dem Bericht kommt die Bundesregierung zu dem Ergebnis, dass es hierfür insbesondere notwendig ist, die bestehenden rechtlichen Instrumentarien des Gaststätten-, des Gewerbe- sowie des Polizei- und Ordnungsrechts effizienter zu nutzen und, soweit erforderlich, auszubauen, um die Bedingungen, unter denen Prostitution praktiziert wird, zum Schutz der dort tätigen Personen einer rechtsstaatlichen Kontrolle zu unterwerfen und kriminellen Begleiterscheinungen vorzubeugen.

Daher hat die Bundesregierung zugesagt, im Benehmen mit den Bundesländern zu prüfen, ob und gegebenenfalls mit welchen Instrumenten die Kontrolle von gewerblichen Betätigungen im Zusammenhang mit sexuellen Dienstleistungen wirksamer gestaltet werden kann. Der Bericht bezieht diese Prüfung ausdrücklich auch auf die Einführung einer gewerberechtiglichen Genehmigungspflicht für Bordelle, bordellartige Betriebe und andere Betriebe mit Bezug zu sexuellen Dienstleistungen.

Am 31. März 2008 fand auf Einladung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unter dem Titel „**Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten – ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation der Prostituierten und zur Bekämpfung**

---

<sup>1</sup> Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG); <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen.did=93304.html> sowie BT-Drs. 16/ 4146.

**des Menschenhandels?“** ein Workshop mit ausgewählten Expertinnen und Experten aus Bund, Ländern und Kommunen, aus der Praxis der Gewerbebehörden, aus der Polizei und Staatsanwaltschaft, aus der Wissenschaft sowie aus Fachberatungsstellen für Menschenhandelsopfer statt.

Der vorliegende Reader stellt die Beiträge und Statements, die auf dieser Veranstaltung gehalten wurden, dar, um das Meinungsspektrum in seiner gesamten Breite für eine größere Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Veröffentlichung bildet damit auch einen Beitrag zur Umsetzung der genannten Prüfusage der Bundesregierung.

Ziel des Workshops war es, den gegenwärtigen Diskussionsstand in seiner ganzen Komplexität und Breite auf hohem fachlichen Niveau abzubilden, um sowohl die Chancen als auch die Probleme einer stärkeren rechtlichen Reglementierung von Prostitution auszuloten, gemessen an dem Ziel einer besseren Bekämpfung von Zwangsprostitution und Menschenhandel sowie von Gewalt und Ausbeutung von Prostituierten. Im Fokus standen diesbezüglich die Möglichkeiten und Grenzen des bestehenden Gewerberechts wie auch die Möglichkeiten seiner Veränderung. Besonderes Augenmerk galt dabei den Schnittstellen zwischen Gewerbe- und Polizeirecht.

Die Frage der gewerberechtlichen Einordnung von Prostitution und Prostitutionsstätten war sowohl nach der Veröffentlichung des Berichts der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes als auch schon kurz nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes Gegenstand der Beratungen im Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“, der bislang jedoch noch nicht zu einer einheitlichen Auffassung in dieser Frage gekommen ist.<sup>2</sup> Vor diesem Hintergrund haben sich in der gewerberechtlichen Praxis der einzelnen Bundesländer unterschiedliche Vorgehensweisen und Erfahrungen herausgebildet, die auch in den Beiträgen und Diskussionen des Workshops ihren Niederschlag gefunden haben.

Auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Frauenhandel“<sup>3</sup> verfolgt das Thema kontinuierlich und hat sich für die Einführung einer Erlaubnispflicht für Bordelle und bordellartige Betriebe ausgesprochen.

An die laufenden Diskussionsprozesse in beiden Gremien knüpfte der Workshop an, bei dem sowohl der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ als auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Frauenhandel“ durch zahlreiche Mitglieder vertreten waren.

Erweitert wurden die fachlichen Perspektiven aus beiden Gremien unter anderem durch die Vorträge und Diskussionsbeiträge der teilnehmenden Rechts- bzw. Sozialwissenschaftlerinnen sowie einiger Vertreter aus der kommunalen gewerbe- bzw. ordnungsbehördlichen Praxis, aus der Polizei bzw. Staatsanwaltschaft sowie von Fachberatungsstellen.

---

<sup>2</sup> S. dazu Beiträge von Ottemeyer und Klaue.

<sup>3</sup> Um die Bekämpfung des Frauenhandels besser zu koordinieren, hat die Bundesregierung im Frühjahr 1997 die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Frauenhandel“ eingerichtet, der die zuständigen Bundesressorts, das Bundeskriminalamt sowie Vertretungen der Länder und Nichtregierungsorganisationen angehören. Zu den Aufgaben und Arbeitsergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Frauenhandel“ s. <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/gleichstellung,did=73008.html>.

Weitgehender Konsens zeigte sich bei nahezu allen Beteiligten des Workshops – losgelöst von der grundsätzlich zu Prostitution eingenommenen Haltung – dahingehend, dass es zur Erreichung von mehr Transparenz im „Rotlichtmilieu“ und zur Eindämmung von kriminellen Begleiterscheinungen einer effektiveren behördlichen Kontrolle gewerblicher Betätigungen im Umfeld von Prostitution bedarf.<sup>4</sup>

So wurde eindrucksvoll durch Fallbeispiele aus der Praxis<sup>5</sup> belegt, dass gegenwärtig einer Vielzahl unterschiedlicher Geschäftsmodelle von Prostitutionsstätten nur wenig ausdifferenzierte und geringe **gewerberechtliche Anforderungen** an die Betreiber von Bordellen, bordellähnlichen Betrieben, Saunaklubs etc. gegenüberstehen. Diese geringe Regelungsdichte hat eine entsprechend geringe behördliche Kontrolldichte zur Konsequenz, gerade auch im Vergleich zur hohen Kontrolldichte anderer Gewerbearten. **Polizeiliche Kontrollbefugnisse** setzen in der Regel erst dann ein, wenn die Schwelle des Verdachts auf eine strafrechtlich relevante Tat erreicht ist, sie können daher diese Lücke nicht schließen.<sup>6</sup> Verdachtsunabhängige polizeiliche oder ordnungsbehördliche Kontrollen sind – je nach landesrechtlichen Gegebenheiten – nur sehr eingeschränkt möglich.

Differenzen zeigten sich hinsichtlich der Frage, welche Rechtsbereiche und welche konkreten Instrumentarien für eine effektivere Kontrolle von Prostitutionsstätten bzw. von deren Betreibern am besten geeignet seien. Kontrovers beurteilt wird auch die Frage, ob auch Prostituierte selbst als Gewerbetreibende anzusehen sein sollten.

Die Chancen, durch Nutzung der vorhandenen gewerberechtlichen Instrumente und Einführung zusätzlicher behördlicher Kontrollbefugnisse im Gewerberecht Fortschritte bei der Bekämpfung des Menschenhandels und anderer Formen der Begleitkriminalität zu erzielen sowie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Prostitution beizutragen, wurden insbesondere von den Referenten, die aus Sicht von Polizei, Staatsanwaltschaft oder Strafrechtswissenschaft bzw. des Verwaltungsrechts vortrugen, ausgesprochen positiv bewertet.<sup>7</sup>

In der behördlichen Praxis einiger Kommunen, die die Anwendbarkeit des Gewerbe- und Gaststättenrechts auf Prostitution bzw. auf Prostitutionsstätten grundsätzlich bejahen, haben sich pragmatische Formen der behördenübergreifenden Kooperation mit dem Ziel der Überwachung von Prostitutionsstätten unter Einbeziehung der bestehenden Instrumentarien des Gewerbe- und Gaststättenrechts sowie z. T. des Bau-, des Steuer-, des Aufenthaltsrechts und der Polizei entwickelt. Zwei dieser Modelle (Dortmund und Hannover) wurden im Rahmen des Workshops vorgestellt.

In beiden Kommunen wird seitens der Vertreter der Ordnungsbehörden die Weiterentwicklung des gewerberechtlichen Instrumentariums durch Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten nachdrücklich befürwortet.<sup>8</sup>

---

4 Hingewiesen sei insbesondere auf die grundsätzliche Ablehnung von Prostitution durch SOLWODI e. V., die in der Folge auch zu einer Ablehnung von gewerberechtlichen Regulierungen und anderen rechtlich ausgestalteten Rahmenbedingungen der Prostitutionsausübung führt; Näheres dazu auf [www.solwodi.de](http://www.solwodi.de)

5 S. dazu z. B. Beiträge Makel, Giese, Schäfer.

6 S. dazu z. B. Renzikowski, Wiemann.

7 S. dazu Beiträge von Makel, Kamstra, Wiemann, Renzikowski, Gurlit.

8 S. Beiträge von Schäfer, Giese.

Ein Konzept zur rechtlichen Regulierung von Prostitutionsstätten in Anlehnung an das Gaststättenrecht ist mittlerweile auch vom runden Tisch Marburg entwickelt und in der 33. Sitzung der Bund-Länder-AG „Frauenhandel“ vorgestellt worden; als nachträglicher fachlicher Beitrag zur Abrundung und Ergänzung des Meinungsbildes ist es ebenfalls in diesen Reader aufgenommen worden.<sup>9</sup>

Für eine stärkere rechtliche Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten tritt auch der bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess – KOK e. V. – als bundesweite Vernetzung der Fachberatungsstellen für Menschenhandel ein.

Eine breite Mehrheit der im KOK e. V. vertretenen Fachberatungsstellen erhofft sich von der Einführung einer Erlaubnispflicht für Bordelle und bordellähnliche Betriebe auch verbesserte Rahmenbedingungen für die Sicherheit und Gesundheit der in der Prostitution Tätigen.<sup>10</sup> Unterstützt wird dies durch die Ergebnisse der im Auftrag des BMFSFJ durchgeführten wissenschaftlichen Evaluation zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes<sup>11</sup>, die eine wichtige Grundlage des Berichts der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes bildeten.

Demgegenüber werden aus einigen der für das Gewerberecht zuständigen Fachministerien die Möglichkeiten des Gewerberechts als Instrumentarium für die Regulierung von Prostitution bzw. Prostitutionsstätten grundsätzlich skeptisch eingeschätzt<sup>12</sup> und die von Vertreterinnen und Vertretern der Polizei und Strafverfolgung erhofften präventiven und repressiven Effekte einer gewerberechtlichen Aufsicht für die Kriminalitätsbekämpfung in Zweifel gezogen.

Insgesamt hat der Workshop aus meiner Sicht bestätigt, dass es lohnt, den Blickwinkel durch Einbeziehung unterschiedlicher fachlicher Perspektiven zu weiten und die Diskussion über eine bessere Reglementierung der Prostitution zielgerichtet fortzuführen, um zu einer sachgerechten Klärung der noch offenen Fragen zu kommen.

Allen, die durch ihre Mitwirkung an dem Workshop und durch die zur Verfügung gestellten Beiträge die Entstehung dieses Readers ermöglicht haben, möchte ich herzlich danken.

Ich bin mir sicher, dass von der Aufbereitung des Themas aus unterschiedlichen fachlichen Perspektiven wichtige Impulse für die Versachlichung der fachlichen und politischen Diskussion ausgehen, und hoffe, dass damit in Bund, Ländern und Kommunen die Entwicklung eines adäquaten Instrumentariums zur Reglementierung von Prostitutionsstätten mit dem Ziel der effektiveren Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel, Gewalt und Ausbeutung in der Prostitution vorangebracht wird.

---

<sup>9</sup> S. Beitrag von Linda/Runder Tisch Marburg.

<sup>10</sup> S. Beitrag des KOK; zur abweichenden Auffassung der SOLWODI-Fachberatungsstellen vgl. Fußnote 4.

<sup>11</sup> S. Beitrag von Kavemann.

<sup>12</sup> S. dazu Beiträge von Klaue und Ottemeyer.

# Teil A.

## Perspektiven auf die Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten aus wissenschaftlicher Sicht

### Die Regelung der Prostitution durch das Gewerberecht – Ergebnisse der Evaluation des Prostitutionsgesetzes

**Von Prof. Dr. Barbara Kavemann**

*Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsInstitut Freiburg*

Für die Ausübung der Prostitution und das Führen von Prostitutionsbetrieben sind Bestimmungen des Gewerberechts, der Gewerbeordnung und des Gaststättengesetzes relevant. Die Diskussion um die Anwendung des Gewerberechts auf die Prostitution nimmt dabei vorrangig Bezug auf zwei Tatbestände. Zum einen sind nach einer von der Rechtsprechung entwickelten Definition solche Tätigkeiten grundsätzlich kein „Gewerbe“ im Sinne der Gewerbeordnung, die als „sozial unwertig“ anzusehen sind. Zum anderen sieht das Gaststättengesetz einen Versagungsgrund für die Erteilung einer Gaststättenerlaubnis vor, wenn die für einen Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit nicht vorliegt. Dies ist u. a. der Fall, wenn der Gewerbetreibende der „Unsittlichkeit Vorschub leistet“.

Die Bewertung der Rechtsprechung und Literatur sowohl der Tätigkeit von Prostituierten als auch des Betriebes als sittenwidrig hatte dazu geführt, dass die Prostitution kein Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung und daher weder anmelde- noch erlaubnisfähig war. Betriebe wurden zum Teil geduldet oder unter einer anderen Bezeichnung, wie z. B. der gewerblichen Zimmervermietung, in das Gewerbe register aufgenommen. Anträge auf Erteilung einer Gaststättenerlaubnis wurden versagt bzw. erteilte Genehmigungen zurückgenommen, wenn eine Schank- oder Speisewirtschaft oder ein Beherbergungsbetrieb Berührungspunkte zur Prostitution aufwies. Das Prostitutionsgesetz umfasst keine Änderungen dieser Bestimmungen. Der Gesetzgeber verknüpfte mit der Aufhebung der Sittenwidrigkeit jedoch die Erwartung einer Ausstrahlung auf andere Rechtsbereiche.

In den Befragungen und Erhebungen im Rahmen der Evaluation des Prostitutionsgesetzes, das am 1.1.2002 in Kraft trat, wurde auch die Auswirkung auf das Gewerberecht thematisiert. Auftrag der Forschung war, einen Überblick über die Auswirkungen des ProstG in der Praxis zu erstellen sowie Rückwirkungen und Querbeziehungen zu anderen, für die Lebenswirklichkeit von Prostituierten relevanten Rechtsgebieten einzubeziehen. Dafür wurden alle Beteiligten befragt: Ministerien, Behörden, Ämter, Prostituierte, Betreiberinnen, Betreiber und Fachberatungsstellen. Die Ergebnisse bilden den Stand der Entwicklung von 2005 ab, sie wurden 2006 veröffentlicht (SoFFI.K 2006<sup>13</sup>).

---

13 S. <http://www.bmfsfj.de/doku/prostitutionsgesetz/index.html>

Zur Frage der gewerberechtlichen Regelung der Prostitution wurden mehrere Perspektiven einbezogen: Befragt wurden – teils mit Fragebogen, teils mit Interviews – Verwaltungsgerichte in allen Bundesländern, Gewerbeämter in acht Modellregionen (Berlin, Dortmund, Frankfurt/Main, Leipzig, München, Rostock, Hannover, Stuttgart), Polizei auf Landesebene und in den Modellregionen, 33 Betreiberinnen und Betreiber von Bordellbetrieben, 325 Prostituierte. Zusätzlich wurden erste Ergebnisse mit einer Expertenrunde diskutiert und validiert.

Das Gewerberecht war der Rechtsbereich, in dem sich die Diskussion um die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes am stärksten entfacht hat. Schon knapp sechs Monate nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes erfolgte eine schnelle Positionierung des Bundesländer-Ausschusses „Gewerberecht“. Es bestand Einigkeit in den Ländern, die Tätigkeit der einzelnen Prostituierten weiterhin nicht als Gewerbe einzustufen. Dafür wurden zwei mögliche Begründungen angeführt: (1) Es handelt sich um eine „sozial unwertige Tätigkeit“ oder (2) es handelt sich um eine höchstpersönliche, nicht vertretbare Tätigkeit.

Zur Frage der gewerberechtlichen Einordnung des Betriebes von Bordellen haben sich zwei gegenteilige Strömungen entwickelt (Stand 2005). Die Frage, ob der Betrieb von Bordellen als Gewerbe zu betrachten sei, wurde nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes von fünf Bundesländern verneint. Bordelle können dort nicht als Gewerbe angemeldet werden, weil ihr Betrieb nach wie vor als unsittlich bewertet wird. Betriebe werden weiterhin als Zimmervermietung angemeldet bzw. geduldet. Die Gewerbeämter sehen keinen Handlungsbedarf. In den übrigen elf Bundesländern können straffrei betriebene Bordelle nunmehr als Gewerbe bewertet werden und unterliegen damit auch den gewerberechtlichen Vorschriften. Auch nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes können Bordelle je nach Region entweder als Gewerbebetriebe offiziell registriert geführt werden oder sie existieren geduldet in einer rechtlichen Grauzone. Den Behörden entstand kein weiterer Arbeitsaufwand, daher sehen sie keinen Handlungsbedarf.

In einem kurzen Fragebogen wurden Verwaltungsgerichte zur Umsetzung des ProstG in ihrem Arbeitsbereich, zu Veränderungen und Entwicklungen von Fallaufkommen und zur Anwendung des Gewerberechts bei Prostitution befragt sowie um eine rechtliche Einschätzung gebeten. Es zeigte sich, dass das Arbeitsfeld der Gerichte durch das ProstG kaum berührt wurde. Es fehlte an praktischer Erfahrung mit der Thematik, weshalb rechtliche Einschätzungen in der Befragung kaum abgegeben wurden. Die Tendenz bei den Richterinnen und Richtern ging in Richtung Gewerbeanmeldung.

Die Gewerbeämter in den Modellregionen haben sich überwiegend an der Positionierung des jeweiligen Bundeslandes zur Gewerbemäßigkeit von Prostitutionsbetrieben orientiert, und Gewerbeanmeldungen von Prostitutionsbetrieben sind dementsprechend jetzt möglich oder, wie vor dem Inkrafttreten des Gesetzes, nicht möglich. Dies führte zu einer gespaltenen Praxis. Entweder wird die Anerkennung als Gewerbe und Aufnahme ins Gewerberegister als ausreichend betrachtet oder der Status quo wird als inkonsequent betrachtet.

Ein kleinerer Teil der Praxis tritt für eine konsequente Integration der Prostitution, auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung mit anderen Gewerbearten, ein und will

für den Betrieb von Bordellen u. a. eine Erlaubnispflicht<sup>14</sup> einführen. Hierin wird von dieser Gruppe u. a. die Möglichkeit gesehen, einen weiteren Schritt in die Richtung einer Trennung des legalen vom illegalen Bereich der Prostitution zu vollziehen. Aus dieser Sicht ist für den Bereich der prostitutionsnahen Gewerbebetriebe wegen der wohl auch weiterhin bestehenden milieutypischen Begleitkriminalität eine besondere Kontrolldichte erforderlich, die durch eine zusätzliche gewerberechtliche Kontrollmöglichkeit erhöht werden könnte.

*„Die Situation vor Inkrafttreten war einfach nicht zufriedenstellend. Das, was wir haben, ist eine Chance für Veränderung in dem Sinne, dass wir die in dem Bereich tätigen Personen aus der Grauzone, ich nenne es auch Duldungszone, herausholen.“ (Gewerbeamt)*

*„Grundsätzlich wäre es u. E. im Interesse der nach dem ProstG geschützten Personen sicherlich nicht abwegig, wenn – dem intendierten Schutzzweck des Gesetzes Rechnung tragend – eine Erlaubnispflicht für den Bordellbetreiber eingeführt würde, d. h., der Bordellbetreiber müsste den Anforderungen einer anzustellenden Zuverlässigkeitsprüfung genügen. Damit könnte erreicht werden, dass den in diesem Bereich oftmals vorherrschenden kriminellen Begleiterscheinungen, die auch dem Bereich der organisierten Kriminalität zugerechnet werden müssen, die Grundlage entzogen wird.“ (Gewerbeamt)*

*„Das ist eine politische Entscheidung.“ (Gewerbeamt)*

Auch in den Ländern, die Gewerbeanzeigen zulassen, war die kommunale Praxis uneinheitlich: Entweder wurden Bordelle und bordellähnliche Betriebe als Betrieb anerkannt und unter dem Begriff im Gewerberegister geführt oder als Gewerbe unter den Bezeichnungen „gewerbliche Zimmervermietung“, „erotische Massage“ registriert, oder aber die Gewerbeanzeige wurde ganz zurückgewiesen.

Ein Grenzbereich ist die Einordnung der Wohnungsprostitution, für die es nach wie vor keine verbindliche Definition gibt. Sie wurde teilweise als Gewerbe gesehen (z. B. wenn drei oder mehr Personen in einer Wohnung der Prostitution nachgehen), teilweise nicht. Diese Unterschiede zeigen, dass die Praxis groben politischen Vorgaben folgt, es aber an Kategorisierungen und Kriterien für Prostitutionsbetriebe fehlt. Es fehlt an Definitionen für die unterschiedlichen Arten von Prostitutionsbetrieben: Bordell, bordellähnlicher Betrieb, Club, Swingerklub, Saunaklub usw. und wie sie gewerberechtlich zu behandeln wären.

In den Regionen bzw. Behörden, von denen keine Impulse zur Veränderung ausgingen, herrschte die Einstellung vor, dass die erprobte Praxis der Duldung beibehalten werden solle, auch wenn sie „rechtlich nicht ganz koscher“ bzw. „rechtlich zweideutig“ sei. Sie beriefen sich darauf, dass es kein Interesse seitens der Betreiberinnen und Betreiber an Gewerbeanmeldungen gebe und die Behörde nur auf Antrag tätig werde.

<sup>14</sup> Die überwiegende Zahl der Gewerbe kann ohne Erlaubnis betrieben werden. Zusätzlich zu der üblichen Anzeigepflicht ist für bestimmte Gewerbe, an deren Ausübung zum Schutz der Allgemeinheit vor Gefährdungen spezielle Anforderungen gestellt werden, jedoch eine Erlaubnis erforderlich. Die Gewerbeordnung listet in §§ 33a ff. der Gewerbeordnung diese Gewerbe auf und formuliert Voraussetzungen für die Erteilung sowie die Entziehung der Erlaubnis. Eine Erlaubnispflicht besteht z. B. für den Betrieb von Apotheken, Fahrschulen, Spielhallen und Gaststätten, Bauträger und Baubetreuer (...). Grundsätzlich hat jeder Antragsteller einen Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis, wenn er die Voraussetzungen erfüllt. Die Voraussetzungen sind unterschiedlich gestaltet und abhängig von den Gefährdungen, die von dem jeweiligen Gewerbe ausgehen. Grundsätzlich werden die persönliche Zuverlässigkeit sowie spezifische fachliche Voraussetzungen verlangt.

Von den Regionen bzw. Behörden, von denen ein Impuls zur Veränderung ausging, wurde auf die fehlende Rechtmäßigkeit der Praxis hingewiesen und eine klare Definition der Begriffe „soziale Unwertigkeit“ bzw. „der Unsittlichkeit Vorschub leisten“ sowie Rechtsicherheit für die Behörde eingefordert. Einige forderten eine Erlaubnispflicht. Als Argumente dafür führten sie an, dass prostitutionsnahe Straftaten hohe Kontrolldichte erfordern und gewerberechtliche Kontrollen eine Ergänzung zu bisher erfolgenden polizeilichen Kontrollen darstellen könnten. Dies wäre ein weiterer Beitrag dazu, die Trennung von legalen und illegalen Bereichen der Prostitution zu fördern. Hier trafen sich die Argumente einiger Experten aus den Gewerbeämtern und der Mehrheit der Befragten in der Polizei. In den Experteninterviews wurde darauf Bezug genommen, dass die Einführung einer Erlaubnispflicht Ansatzpunkte zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Prostitution durch gewerberechtliche Auflagen bieten könne. Durch die Ausgestaltung als erlaubnispflichtiger Betrieb könnten dann Regelungen des Bau-, Gewerbe- und Ausländerrechts eingefordert, überprüft und vollzogen werden. Zudem könnte sich der Status von legalisierten und überprüften Betrieben als Konkurrenz zum illegalen Bereich förderlich auswirken. Dies würde im Endeffekt dazu führen, dass das Prostitutionsgesetz auch über diese Schiene eine schützende Wirkung entfalten würde. Ein Hindernis wurde darin gesehen, dass für die zuständigen Behörden ein neuer Arbeitsbereich entstünde, den es zu definieren gelte.

Von den Gewerbeämtern geht bislang wenig Initiative aus, den Status quo zu verändern. Die gewerberechtliche Praxis kann mit allen Lösungen leben, auch wenn die Hälfte aller Befragten in den Behörden eine gesetzliche Klarstellung wünscht. Die Handlungsaufforderung, die Intention des ProstG umzusetzen, liegt nun wieder bei Ministerien und Gesetzgeber, denn die Einführung einer Erlaubnispflicht bedarf einer Gesetzesänderung.

Die Rechtsprechung und auch die Literatur entwickelten sich zum Zeitpunkt der Untersuchung dahin, dass sie eine Ausstrahlungswirkung des ProstG auf den Sittlichkeitsbegriff des öffentlichen Rechtes mit unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Reichweite bejahten. Vorreiter war hier das Bundesverwaltungsgericht mit dem sogenannten „Swingerkluburteil“<sup>15</sup>, in dem es festgestellt hatte, dass die bisher weitgehend unstrittige gewerberechtliche Bewertung der Prostitution als „unsittlich“ nicht mehr unter allen Umständen aufrechterhalten werden kann. Das heißt, dort, wo Dritte nicht ungewollt mit der Ausübung von Prostitution konfrontiert werden, können gaststättenrechtliche Versagungstatbestände allein mit der Bezugnahme auf dort stattfindende Prostitution keine Anwendung finden.

---

15 BVerwG 6 C 16.02; BVerwG Juris Dok. Nr. WBRW 410009545.

Trotz dieser Entwicklung ist die behördliche Umsetzungspraxis auf der Grundlage des Bundesländer-Beschlusses „erstarrt“. Hier zeigt sich anhand der Gewerbeämter exemplarisch ein Bild, das auch andere Behördenbereiche betrifft. Der Gesetzgeber hat im ProstG wenige Vorgaben für die Folgewirkungen des Prostitutionsgesetzes in anderen Rechtsgebieten gemacht. Aus Sicht der Evaluation des Prostitutionsgesetzes ist es in der weiteren Diskussion von Bedeutung, die Anzeigepflicht eines Gewerbes und die Erlaubnispflicht eines Betriebes sorgfältig zu unterscheiden, da beide von völlig unterschiedlicher Reichweite sind. Während Erstere ausschließlich ein Verwaltungsakt ist, würde Letztere eine weitreichende Veränderung mit Kontrollmöglichkeiten bzw. -pflichten bedeuten. Die Vermischung und Verwechslung beider Regelungen zeigte sich sowohl in unseren Befragungen als auch in der öffentlichen Diskussion.

Während einzelne Prostituierte überwiegend kein Interesse an einer Gewerbebeanmeldung haben und diese für ihre Tätigkeit und ihre Arbeitsbedingungen nicht von Interesse ist, brauchen Betreiberinnen und Betreiber Rechtssicherheit, wenn sie in ihre Betriebe investieren, z. B. um hygienische Verhältnisse und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Diese Investitionen, gekoppelt an Auflagen, Kriterien und Kontrollen, können Arbeitsverhältnisse spürbar verbessern und damit einem Ziel des Prostitutionsgesetzes zur Umsetzung verhelfen.

Im Nachbarland Niederlande wurde mit der Aufhebung des Bordellverbots den Kommunen die Möglichkeit der Regulierung der Prostitution durch entsprechende Genehmigungen und Auflagen eingeräumt und die Praxis einer kommunalen Prostitutionspolitik entwickelt. Im Rahmen von bislang zwei Evaluationsstudien (Daalder 2004 und 2007) wurden Ergebnisse der geänderten Vorgehensweisen präsentiert. Die positive Nachricht war, dass die Bekämpfung des Menschenhandels nicht erschwert wurde. Bedenklich war das Ergebnis, dass Ausbeutungsverhältnisse in der Prostitution bislang kaum verbessert werden konnten. Die aktuelle Studie gibt den nachdrücklichen Hinweis, dass eine Erlaubnispflicht allein noch keine nachhaltige Änderung hervorbringt, sondern flankierende Maßnahmen erfordert. Allerdings sind Erlaubnispflicht und Gewerbebeanmeldung die Voraussetzungen dafür, dass Arbeitsbedingungen überhaupt verbessert werden können.

Aus diesen Erfahrungen könnte für Deutschland gelernt und ein integriertes Konzept von rechtlicher Grundlage, fachlicher Entwicklung von Kriterien und behördlicher Genehmigungs- und Kontrollpraxis entwickelt werden.

## Literatur

**SoFFI.K Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsInstitut Freiburg (2006)**

Untersuchung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes,

BMFSFJ (Hrsg.) [www.auswirkungen-prostitutionsgesetz.de](http://www.auswirkungen-prostitutionsgesetz.de);

Online-Publikation unter <http://www.bmfsfj.de/doku/prostitutionsgesetz/index.html>

**Daalder, A. L. (2004)** Cahier 2004-7, Lifting the ban on brothels, Wetenschappelijk – en Documentatiecentrum WDODC, Den Haag

**Daalder, A. L. (2007)** Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban, Wetenschappelijk – en Documentatiecentrum WDODC, Den Haag

# Plädoyer für eine gewerberechtliche Reglementierung der Prostitution

Von Prof. Dr. Joachim Renzikowski

Universität Halle-Wittenberg

## 1. Problemstellung

Dass sich das Strafrecht mit Gewerberecht beschäftigt, mag auf den ersten Blick bestenfalls als eine merkwürdige Verirrung, schlimmstenfalls als eine Kompetenzüberschreitung erscheinen. Das Thema verlangt daher nach einer Erklärung. Und um alle Befürchtungen gleich im Keim zu ersticken: Im Folgenden werden keine Detailfragen des Gewerberechts behandelt.

Die Rechtfertigung eines Plädoyers für eine gewerberechtliche Reglementierung der Prostitution, die übrigens durchaus rechtshistorische Vorbilder hat – in diesem Zusammenhang sei nur auf die Konzessionierung von Bordellen gemäß § 999 des Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten verwiesen<sup>16</sup> –, folgt aus der Akzessorietät des Strafrechts. Demzufolge reglementiert das Strafrecht nicht selbst einen bestimmten Lebensbereich, indem es Handlungsspielräume zuweist und einschränkt, sondern es knüpft an die Regelungen des Zivil- oder des öffentlichen Rechts an.<sup>17</sup> Anders ausgedrückt: Das Strafrecht sichert als ultima ratio – und das auch nur fragmentarisch – die Verhaltensnormen des Zivil- und öffentlichen Rechts ab, aber es implementiert selbst keine Primärordnung, denn wenn weder ein Privater noch der Staat berechtigt sind, von Dritten ein Unterlassen zu verlangen, ist eine staatliche Berechtigung undenkbar, das entsprechende Verhalten mit Strafe durchzusetzen.<sup>18</sup> Rechtstheoretisch verbindet sich damit die Unterscheidung zwischen primären Verhaltensnormen, die sich an den Bürger richten (z. B.: „Du sollst nicht töten!“), und sekundären Sanktionsnormen, die an den Richter adressiert sind (z. B. § 212 Abs. 1 StGB: „Wer einen Menschen tötet (...) wird (...) mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren bestraft.“).<sup>19</sup> Diese Unterscheidung erklärt übrigens auch, weshalb Strafe – im Gegensatz etwa zu einer Steuer – als Übelszufügung für begangenes Unrecht zu verstehen ist.

Damit ist die Zuständigkeit des öffentlichen Rechts für die Reglementierung der Prostitution eigentlich schon begründet. Um die Aufgabe, die damit verbunden ist, noch etwas besser zu erfassen, soll ein kurzer Blick auf die Rechtslage vor dem Erlass des Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von Prostituierten (ProstG) vom 20. 12. 2001<sup>20</sup> unternommen werden (2.). Sodann sollen einige Folgerungen aus dem ProstG klargestellt werden (3.).

16 Näher dazu **Gleß**, Die Reglementierung von Prostitution in Deutschland, 1999, S. 25 ff.

17 Vgl. **Günther**, Strafrechtswidrigkeit und Strafunrechtsausschluß, 1983, S. 154 ff.; **ders.**, JuS 1978, S. 1, 12 ff.

18 **Altenhain**, Das Anschlussdelikt, 2002, S. 299.

19 Näher dazu **Renzikowski**, FS Gössel, 2002, S. 3 ff.

20 BGBl. 2001 I, S. 3948.

## 2. Die Rechtslage vor dem Prostitutionsgesetz

Bekanntlich wurde die Ausübung der Prostitution vor dem Erlass des ProstG als sittenwidrig i. S. v. § 138 BGB angesehen.<sup>21</sup> Folgerichtig konnte sie auch nicht als Gewerbe oder Beruf anerkannt werden.<sup>22</sup>

Nach der Auffassung des Gesetzgebers stellte die Prostitution für die davon Betroffenen ein Übel dar, welches lediglich aus Praktikabilitätsgründen nicht verhindert werden konnte. Gleichwohl sollte die Rechtsordnung dieses Übel im Interesse der Betroffenen selbst nach Möglichkeit unterbinden. Als strafwürdig galten alle Handlungen, die geeignet sind, andere in die Prostitution hineinzuziehen, darin festzuhalten und immer tiefer in das Milieu zu verstricken.<sup>23</sup> Der Schwerpunkt der Reglementierung der Prostitution lag demzufolge im Strafrecht. Hier entschied sich der Gesetzgeber gegen die prohibitive Kriminalisierung der Ausübung der Prostitution selbst, weil es sich bei den Prostituierten um das schwächste Glied der Kette handle. Stattdessen sollte der Prostitution dadurch begegnet werden, dass ihr Umfeld durch die §§ 180a, 181a StGB mehr oder weniger umfassend kriminalisiert wurde. Daneben traten die §§ 184a, 184b StGB a. F. (jetzt: §§ 184d, 184e StGB) und 120 Abs. 1 OWiG, die die Ausübung der Prostitution örtlich begrenzen und die kommerzialisierte Sexualität aus dem Blickfeld der Gesellschaft verbannen sollten. Um die Nachfrageseite kümmerte sich der Gesetzgeber nicht.<sup>24</sup> Mögliche Gefahren für die Gesundheit sollten durch Kontrolluntersuchungen auf der Grundlage von §§ 4, 15 GeschlKrG eingedämmt werden, obwohl diese Vorschriften nicht ausdrücklich auf Prostituierte Bezug nahmen.<sup>25</sup> Verwaltungs- oder zivilrechtlichen Schutz konnten die Prostituierten aufgrund des Makels der Sittenwidrigkeit nicht in Anspruch nehmen.

Die zentrale Funktion bei der strafrechtlichen Verfolgung des Umfelds der Prostitution kam § 180 Abs. 1 StGB a. F. zu, der das Verbot der Unterhaltung von Bordellen und bordellartigen Betrieben fortschrieb. Insbesondere die zweite Alternative (Nr. 2) stellte umfassend jede Förderung der Prostitution unter Strafe, „welche über das bloße Gewähren von Wohnung, Unterkunft oder Aufenthalt und die damit verbundenen Nebenleistungen hinausgeh[t].“ Ausgenommen war lediglich die Wohnungsüberlassung an volljährige Prostituierte, insbesondere die Vermietung von Zimmern in Stundenhotels.<sup>26</sup> Nach der Gesetzesbegründung sollte die Vorschrift als abstraktes Gefährdungsdelikt – d. h. unabhängig vom Nachweis einer tatsächlichen Freiheitseinschränkung – Einrichtungen und Maßnahmen erfassen, die typischerweise die Unabhängigkeit der Prostituierten beeinträchtigen.<sup>27</sup>

Die Strafbarkeit wurde durch die Gerichte außerordentlich weit gezogen. Entsprechend den Vorstellungen des Gesetzgebers wurde § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB a. F. keineswegs auf solche Handlungen beschränkt, durch die das Selbstbestimmungsrecht von Prostituierten beein-

21 S. insbesondere BGHZ 67, S. 119, 122 ff.

22 Vgl. BVerwGE 22, S. 286, 289; 68, S. 213, 219.

23 BT-Drs. 6/1552, S. 9, 18, 25, 29; 6/3521, S. 47, 49.

24 Anders etwa das „schwedische Modell“, näher dazu **Di Nicola/Orfano/Cauduro/Conci**, Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children, 2005, S. 39 f., 99 ff.; **Hamdorf/Lernestedt, KJ** 2000, S. 358 ff.; **Svanström** in: **Outshoorn** (Hrsg.), The Politics of Prostitution, 2004, S. 225 ff.

25 Vgl. **Leopold/Steffan/Paul**, Dokumentation zur rechtlichen und sozialen Situation von Prostituierten in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1997, S. 23 ff., 53, 103 ff., 132 ff., 156 ff., 182 ff., 200 ff., 237 ff., 251 ff., 285 f.

26 Vgl. **Renzikowski** in: MüKo-StGB, Bd. 2/2, 2005, § 180a Rn. 10 ff.; BGH, NJW 1987, S. 3210.

27 BT-Drs. 7/514, S. 9; s. auch **Horstkotte**, JZ 1974, S. 84, 87.

trächtig wurde.<sup>28</sup> Strafbar war vielmehr nach einer berüchtigten Formulierung des Bundesgerichtshofes jede Schaffung besonders günstiger und angenehmer Bedingungen, etwa das Herstellen einer „gehobenen und diskreten Atmosphäre“<sup>29</sup>, da der Prostituierten dadurch bewusst ein Anreiz zur Fortsetzung ihrer Tätigkeit gegeben und sie auf diese Weise weiter ins Milieu verstrickt werde.<sup>30</sup> Geahndet wurden demzufolge etwa besonders niedrige Abgaben auf die Einnahmen der Prostituierten<sup>31</sup>, die Einrichtung eines Whirlpools<sup>32</sup> oder einer Sauna zur Erleichterung der Kontaktaufnahme zwischen den Gästen und den Prostituierten<sup>33</sup>, das Betreiben eines exklusiven Klubs zur Auswahl besonders finanzkräftiger Kunden<sup>34</sup>, die Vorführung von Nackttänzen oder pornografischen Filmen zur Anregung der Gäste<sup>35</sup> oder die Anbringung von Reklameleuchten und die Werbung durch Zeitungsannoncen.<sup>36</sup> Sogar der in Gaststätten verbreitete Ausschank alkoholischer Getränke wurde beanstandet, da dadurch die Kontaktaufnahme zwischen Prostituierten und Kunden gefördert werde.<sup>37</sup>

Diese Rechtslage war konsequent: War die Ausübung der Prostitution sittenwidrig, so verbot sich jede Form ihrer Regulierung, etwa eine Differenzierung zwischen „guten“ und „schlechten“ Bordellen von selbst. Entscheidend für das Verdikt der Sittenwidrigkeit war nicht die Qualität des Verhältnisses zwischen Prostituierten und Zuhälter, sondern der entgeltliche Sexualkontakt. Insofern förderte jedes Bordell die Unsittlichkeit – „gut geführte“ Klubs noch eher, weil sie attraktiver sind als „ausbeuterische“ Bordelle.

Man sollte nun meinen, dass alle Bordellbetreiber und Zuhälter unnachsichtig verfolgt worden wären. Die Kriminalstatistik bezeugt das Gegenteil. Die Zahl der polizeilich registrierten Fälle der Förderung der Prostitution lag bis zum Jahr 2001 deutlich unter 1.500 pro Jahr, die Verurteilungsstatistik noch erheblich darunter.<sup>38</sup> Angesichts der Ubiquität der Prostitution – Schätzungen gehen von 200.000 bis 400.000 Prostituierten aus, die täglich von etwa 1 Mio. Männern aufgesucht werden<sup>39</sup> –, ist die niedrige Strafverfolgungsquote kaum nachvollziehbar. Sie dürfte vor allem darauf beruhen, dass die Polizei, insbesondere in den Großstädten, die Prostitution als ein notwendiges Übel ansah und erst dann eingeschritten ist, wenn sie durch Dritte – häufig verärgerte Freier – dazu veranlasst wurde.<sup>40</sup> Durch diese Praxis sollte eine befriedete Szene unter Kontrolle gehalten werden – ganz im Sinne der Motive zu § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB a. F., wonach die Norm den Betreiber von Einrichtungen, in denen Prostitution ausgeübt wird, dazu veranlassen sollte, „zu seiner Absicherung

28 Die Entscheidung des KG, NJW 1976, S. 813 ist vereinzelt geblieben. In der Literatur wurde eine restriktive, am Schutz der sexuellen Selbstbestimmung ausgerichtete Auslegung etwa von **Lenckner/Perron** in: **Schönke/Schröder**, StGB, 26. Aufl. 2001, § 180a Rn. 10 und 12 gefordert.

29 BGH, NJW 1986, S. 596 m. abl. Anm. **Köberer**, StV 1986, S. 295; BGH, NJW 1987, S. 3210.

30 S. BGH, NJW 1987, S. 3210; OLG Köln, NJW 1979, S. 728 m. zust. Anm. **Geerds**, JR 1979, S. 343 ff.; BayObLG, NJW 1985, S. 1566 f. m. zust. Anm. **Geerds**, JR 1985, S. 472 f.

31 S. BayObLG, NJW 1985, S. 1567.

32 VGH Mannheim, NVwZ 1997, S. 601 f.

33 BGH, NJW 1986, S. 596; NJW 1987, S. 3210; OLG Köln, NJW 1979, S. 728.

34 OLG Köln, NJW 1979, S. 728.

35 S. BGH, NJW 1987, S. 3210; KG, JR 1978, S. 296; JR 1980, S. 121; BayObLG, NJW 1985, S. 1567.

36 OLG Köln, NJW 1974, S. 1831; BayObLG, NJW 1985, S. 1567.

37 BGH, NJW 1986, S. 596; BayObLG, NJW 1985, S. 1567; OLG Hamm, MDR 1990, S. 1033 f.; vgl. auch BVerwG, NVwZ 1991, S. 373 f.

38 Konkret nennt die PKS (Tab. 01) für das Jahr 2001 929 Fälle, für das Jahr 2000 1.365 Fälle und für das Jahr 1999 1.228 Fälle. Ausweislich der Strafverfolgungsstatistik (Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Strafverfolgung, Tab. 2.1.) wurden im Jahr 2001 138 Personen, im Jahr 1999 152 Personen und im Jahr 1998 137 Personen verurteilt.

39 S. dazu **Hofmann**, Menschenhandel, 2002, S. 79 ff.

40 Vgl. **Feltes** in: **Kerner** (Hrsg.), Kriminologie-Lexikon, 4. Aufl. 1991, S. 262.

ein einigermaßen vertrauensvolles Verhältnis zur Polizei anzustreben“.<sup>41</sup> Die Selektion zwischen strafwürdigem und straflosem Verhalten erfolgte auf diese Weise weniger durch das Gesetz als durch die praktische Vernunft der Polizei.<sup>42</sup> Aber der permanente Anfangsverdacht gegenüber jedem Bordellbetreiber auf der Basis eines weitgefassten Strafgesetzes war höchst effektiv, um die aus polizeilicher Sicht zweckmäßige Reglementierung der Prostitution in einem quasirechtsfreien Raum durchzusetzen.

Den Betroffenen selbst brachte diese Praxis keine Vorteile. Vielmehr verhinderte sie, dass sich Prostituierte in einer Art und Weise organisieren konnten, die gerade der Gefahr begegnen sollte, in die Abhängigkeit krimineller Zuhälter zu gelangen. Dadurch wurde der angestrebte Schutz der Betroffenen in sein Gegenteil verkehrt; die Prostituierten wurden erst recht in das Milieu abgedrängt.<sup>43</sup>

### 3. Die Legalisierung der freiwillig ausgeübten Prostitution durch das Prostitutionsgesetz

#### 3.1 Regelungsgehalt

Das Prostitutionsgesetz vom 20. 12. 2001 hat die eigenverantwortlich ausgeübte Prostitution vom Makel der Sittenwidrigkeit befreit. Zwar findet sich diese zentrale Aussage nicht ausdrücklich im Gesetzestext, aber sie ergibt sich nach dem Willen des Gesetzgebers aus § 1 ProstG, der einen Rechtsanspruch der Prostituierten gegen den Freier auf Bezahlung des vereinbarten Entgelts begründet.<sup>44</sup> Damit wird die Ausübung der Prostitution als Beruf – wenn auch angesichts der damit verbundenen Gefährdungen (s. u. 3.3) nicht als ein Beruf wie jeder andere – anerkannt.<sup>45</sup> Weiterhin soll mit den §§ 1 – 3 ProstG ein rechtlicher Rahmen für die Ausübung der Prostitution in einem Bordell unter angemessenen Arbeitsbedingungen – oder allgemeiner: im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses – zur Verfügung gestellt werden. Dadurch soll beschäftigten Prostituierten der Zugang zu den Sozialversicherungssystemen eröffnet werden.<sup>46</sup>

Eine zwingende Folge dieser Regelungen war die Entkriminalisierung der Förderung der Prostitution. Wenn die Ausübung der Prostitution nicht länger rechtlich missbilligt wird,

<sup>41</sup> BT-Drs. 6/1442, S. 27.

<sup>42</sup> **Gieß** (o. Fn. 1), S. 109 f.; **dies.**, ZRP 1994, S. 436, 442. Krit. zu dieser permanenten Missachtung des Legalitätsprinzips **Lux**, Kriminalistik 1985, S. 402 ff.

<sup>43</sup> Vgl. **Kelker**, KritV 1993, S. 289, 310; **Lautmann**, ZRP 1980, S. 44, 45; krit. auch LG Münster, StV 1992, S. 581 ff.

<sup>44</sup> In der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 14/5958, S. 4) heißt es unmissverständlich: „Eine Anwendung von § 138 Abs. 1 BGB auf diese Vereinbarung soll damit ausgeschlossen werden.“ Diese Ansicht hat sich in der Rspr. mittlerweile durchgesetzt, vgl. BGH, NJW 2006, S. 3490, 3491; NJW 2008, S. 140 f.; s. ferner **Armbrüster**, NJW 2002, S. 2763, 2764; a. A. immer noch **Hagen**, GS **Sonnenschein**, 2003, S. 581, 588 ff.; **Palandt-Heinrichs**, BGB, 68. Aufl. 2008, § 138 Rn. 52, § 1 ProstG Rn. 2 (im Anhang zu § 138) m. w. N.

<sup>45</sup> Das dürfte der h. L. im Verfassungsrecht entsprechen, s. **Pieroth/Schlink**, Grundrechte-Staatsrecht II, 21. Aufl. 2005, Rn. 811; v. **Mangoldt/Klein/Starck-Manssen**, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 12 Rn. 42; **Sachs-Tettinger**, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 12 Rn. 37; **Dreier-Wieland**, GG, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 12 Rn. 57; **Caspar**, NVwZ 2002, S. 1322, 1325; **Stiebig**, BayVBl. 2004, S. 545, 547 f.; was für die Prostitution gilt, gilt ebenso für gewerbsmäßige Betätigungen, die an die Prostitution anknüpfen, denn andernfalls könnten keine sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze geschaffen werden, s. **von Galen**, Rechtsfragen der Prostitution, 2004, Rn. 38. Auch der EuGH, EuGRZ 2001, S. 621 ff. (krit. dazu **Lenze**, EuGRZ 2002, S. 106, 108 ff.) hat die selbstständig ausgeübte Prostitution unter die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit nach Art. 52 EGV subsumiert. Die primäre Stoßrichtung dieser Entscheidung liegt allerdings in einem Diskriminierungsverbot von ausländischen gegenüber inländischen Prostituierten.

<sup>46</sup> Einzelheiten dazu bei **Budde**, Die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Sozialversicherung, 2006, S. 87 ff.; die Beschränkung auf in einem Bordell tätige Prostituierte ist freilich nicht unproblematisch, sie provoziert zudem mannigfaltige Umgehungsversuche über die „Scheinselbstständigkeit“.

muss es straffreie Formen der Förderung der Prostitution geben. Das Verbot des § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB, wonach die Förderung der Prostitution weitgehend mit Strafe bedroht war, wurde deshalb konsequenterweise gestrichen. Strafwürdig sind künftig nur noch solche Verhaltensweisen, die die persönliche Freiheit der Prostituierten einschränken, wie durch die Änderung von § 181a Abs. 2 StGB nunmehr klargestellt ist.<sup>47</sup> Dadurch sollte die Möglichkeit geschaffen werden, zwischen Prostituierten und Bordellbetreibern „normale“ Beschäftigungsverhältnisse zu begründen, was nach der früheren Rechtslage grundsätzlich strafbar war (s. o. 2.). Gerade an dieser Stelle wird der Wandel der rechtspolitischen Grundeinstellung weg vom „Schutz vor der Prostituierten“ hin zum „Schutz in der Prostitution“ deutlich.

In der Strafrechtswissenschaft wurden die ersatzlose Streichung von § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB sowie die ausdrückliche Beschränkung der Strafbarkeit der dirigistischen Zuhälterei nach § 181a StGB auf Beeinträchtigungen der persönlichen oder wirtschaftlichen Unabhängigkeit<sup>48</sup> nahezu einhellig begrüßt.<sup>49</sup> Nunmehr beschränkt sich das Strafrecht zu Recht auf den Schutz der persönlichen Freiheit der Prostituierten, insbesondere ihrer sexuellen Selbstbestimmung. Diese Zurückhaltung ist Ausdruck eines freiheitlichen Rechtsverständnisses, wonach es nicht die Aufgabe eines am Rechtsgüterschutz orientierten Strafrechts ist, moralische Verhaltensstandards durchzusetzen oder Menschen vor den Folgen ihrer Lebensentscheidungen zu bewahren, die sie in freier Selbstverantwortung getroffen haben.

### 3.2 Ausstrahlung auf das öffentliche Recht

Die mit dem Prostitutionsgesetz getroffene Entscheidung des Gesetzgebers strahlt gemäß dem Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung auf die anderen Rechtsgebiete, insbesondere auch auf das öffentliche Recht, aus.<sup>50</sup> Dagegen lässt sich nicht einwenden, der Gesetzgeber habe ausdrücklich nur zivil- und strafrechtliche Regelungen erlassen, ansonsten aber geschwiegen.<sup>51</sup> Diese Kritik ignoriert nicht nur die Gesetzesmotive<sup>52</sup>, sondern auch den Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung. Das daraus resultierende Gebot der Widerspruchsfreiheit ist bereits dann verletzt, wenn eine Regelung eine Wirkung zeitigt, die der Zielsetzung und Konzeption einer anderen Norm widerspricht.<sup>53</sup> Dies gilt nicht nur für die Forderung nach Konsistenz innerhalb einer Teilrechtsordnung, sondern für die Rechtsordnung im Ganzen: Normwidersprüche dergestalt, dass eine Teilrechtsordnung ein Verhalten erlaubt, das die andere verbietet, sind unzulässig. Divergierende Maßstäbe der Sittenwidrigkeit im öffentlichen und im Zivilrecht lassen sich nicht begründen.<sup>54</sup>

Inzwischen geht auch die Rechtsprechung zum Gaststättenrecht und zu Sperrbezirksregelungen davon aus, dass die eigenverantwortlich ausgeübte Prostitution nicht mehr als

47 S. BT-Drs. 14/5958, S. 5 f.; 14/7174, S. 10.

48 Vgl. BGHSt 48, S. 314, 318 f.

49 Vgl. **Schröder**, JR 2002, S. 408, 409; **Tröndle/Fischer**, StGB, 55. Aufl. 2008, § 180a Rn. 4; **Wolters/Horn** in: SK-StGB, 62. Lief. (Stand: Oktober 2004), § 180a Rn. 1a; **Malkmus**, Prostitution in Recht und Gesellschaft, 2005, S. 120.

50 Vgl. auch **von Galen** (o. Fn. 30), Rn. 32, 33; **Gurlit**, VerwArch 2006, S. 409, 414; **dies.**, GewArch 2006, S. 361.

51 So etwa **Kurz**, GewArch 2002, S. 142, 143 f.; **Pauly**, GewArch 2002, S. 217, 218 f.; **Schönleiter**, GewArch 2002, S. 319; **Stühler**, GewArch 2005, S. 129, 131.

52 So hielt der Gesetzgeber etwa eine Änderung des GastG für entbehrlich, s. BT-Drs. 14/5958, S. 6; ebenso **Pörtl**, VBIBW 2003, S. 181, 188.

53 Vgl. BVerfGE 98, S. 83, 98; S. 106, 119 f., 125 ff., S. 265, 301; NJW 2005, S. 2603, 2606; näher dazu auch **Felix**, Einheit der Rechtsordnung, 1998, S. 168 ff.

54 **Caspar**, NJW 2002, S. 1325; **Gurlit**, VerwArch 2006, S. 414.

sittenwidrige, sondern als rechtlich erlaubte Betätigung angesehen werden muss.<sup>55</sup> Mit der Anerkennung der Prostitution sei die Ausweisung von Sperrgebieten vereinbar; es handle sich um einen nach Art. 12 Abs. 1 GG zulässigen Eingriff in die Berufsausübung.<sup>56</sup> Jedoch müsse die Bewertung der Prostitution als erlaubt beim Erlass von Prostitutionsverboten berücksichtigt werden.<sup>57</sup> Insofern hat das ProstG also auch im öffentlichen Recht die Stellung der Prostituierten gestärkt. Der Begriff der Unsittlichkeit in § 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG muss nunmehr im Lichte des ProstG beurteilt werden. Demnach rechtfertigt die Ausübung der Prostitution per se eine Versagung nicht mehr.<sup>58</sup> Anders ist es etwa dann, wenn dem Betriebsinhaber die Beteiligung an Menschenhandelsdelikten oder die Beschäftigung einer illegalen Ausländerin als Prostituierte vorgeworfen werden kann.<sup>59</sup>

### 3.3 Kontrolldefizite des ProstG und ihre Behebung durch das öffentliche Recht

Die mit dem Prostitutionsgesetz einhergehende Entkriminalisierung der Szene rief wohl die heftigste Kritik hervor. So wurde behauptet, die neue Rechtslage habe die Situation der Prostituierten nicht verbessert, sondern ausschließlich die Stellung der Zuhälter gestärkt, indem es ihnen neue Spielräume eröffnet habe, um die Prostituierten jetzt noch besser ausbeuten zu können. Die Vorwürfe gipfeln darin, dass die fehlenden polizeilichen Interventionsmöglichkeiten Menschenhandel und Zwangsprostitution begünstigten.<sup>60</sup> Der berechtigte Kern dieser Kritik liegt darin, dass sich das ProstG mit der Schaffung eines zivilrechtlichen Rahmens begnügt und sich um die Kontrolle des Milieus überhaupt nicht gekümmert hat. Mit einem naiven Erstaunen nimmt man zur Kenntnis, dass der freie Markt – das unterscheidet die Sex-Industrie nicht von anderen wirtschaftlichen Unternehmungen – nicht nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit funktioniert. Wer sich aus welchen Gründen auch immer für die Tätigkeit in einem Bordell entscheidet, befindet sich gegenüber dem Bordellbetreiber grundsätzlich in einer schwächeren Position und ist permanent dem Risiko der Ausbeutung unter schlechten Arbeitsbedingungen ausgesetzt.<sup>61</sup> Solange die Bordellbetreiber entsprechend den Grundsätzen des Arbeitsrechts für einen sicheren Arbeitsplatz und hygienische Standards sorgen und auch die übrigen Verpflichtungen aus dem Beschäftigungsverhältnis befolgen, kommt das mittelbar auch den Prostituierten zugute. Fraglich ist jedoch, welche Instanz die Einhaltung der Regeln kontrolliert, wenn von den Prostituierten selbst nicht erwartet werden kann, dass sie ihre Rechte erfolgreich durchsetzen können.

55 Seit BVerfGE, NVwZ 2003, S. 603 ff. („Swingerklub“); zuvor bereits BayVGh, GewArch 2002, S. 296, 298; s. ferner OVG Rheinland-Pfalz, GewArch 2006, S. 262 ff.; VG Stuttgart, GewArch 2005, S. 431 ff.; VG Weimar, ThürVBl 2006, S. 190 f.

56 S. Niedersächsisches OVG, NdsVBl 2003, S. 154 ff.; Thüringer OLG, GewArch 2006, S. 216; OVG Rheinland-Pfalz, DÖV 2006, S. 519 ff.; GewArch 2006, S. 262 ff.; abl. **Gurilit**, GewArch 2006, S. 361 ff.

57 OVG Rheinland-Pfalz, GewArch 2006, S. 262 ff.

58 S. BVerwG, GewArch 2003, S. 122 ff.; BayVGh, GewArch 2002, S. 298; OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2005, S. 713; VG Stuttgart, GewArch 2005, S. 431 ff.

59 S. BayVGh, GewArch 2004, S. 491 f.; VG Gießen, NVwZ-RR 2005, S. 245 f.; **Pörtl**, Gaststättenrecht, 5. Aufl. 2003, § 4 Rn. 67 m. w. N.

60 BT-Drs. 16/1343, S. 7 f.; **Schmidbauer**, NJW 2005, S. 871, 872 f.; vgl. auch **Holm**, „Luftnummer im Puff“, Der Spiegel 6/2005, S. 52 f.

61 Vgl. **O’Connell Davidson**, Prostitution, Power and Freedom, 1998, S. 20 ff., die zutreffend darauf hinweist, dass Marktbedingungen nicht „naturgegeben“, sondern auch Folge staatlicher Vorschriften sind.

Hinzu kommen weitere Gefahren, die mit der Ausübung der Prostitution verbunden sind. Neben den psychischen und physischen Auswirkungen auf die betroffenen Personen sind Prostituierte schon allein aufgrund ihrer vielen Kontakte mit Freiern einem höheren Risiko sexueller Übergriffe ausgesetzt. Häufig üben sie ihre Tätigkeit in einem kriminogenen Umfeld aus. Die Verdrängung der Prostitution in städtische Randgebiete verringert die soziale Kontrolle und macht sie anfällig für Eigentums-, Vermögens- und Gewaltdelikte.<sup>62</sup> Schließlich ist die Prostitution ein Vektor für sexuell übertragbare Krankheiten. Alle diese Risiken und Gefahren sind aber nicht per se mit allen Formen der Prostitution in gleichem Ausmaß verbunden, sondern sie hängen wesentlich von den Bedingungen ab, unter denen Prostitution ausgeübt wird. Daher lassen sie sich dadurch vermindern, dass die Bedingungen, unter denen Prostitution praktiziert wird, im Interesse der Prostituierten selbst reformiert und kontrolliert werden. Anders ausgedrückt: Wegen des mit ihr verbundenen Gefährdungspotenzials muss die Ausübung der Prostitution geregelt werden – und sie kann auch geregelt werden, weil sie nicht sittenwidrig ist.

Nach den bisherigen Überlegungen wird es nicht überraschen, dass das Strafrecht nicht als geeigneter Regelungsort angesehen wird. Den Forderungen nach einer Rückkehr zu § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB<sup>63</sup> ist nicht nur deshalb zu widersprechen, weil sich die frühere Rechtslage nicht bewährt hat (s. o. 2.) und weil es nicht Aufgabe des Strafrechts ist, Interventionsmöglichkeiten und Ermittlungsansätze für die Polizei zu schaffen.<sup>64</sup> Entscheidend ist, dass das Strafrecht keine Maßstäbe benennt, wie ein „ordentliches“ Bordell zu führen ist. Leuchtreklame, Whirlpool oder Getränkeausschank dürften hierfür kaum als Kriterien in Betracht kommen. Tatsächlich zielen entsprechende Vorstöße darauf ab, das ProstG selbst rückgängig zu machen.

Gemäß dem Grundsatz der Akzessorietät des Strafrechts (oben 3.1) müssen andere Rechtsgebiete die Kriterien der Ausübung der Prostitution formulieren. Soweit es um Gefahrenabwehr geht, ist dazu primär das öffentliche Recht berufen. Die entsprechende Diskussion findet längst statt. So kann die Prostitution nach dem Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung nicht länger als sozial unwertige Tätigkeit vom Gewerberecht ausgeschlossen werden.<sup>65</sup> Die Anzeigepflicht nach § 14 GewO ermöglicht die behördliche Überwachung, die im Hinblick auf die mit der Ausübung der Prostitution verbundenen Risiken geboten ist – auch wenn mehr Transparenz nicht alle Beteiligten erfreuen dürfte.<sup>66</sup> Für die Straßenprostitution wird die Anwendung der Vorschriften über das Reisegewerbe vorgeschlagen. Demnach wäre sie an eine Erlaubnis gebunden, die durch eine Gewerbekarte dokumentiert wird (§ 55 GewO).<sup>67</sup> Die Zweckmäßigkeit einer solchen Regelung ist allerdings noch zu diskutieren.<sup>68</sup> Unter den Begriff

62 Vgl. **O'Connell Davidson** (o. Fn. 46), S. 63 ff.

63 S. BT-Drs. 16/1343; krit. dazu **Renzikowski**, ZRP 2005, S. 213, 215 ff. mit Replik von **König**, ZRP 2006, S. 99.

64 So aber BR-Drs. 140/05, S. 7 f.; ebenso **Schmidbauer**, NJW 2005, S. 871 ff.

65 **S. Budde** (o. Fn. 31), S. 209 f., 213 ff.; **von Galen** (o. Fn. 30), S. 426 ff.; **Gurlit**, VerwArch 2006, S. 423; **Pörtl**, VBIBW 2003, S. 189; nunmehr auch **Landmann/Rohmer-Marcks**, GewO, 47. Lief. (Stand: November 2005), § 14 Rn. 15a. Bislang lehnt der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ die Anwendbarkeit des Gewerberechts wegen der Höchstpersönlichkeit der Leistung ab, s. **Schönleiter**, GewArch 2002, S. 319.

66 **Gurlit**, VerwArch 2006, S. 422 f.; die Überlastung der Behörden – so **Pauly**, GewArch 2002, S. 220 ff. – ist kein überzeugender Einwand.

67 **Gurlit**, VerwArch 2006, S. 423.

68 Abl. etwa **Pauly**, GewArch 2002, S. 220; **von Galen** (o. Fn. 30), Rn. 433; **Landmann/Rohmer-Schönleiter**, § 55 Rn. 29 mit der berechtigten Frage, nach welchen Kriterien die Zuverlässigkeit (§ 57 GewO) bei einer drogensüchtigen Prostituierten beurteilt werden soll. Schwierigkeiten würde außerdem das Verbot gewerblicher Betätigung an Sonn- und Feiertagen (§ 55 e GewO) bereiten.

des Gewerbes fallen auch alle Formen der Vermarktung der Prostitution anderer, insbesondere die Vermittlung von entgeltlichem Geschlechtsverkehr und der Betrieb eines Bordells.<sup>69</sup> Daraus folgt zwar nicht zwingend eine Erlaubnispflicht für entsprechende Etablissements. Aber aufgrund des Wegfalls des Unwerturteils kann eine Erlaubnis zum Betrieb eines Bordells nicht mehr gemäß § 33a Abs. 2 Nr. 2 GewO mit der Begründung versagt werden, die Zurschaustellung von Prostituierten laufe den guten Sitten zuwider. Der Versagungsstatbestand beschränkt sich nunmehr auf die ungewollte Konfrontation mit sexuellen Handlungen sowie vor allem auf den Minderjährigenschutz. Insofern muss die Behörde überprüfen, ob der Bordellbetreiber hinreichende Schutzvorkehrungen gegen den Zutritt von Minderjährigen getroffen hat.<sup>70</sup> Im Übrigen gelten zunächst die allgemeinen Maßstäbe wie für jedes andere Gewerbe auch, wobei es sich geradezu aufdrängt, besondere Erlaubnisvoraussetzungen für Bordelle und Begleitagenturen zu formulieren. Nicht zuletzt ermöglicht die allgemeine Untersagungsbefugnis wegen Unzuverlässigkeit nach § 35 GewO eine Kontrolle der Bordellbetreiber, ob sie beispielsweise die Sozialversicherungsabgaben abgeführt haben (vgl. § 266a StGB) oder bestimmte Standards für ihren Betrieb und die Ausübung der Prostitution einhalten.<sup>71</sup> Vonseiten der Strafverfolgungsbehörden werden derartige niedrighschwellige Kontrollmöglichkeiten nachdrücklich begrüßt.<sup>72</sup> Nicht zuletzt eröffnet die Unterscheidung zwischen konzessionierten und illegalen Bordellen neue Ermittlungsansätze zur Bekämpfung des Frauenhandels.

Mit diesen Hinweisen auf die Komplexität der zu regelnden Materie aus der Sicht eines Fachfremden soll es an dieser Stelle sein Bewenden haben.

#### 4. Schluss

Das ProstG stellt zwar einen zivilrechtlichen Rechtsrahmen für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung, kümmert sich aber wenig um seine Umsetzung. Vielmehr wurden strafrechtliche Interventionsmöglichkeiten abgebaut, ohne dadurch entstehende Kontrolldefizite durch andere Regelungen zu schließen.

Ein Beispiel für einen Erfolg versprechenden Ansatz zur Reglementierung der Prostitution ist das sog. „Dortmunder Modell“: Die Stadt Dortmund behandelt die selbstständige Ausübung der Prostitution als Gewerbe. Prostituierte müssen sich deshalb beim Finanzamt anmelden und erhalten einen Ausweis, den sie bei Kontrollen durch die Zollverwaltung (zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und Missbrauch von Sozialleistungen) vorlegen müssen. Bordelle oder Wohnungen, in denen der Prostitution nachgegangen wird, müssen als Betriebe beim Ordnungsamt angemeldet werden. Damit bietet sich die Möglichkeit, bestimmte Standards zum Schutz der Allgemeinheit, der Freier und der Prostituierten

69 So auch die Mehrheit im Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“, abl. **Landmann/Rohmer-Marcks**, § 14 Rn. 15d.

70 Vgl. **von Galen** (o. Fn. 30), Rn. 458.

71 S. **Gurlit**, VerwArch 2006, S. 424.

72 Vgl. **Herz/Minte**, Straftatbestand Menschenhandel. Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung, 2006, S. 231; **Herz**, Menschenhandel. Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis, 2005, S. 252 f.; **Schnelker**, Schriftliche Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung des Bundestagsausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 20. 6. 2001 (Prot. 14/62); s. auch **Sieber/Bögel**, Logistik der Organisierten Kriminalität, 1993, S. 308 f.

(z. B. bei der Hygiene) vorzuschreiben. Die Stadt informiert in einem Faltblatt des Polizeipräsidiums („Hinweise zur Ausübung der Prostitution“) und benennt die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner bei den Behörden.

Bislang ist dieses Modell vereinzelt geblieben. Ansonsten unterscheidet sich die Praxis der Verwaltungsbehörden in den einzelnen Bundesländern erheblich voneinander. In einigen Bundesländern ist die Bereitschaft, die verwaltungsrechtlichen Konsequenzen aus der rechtlichen Anerkennung der Prostitution zu ziehen, nicht sehr ausgeprägt. Im Widerspruch zur Grundaussage des ProstG wird im Gewerbe- und Gaststättenrecht an der Sittenwidrigkeit der Prostitution festgehalten. Im europäischen Vergleich zeigt sich indes, dass regional unterschiedliche Rechtsstandards für einen angemessenen Umgang mit der Prostitution nicht förderlich sind, sondern den illegalen Sexmarkt begünstigen.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> S. **Di Nicola/Orfano/Cauduro/Conci** (o. Fn. 9), S. 16 f., 105 ff.; **Sauer** in: **Outshoorn** (o. Fn. 9), S. 41 ff. zum Beispiel Österreich: Dort ist in sieben Bundesländern die Straßenprostitution verboten. In sechs Bundesländern sind Bordelle erlaubt. Anderswo ist nur die selbstständig ausgeübte Prostitution zulässig. Mancherorts besteht eine Pflicht zur Registrierung und zu regelmäßigen Gesundheitskontrollen. Dass sich der Markt die jeweils günstigsten Bedingungen sucht, liegt auf der Hand.

# Das Gewerberecht als Regelungsregime der Prostitution – Anwendbarkeit, Regelungsinstrumente, Regelungskompetenzen

Von Prof. Dr. Elke Gurlit

Johannes Gutenberg-Universität Mainz

## 1. Die Prostitution als Gegenstand rechtlicher Steuerungssysteme

Wenn wir heute über rechtliche und praktische Fragen der **gewerberechtlichen** Regulierung der Prostitution diskutieren, so beteiligen wir uns an einer gesellschaftspolitisch wie rechtspolitisch bedeutsamen Debatte. Erst in der Weimarer Republik wurde mit dem Geschlechtskrankheitengesetz von 1927 die grundsätzliche Strafbarkeit der Prostitution durch ein ordnungsrechtliches Modell abgelöst. Hierin lag ein erster Paradigmenwechsel. Das Modell, das ich als Polizeirechtsmodell bezeichnen möchte, hatte – von geringfügigen Modifikationen abgesehen – bis vor wenigen Jahren Bestand. Es basierte darauf, dass die Prostitution selbst straffrei blieb und vor allem durch das polizeirechtliche Instrument der Sperrbezirksverordnungen reglementiert wurde. Nur der beharrliche Verstoß gegen diese Verordnungen konnte und kann die Strafbarkeit von Prostituierten begründen (§ 184d StGB). Damit ist die Strafbarkeit verwaltungsrechtsakzessorisch. Anderes galt hingegen für den Betätigungsrahmen von Prostituierten, der vornehmlich durch §§ 180a, 181a StGB a. F. gebildet wurde. Mit dem Straftatbestand der Förderung der Prostitution wurde gerade die Schaffung guter Arbeitsbedingungen für Prostituierte pönalisiert.

Das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (ProstG) hat einen weiteren Paradigmenwechsel vorbereitet. Es hat einerseits durch die Änderung von §§ 180a, 181a StGB eine Entkriminalisierung herbeigeführt. Zum anderen wurde durch § 1 ProstG anerkannt, dass Prostitution zur Grundlage einer beruflichen Tätigkeit gemacht werden kann. Der Gesetzgeber hat aber keine Folgeregelungen getroffen, die diesen Beruf ausgestalten. Die Revolution ist deshalb auf halbem Wege stecken geblieben. Wenn wir heute nach Ausgestaltungsregeln im Gewerberecht suchen, so geht es auch um die Frage, ob und in welchem Umfang das Polizeirechtsmodell durch das ordnungsrechtliche Modell des öffentlichen Wirtschaftsrechts abgelöst wird.

## 2. Prostitution als Gewerbe?

Die alles entscheidende Vorfrage für eine gewerberechtliche Regulierung der Prostitution und der Prostitutionsstätten ist die Gewerbeeigenschaft der Prostitution. Denn diese wurde bis zum Inkrafttreten des ProstG von den Gerichten und weiten Teilen der juristischen Literatur mit der Erwägung verneint, die Prostitution sei sittenwidrig und könne als sozial unwertige Tätigkeit nicht gewerbsmäßig ausgeübt werden.

## 2.1 Die Beseitigung des Unsittlichkeitsverdikts durch § 1 ProstG

Der Regelungsgehalt von § 1 ProstG ist wegen der komplizierten Normstruktur bis heute im zivilrechtlichen Schrifttum umstritten. Der Streit geht um die Frage, ob der Gesetzgeber das Unsittlichkeitsverdikt der Prostitution beseitigen wollte und durfte. Die höchstrichterliche Judikatur hat entschieden: Der Gesetzgeber wollte und durfte. So hat das BVerwG bereits im Jahr 2002 geurteilt, der Betreiber eines sog. Swingerklubs leiste im Lichte des ProstG nicht schon dadurch der Unsittlichkeit Vorschub, dass er Einkünfte aus geschlechtsbezogenem Verhalten Dritter erziele. Und der BGH hat im Jahr 2006 in mehreren Urteilen entschieden, das Werbeverbot für entgeltliche sexuelle Handlungen nach § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG könne in Ansehung der Beseitigung des Unsittlichkeitsverdikts nur insoweit Bestand haben, als eine konkrete Gefährdung von Rechtsgütern durch die Art oder Aufmachung der Anzeige zu besorgen ist. Mit diesen Urteilen haben die Gerichte zugleich klargestellt, dass sich die Beseitigung des Unsittlichkeitsverdikts nicht auf den eigentlichen Regelungsbereich von § 1 ProstG beschränkt. Wegen des Gebots der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung muss vielmehr auch bei der Auslegung von ordnungsrechtlichen Vorschriften, die an die Unsittlichkeit eines Verhaltens anknüpfen, dem Wandel der Anschauungen und der diesen Wandel aufnehmenden Regelung in § 1 ProstG Rechnung getragen werden: Die Rechtsordnung ist in ihren rechtsethischen Grundannahmen unteilbar.

## 2.2 Die weiteren Merkmale des Gewerbebegriffs

Da die Gewerbeeigenschaft der Prostitution nunmehr nicht mehr auf die soziale Unwertigkeit dieser Tätigkeit gestützt werden kann, hat sich die gewerberechtliche Diskussion auf die Frage verlagert, ob die Prostitution die weiteren Merkmale des Gewerbebegriffs erfüllt. Höchststrichterliche Judikate zu dieser Frage liegen nicht vor. Umso erbitterter wird in der juristischen Fachöffentlichkeit gestritten.

Grundsätzlich kann die Prostitution selbstständig erbracht werden. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn Prostituierte nicht in ein Bordell oder einen bordellartigen Betrieb eingegliedert sind, sondern weisungsfrei und auf eigene Rechnung tätig werden. Es ist indes durchaus fraglich, ob Prostituierte in einem bordellartigen Betrieb, in dem sie in einem vom Betreiber gemieteten Zimmer auf eigene Rechnung Vereinbarungen mit den Kunden treffen, immer als Selbstständige anzusehen sind. Das beschränkte Weisungsrecht eines Bordellbetreibers ist kein zureichendes Indiz für eine selbständige Tätigkeit. Es ist vielmehr Voraussetzung seiner Straffreiheit nach § 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB. Nach § 3 ProstG steht deshalb auch das nur beschränkte Weisungsrecht der Annahme eines sozialversicherungsfähigen Beschäftigungsverhältnisses nicht entgegen. Vielfach sind aber auch Prostituierte, die im gemieteten Zimmer eines bordellartigen Betriebs formal auf eigene Rechnung tätig werden, in einer Weise in den Betrieb eingegliedert, die auf Scheinselbstständigkeit schließen lässt. Darauf wird bei der Frage des Regelungsregimes für Prostitutionsstätten zurückzukommen sein.

Auch Prostituierten, die nicht in dieser Weise unselbstständig beschäftigt sind, wird aber im gewerberechtlichen Schrifttum vielfach die Gewerbebefähigung ihrer Tätigkeit abgesprochen. Teilweise wird die Prostitution als freier Beruf eingeordnet, da es sich um eine höchstpersönliche Leistung handele. Auch wenn zur Bestimmung des Typusbegriffs des freien Berufs nicht allein auf die formale Voraussetzung einer höheren Bildung abgestellt wird, erfüllt die Tätig-

keit von Prostituierten nicht die Kriterien, die gemeinhin für die Annahme eines freien Berufs zugrunde gelegt werden. Als letzte Bastion wird deshalb die Atypik der Prostitution als Gewerbe geltend gemacht: Prostitution entspreche nach ihrem Gesamtbild nicht den Vorstellungen, die man mit einem Gewerbe verbinde. Auch die Gesamtbildtheorie ist allerdings nicht überzeugend. Sie mag zum Einsatz kommen, um Bagatellen aus dem Gewerbebegriff auszuschneiden. Sie ist aber schon aufgrund ihrer Unbestimmtheit geeignet, Versteinerungstendenzen des Gewerberechts Vorschub zu leisten. Es spricht deshalb alles dafür, dass die selbstständig ausgeübte Prostitution im Rechtssinne ein Gewerbe ist.

### 2.3 Die Anwendung gewerberechtlicher Regelungsinstrumente auf Prostituierte

#### a) Anwendungsbedürfnis: Das Gewerberecht als Auffangordnung

In der Ablehnung der Gewerbeeigenschaft trifft sich allerdings der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ mit den Stimmen derjenigen, die vor allem für ein angemessenes Arbeitsumfeld der Prostituierten kämpfen. Maßgeblich für die Ablehnung sind zum einen befürchtete Vollzugsdefizite, zum anderen die Erwägung, das gewerberechtliche Regime würde die Stellung der Prostituierten durch die hiermit verbundene Sichtbarmachung der Tätigkeit verschlechtern. Ich meine, dass weder vollzugspraktische Erwägungen noch der Sinn und Zweck des ProstG generell gegen die Anwendung des gewerberechtlichen Instrumentariums streiten. Vielmehr verknüpft sich mit der Überprüfung der Anwendbarkeit des Gewerberechts eine doppelte Fragestellung: Einerseits ist das ordnungsrechtliche Überwachungsbedürfnis, das den gewerberechtlichen Vorschriften zugrunde liegt, in Rechnung zu stellen. Dieser Gesichtspunkt erlangt vor allem dann Bedeutung, wenn und soweit das Gewerberecht in eine Surrogatfunktion zum Polizeirecht bzw. zu einem prostitutionsspezifischen Sonderordnungsrecht tritt. Insofern ist das Gewerberecht Spiegelbild eines Prozesses der Entpolizeilichung. In einem ähnlichen Sinne sehen offenbar auch zahlreiche Praktiker der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden das Gewerberecht als ordnungsrechtliche Auffangordnung für die mit der Änderung von § 180a StGB verbundene Entkriminalisierung der Förderung der Prostitution. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass Prostitution zwar Gewerbe, aber eben doch kein Beruf wie jeder andere ist, wie dies insbesondere die Ausgestaltung des ProstG verdeutlicht. Die Einheit der Rechtsordnung ist nicht nur dann gefährdet, wenn Normen verschiedener Regelungsmaterien in einem offenen Widerspruch zueinander stehen. Vielmehr dürfen durch die Anwendung des Gewerberechts auch nicht die Zielsetzungen des ProstG konterkariert werden.

#### b) Anzeigepflicht nach § 14 GewO

Wird dieser doppelte Maßstab zugrunde gelegt, so ist eine Anzeigepflicht der selbstständig tätigen Prostituierten zu bejahen. Sie rechtfertigt sich aus dem ordnungsrechtlichen Überwachungsbedürfnis (§ 14 Abs. 1 Satz 3 GewO), das als Ziel nicht in einem Wertungswiderspruch zu den Zielsetzungen des ProstG steht. Die gewerberechtliche Registrierung ist insofern Spiegelbild der Entpolizeilichung. Der Einwand, vor allem Prostituierte mit prekärem Aufenthaltsstatus würden sich der Anzeigepflicht entziehen, wirft kein prostitutionsspezifisches Vollzugsproblem auf. Gerade weil Gewerbetreibende häufig ihrer Anzeigepflicht nicht nachkommen, hat die Praxis aus § 14 Abs. 1 GewO eine Verwaltungsaktsbefugnis zur Durchsetzung der Anzeigepflicht deduziert. Die Sichtbarmachung der Tätigkeit als Prostituierte (§ 14 Abs. 6 S. 2 GewO) ist Konsequenz der Anzeigepflicht. Das Gebot zur Anbringung des

Namens an der Betriebsstätte nach § 15a GewO dürfte aber bei selbstständigen Prostituierten schon deshalb nicht greifen, weil sie keine offene Betriebsstätte unterhalten.

### **c) Reisegewerbekartenpflicht?**

Die Frage, ob die selbstständige Tätigkeit als Prostituierte der Reisegewerbekartenpflicht nach § 55 GewO unterfällt, kann sich nur im Falle des Straßenstrichs stellen. Denn die Wohnungsprostitution wird nicht außerhalb der gewerblichen Niederlassung ausgeübt, und Escort-Services u. Ä. beruhen auf einer vorhergehenden Bestellung des Kunden. Durch das in § 55 GewO aufgestellte Verbot mit Erlaubnisvorbehalt sollen die Allgemeinheit und die Kunden vor den Risiken geschützt werden, die von einer Geschäftstätigkeit außerhalb einer gewerblichen Niederlassung ausgehen, namentlich die erschwerte Greifbarkeit des Reisegewerbetreibenden sowie die Gefahr der Überrumpelung. Nach dieser Ratio wird vor allem darauf abgestellt, von welchem Beteiligten die Initiative zur Geschäftsaufnahme ausgeht. Beim Straßenstrich ist es jedoch echte Tatfrage, ob die Prostituierte an den potenziellen Kunden herantritt oder umgekehrt. Der Nachweis wird sich kaum einmal führen lassen. Die Einordnung als Reisegewerbe würde zudem die Straßenprostitution nach § 55a Abs. 1 Nr. 3 GewO gerade in kleineren Ortschaften privilegieren. Es spricht deshalb viel dafür, die Straßenprostitution nicht als Reisegewerbe zu qualifizieren.

### **d) Gewerberechtliche Unzuverlässigkeit**

Mit der Einordnung der selbstständig ausgeübten Prostitution als Gewerbe kann schließlich auch das Instrument der Gewerbeuntersagung zum Einsatz kommen. § 35 GewO rechtfertigt sich durch das ordnungsrechtliche Bedürfnis, die Allgemeinheit vor Gefahren zu schützen, die von unzuverlässigen Gewerbetreibenden ausgehen. Dieser Zweck steht nicht in einem Wertungswiderspruch zu den Zielsetzungen des ProstG. Von den gewerbeübergreifenden Unzuverlässigkeitsgründen kommt vor allem die Missachtung von Abgabepflichten in Betracht, gewerbespezifisch u. U. die Körperverletzung durch Ansteckung mit sexuell übertragbaren Krankheiten (§ 224 Abs. 1 Nr. 5 StGB). Allerdings besteht wegen der vorrangigen Anwendbarkeit des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) kein Anlass, § 35 GewO zu gesundheitspolizeilichen Zwecken einzusetzen. Jedenfalls solange das IfSG auf ein Konzept der Kooperation und Freiwilligkeit setzt, kann aus der fehlenden Untersuchungsbereitschaft von Prostituierten nicht auf ihre gewerberechtliche Unzuverlässigkeit geschlossen werden. Im Übrigen ist der nicht an die Unzuverlässigkeit, sondern an einen Ansteckungsverdacht bzw. die Carrier-Eigenschaft anknüpfende § 31 IfSG lex specialis für Berufsverbote.

### **e) Weiterer Regelungsbedarf?**

Über das damit knapp umrissene verfügbare gewerberechtliche Arsenal hinaus sehe ich gegenwärtig keinen weiteren Regelungsbedarf für die selbstständig ausgeübte Prostitution. Insbesondere besteht keine Notwendigkeit zur Schaffung eines präventiven Erlaubnisverfahrens. Allein im Hinblick auf die Unwägbarkeiten der reisegewerblichen Einordnung der Straßenprostitution ist ggf. an eine ausdrückliche Ausnahme von der Kartenpflicht durch Ergänzung des Katalogs in § 55a GewO zu denken, des Weiteren an Ausnahmen vom Verbot reisegewerblicher Tätigkeit an Sonn- und Feiertagen nach § 53e GewO, für die § 53e Abs. 2 GewO das Instrument zur Feinsteuerung bietet.

### 3. Insbesondere: Prostitutionsbetriebe

Das Bild des Prostitutionsbetriebs ist in rechtlicher wie tatsächlicher Hinsicht bunt. Für eine Analyse des anwendbaren gewerberechtlichen Instrumentariums und der Bestimmung des weiteren Regelungsbedarfs muss Klarheit darüber bestehen, in welchen betrieblichen Formen Prostitution ausgeübt wird.

#### 3.1 Erscheinungsformen

Kein Prostitutionsbetrieb i. e. S. sind die gewerblichen Veranstaltungen, die der Schaustellung von Personen nach § 33a GewO zurechnen. Der Erlaubnisvorbehalt erfasst vor allem geschlechtsbezogene Aktivitäten, wie etwa Striptease- oder Tabledance-Darbietungen, die öffentliche Vorführung des Geschlechtsverkehrs oder die Veranstaltung von Peepshows. Die Darbietungen mögen zwar teilweise den weiten Begriff der sexuellen Handlung i. S. v. § 1 ProstG erfüllen, weisen aber regelmäßig nicht das die Prostitution kennzeichnende Austauschverhältnis auf: Die Kunden bleiben in der Rolle der Zuschauer. Ebenso wenig rechnen Swingerklubs den „klassischen“ Prostitutionsbetrieben zu. Sie sind, sofern sie sich im Rahmen dieser inzwischen gaststättenrechtlich verselbstständigten Betriebsart halten, als „Zweckgemeinschaft Gleichgesinnter“ darauf gerichtet, den Teilnehmenden die gegenseitige Möglichkeit zu sexuellen Handlungen und zur beobachtenden Teilnahme derartiger Handlungen zu verschaffen. Einen näheren Bezug zur Prostitution haben unzweifelhaft die Anbahnungsgaststätten, die ihr Regelungsregime im Gaststättenrecht finden. In diesen Etablissements findet zwar keine Prostitution statt, sie dienen aber der Ermöglichung der Kontaktaufnahme zu Prostituierten. Als Prostitutionsbetriebe im engeren Sinne sind Bordelle anzusehen. Hierunter werden gemeinhin Betriebe verstanden, in denen gegen Zahlung eines Entgelts an den Betreiber sexuelle Handlungen an und mit Prostituierten vorgenommen werden. Das Bordell ist dadurch gekennzeichnet, dass keine unmittelbaren vertraglichen Beziehungen zwischen Prostituierten und Kunden bestehen. Dagegen bildet der Typ des bordellartigen oder bordellähnlichen Betriebs eine breite und unscharfe Residualkategorie. Eine Lektüre der gewerbe- und baurechtlichen Judikatur erweckt den Eindruck, dass von bordellartigen oder -ähnlichen Betrieben vor allem dann die Rede ist, wenn Behörden und Gerichte nicht genau wissen, wie das Verhältnis zwischen Betreiber, Prostituierten und Kunden ausgestaltet ist. Als bordellartige Betriebe sind jedenfalls die Einrichtungen anzusehen, in denen der Betreiber Räumlichkeiten zur Ausübung der Prostitution an die Prostituierten vermietet und ggf. weitere Serviceleistungen erbringt, die Prostituierten aber selbstständig über Art und Umfang ihrer Tätigkeit entscheiden und die maßgeblichen Vereinbarungen mit den Kunden treffen. Als bordellartige Betriebe werden auch Formen der Wohnungsprostitution bezeichnet, in der mehrere Prostituierte ihrer Tätigkeit nachgehen.

Dem Begriff des Bordells liegt damit das Bild der vom Betreiber abhängig beschäftigten Prostituierten zugrunde, dem bordellartigen Betrieb dasjenige der Prostituierten, die weisungsfrei und auf eigene Rechnung tätig wird. Dass diese Typisierung den tatsächlichen Verhältnissen gerecht wird, muss bezweifelt werden. Die empirischen Untersuchungen zu den Auswirkungen des ProstG zeigen einerseits, dass seit Inkrafttreten des Gesetzes kaum sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse begründet wurden, die Prostituierten also formal selbstständig sind. Andererseits sind sie häufig durch die Vorgabe von Arbeitszeiten und die Festlegung der Höhe von Entgelten in einem Umfang in den Betrieb eingegliedert, der den Verdacht der Scheinselbstständigkeit nahelegt.

### 3.2 Regelungsinstrumente und Regelungsbedarf

Der Blick auf das gewerberechtliche Instrumentarium zeigt, dass das Handlungsarsenal mit zunehmender Prostitutionsnähe schwindet. Die sexuell motivierte **Zurschaustellung von Personen** kann auch unter der Geltung des ProstG nach § 33a Abs. 2 Nr. 2 GewO im Einzelfall sittenwidrig und folglich genehmigungsunfähig sein, wie dies das BVerwG für die öffentliche Vorführung des Geschlechtsverkehrs angedeutet hat. Für **Swingerklubs**, die im Regelfall mit dem entgeltlichen Ausschank von alkoholischen Getränken verbunden sind, hat sich das präventive gaststättenrechtliche Kontrollregime als ausreichend erwiesen. Im Lichte des ProstG kann aber nicht mehr davon ausgegangen werden, dass der gewerbliche Betreiber i. S. v. § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG durch die Ermöglichung sexueller Handlungen der Unsittlichkeit Vorschub leistet. Für **Anbahnungsgaststätten** gilt nach überwiegender Ansicht dasselbe. Grenzen werden allerdings durch das Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht gezogen. Zudem erweist sich der Gastwirt weiterhin als unzuverlässig, wenn die Anbahnung entgeltlicher sexueller Kontakte außenstehende Dritte belästigt und insbesondere eine Gefährdung Jugendlicher zu besorgen ist.

Für **Bordelle und bordellartige Betriebe** besteht kein spezifisches präventives gewerberechtliches Kontrollregime. Dass der Betreiber eines Bordells oder eines bordellartigen Betriebs alle Merkmale des Gewerbetreibenden erfüllt und ihm spätestens seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes nicht mehr der Makel der Sittenwidrigkeit entgegengehalten werden kann, ist heute weitgehend Konsens. Allerdings lehnt eine Minderheit der Bundesländer immer noch eine gewerberechtliche Anzeigemöglichkeit ab. Auch in diesen Ländern bleiben aber Bordelle und bordellartige Betriebe nicht immer unreguliert. So wird bei bordellartigen Betrieben nicht selten eine **gewerbliche Zimmervermietung** zur Anzeige genommen. Gelegentlich wird bzw. wurde aber auch ein Konzessionsmodell verwirklicht, in dem die Gewerbeüberwachungsbehörde einen **Beherbergungsbetrieb** genehmigt. Es darf vermutet werden, dass die Behörden zumeist um das tatsächliche Geschehen in den vermieteten Zimmern bzw. der Herberge wissen. Die euphemistische Etikettierung war und ist von dem berechtigten Anliegen getragen, eine gewerberechtliche Überwachung zu ermöglichen. Den tatsächlichen Geschehensabläufen wird sie nicht gerecht. Sie versagt bereits bei Bordellbetrieben, in denen die Prostituierten als Angestellte arbeiten, überzeugt aber auch bei bordellartigen Betrieben nicht. So ist für eine gewerbliche Zimmervermietung kennzeichnend, dass über das bloße Überlassen von Räumen gegen Mietzins keine weiteren Leistungen erbracht werden. Bordellartige Betriebe zeichnen sich aber regelmäßig dadurch aus, dass der Betreiber – sofern die Prostituierten überhaupt für ein bestimmtes Zimmer (überhöhten) Mietzins entrichten – weitere Leistungen erbringt, z. B. Kontakt- oder Ruheräume errichtet. Andererseits machen diese Elemente der Gastlichkeit den bordellartigen Betrieb auch nicht zu einem typischen Beherbergungsbetrieb, da den Prostituierten die Räumlichkeiten allein zum Zwecke der Ausübung der Prostitution überlassen werden. Auch darauf wird zurückzukommen sein.

Das praktizierte Regime ist nicht nur rechtlich fragwürdig, sondern wird auch den ordnungsrechtlichen Überwachungsbedürfnissen nicht gerecht. Die bloße Registrierung einer gewerblichen Zimmervermietung erlaubt den Behörden keine präventive Kontrolle, und auch die Genehmigungspflicht als Beherbergungsbetrieb scheidet nach der seit dem 1. 7. 2005 geltenden Rechtslage jedenfalls im Rahmen fortgeltenden Bundesrechts dann aus, wenn Getränke

nur an die als Hausgäste firmierenden Kunden ausgeschrieben werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 GastG). Für ein präventives Kontrollverfahren streiten die besonderen Risiken, die mit dem Betrieb eines Bordells verbunden sind. Vor allem die prekäre Lage vieler Prostituiertes, die gegenwärtig trotz formaler Selbstständigkeit weitgehend fremdbestimmt in einen bordellartigen Betrieb eingegliedert sind, spricht für ein Kontrollverfahren. Die Untersuchungen zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes verdeutlichen, dass von dem gegenwärtig kontrollfreien Raum vor allem die Bordellbetreiber profitieren, die mit weitreichenden Vorgaben einerseits die Prostituierten wie Angestellte behandeln, diese aber zugleich die sozialen und wirtschaftlichen Risiken ihrer Tätigkeit tragen lassen. Wenn auch das Gewerberecht ein spezielles Gefahrenabwehrrecht ist, so liefert doch ein Genehmigungsregime bessere Voraussetzungen für eine laufende Überwachung und kann die Defizite ausgleichen, die heute teilweise in der Ermittlungs- und Strafverfolgungspraxis zu §§ 180 ff., 232 ff. StGB empfunden werden. Schließlich verschafft ein Genehmigungsverfahren auch den Bordellbetreibern Rechtssicherheit und kann für sie Anreiz sein, in angemessene Arbeitsbedingungen zu investieren. Der Investitionsschutz und der Wettbewerbsvorsprung gegenüber „schwarzen Schafen“ veranlasst im Übrigen nicht wenige Bordellbetreiber, ein präventives Kontrollverfahren zu fordern. Bordelle und bordellartige Betriebe, zwischen denen allenfalls graduelle Unterschiede bestehen, sollten einem einheitlichen Regelungsregime unterfallen.

#### 4. Der „Gewerbeföderalismus“: Regelungskompetenzen

Das gewerberechtliche Regelungsinstrumentarium und der weitere Regelungsbedarf sind damit identifiziert. Es bleibt die Frage, welche Folgerungen für die künftige Reglementierung der Prostitution aus dem neuen Gewerbeföderalismus nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Art. 70 GG zu ziehen sind. Für die Regelung der Zurschaustellung von Personen, von Swingerklubs und von Anbahnungsgaststätten sind nunmehr die Länder zuständig. Es darf allerdings bezweifelt werden, dass dieser Wechsel mit durchgreifenden Änderungen für die Genehmigungsfähigkeit dieser Tätigkeiten verbunden ist. Denn das ProstG hat nicht nur Ausstrahlungswirkung vom Zivilrecht auf das Ordnungsrecht des Bundes. Das Gebot der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung entfaltet auch im Bund-Länder-Verhältnis integrierende Wirkung.

Größere Schwierigkeiten wirft allerdings die kompetenzielle Zuordnung von Bordellen und vor allem von bordellartigen Betrieben auf, die in der Vergangenheit nicht selten als Beherbergungsbetriebe genehmigt wurden. Ihre Regulierung unterfällt im Lichte des ProstG dem Gewerberecht und nicht mehr dem Allgemeinen Gefahrenabwehrrecht. Ungeklärt ist aber die Reichweite der Ausgrenzung des Gaststättenrechts aus der konkurrierenden Kompetenz des Bundes. Die Beseitigung der gaststättenrechtlichen Genehmigungspflicht für Beherbergungsbetriebe durch den Bundesgesetzgeber bedeutet nicht zwingend, dass ihre Regulierung nicht mehr Gegenstand des Gaststättenrechts i. S. v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist. Auch Beherbergungsbetriebe dienen mit gewerblicher Zielsetzung Gästen. Es gibt keinen zuverlässigen Anhalt, dass der Gesetzgeber mit der Föderalismusreform das zu diesem Zeitpunkt vorhandene Gaststättengesetz gleichsam versteinern und konstitutionalisieren wollte. Zudem spricht auch das Regionalprinzip für eine Abwanderung des Beherbergungsrechts an die Länder, denn die regulatorischen Bedürfnisse sind regional durchaus unterschiedlich.

Allerdings eröffnet die Regelungszuständigkeit für das Beherbergungsgewerbe den Ländern nur dann Spielräume für die Reglementierung von bordellartigen Betrieben, wenn sich diese tatsächlich den Beherbergungsbetrieben i. S. d. Gaststättenrechts zuordnen lassen. Dann müssten die Prostituierten Gäste sein, die gemäß ihrem ausdrücklich oder konkludent erklärten Wunsch in den Betrieb aufgenommen werden, damit ihnen die im Rahmen und der Zweckbestimmung des Betriebs liegenden Leistungen gegen Entgelt erbracht werden. Immerhin werden gegenüber den Prostituierten in einem bordellartigen Betrieb mit der dort regelmäßig vorhandenen Infrastruktur Leistungen erbracht, die über die bloße Vermietung hinausgehen. Sinn und Zweck des Beherbergungsgewerbes besteht indes darin, gegen Entgelt Obdach zur Verfügung zu stellen. Der Betreiber eines bordellartigen Betriebs vermietet hingegen Zimmer an die Prostituierten, damit sie dort ihrer beruflichen Tätigkeit nachgehen. Diese Zielsetzung spricht dagegen, bordellartige Betriebe dem Beherbergungsgewerbe und damit dem Landesgesetzgeber zuzuschlagen. Anderes kann auch nicht aus der ohnehin wenig konsistenten Regulierungspraxis einiger Länder geschlossen werden, die allein dem Umstand geschuldet war, dass spezifische Kontrollinstrumente nicht verfügbar waren. Deshalb stellt sich schließlich die Regulierung von Bordellen und bordellartigen Betrieben auch nicht als Annex des Gaststättenrechts dar. Folglich ist die Regelungszuständigkeit für eine gewerberechtliche Konzessionierung von Bordellen und bordellartigen Betrieben beim Bund verblieben.

Allerdings werden in einem Bordell oder bordellähnlichem Betrieb regelmäßig Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht, sodass auch der Tatbestand des Gaststättengewerbes nach § 1 Abs. 1 GastG erfüllt ist. Für die Genehmigungspflicht ist unbeachtlich, dass der Ausschank alkoholischer Getränke nur als Nebengewerbe betrieben wird. In diesem Fall handelt es sich bei Bordellbetrieb und Schankwirtschaft um einen gemischten Betrieb, eine im Gewerberecht nicht seltene Konstellation. Wird eine Konzessionspflicht für Bordelle und bordellartige Betriebe eingeführt, werden zwei verschiedene Gewerbe, die unterschiedlicher rechtlicher Beurteilung unterliegen, in einem einheitlichen Betrieb ausgeübt. Es gelten dann für jede Betriebsart die für sie geltenden Bestimmungen. Für die Genehmigungsfähigkeit des Gaststättenbetriebs in einem Bordell ist entscheidend, dass durch diesen Nebenbetrieb Dritte, die mit dem Geschehen nichts zu tun haben, nicht belästigt werden.

## 5. Schlussbemerkung

Ich komme zum Schluss. Meine Tour d'Horizon durch das prostitutionsspezifische Gewerberecht hat gezeigt, dass die Prostitution vor allem infolge des Prostitutionsgesetzes, aber auch infolge des Wandels der Anschauungen in das öffentliche Wirtschaftsrecht hineingewachsen ist, ohne dort einen angemessenen Regelungsrahmen vorzufinden. Ich bin der Auffassung, ein derartiger Rahmen sollte geschaffen werden. Der genaue Inhalt eines Regulierungsmodells liegt darin noch nicht beschlossen. Seine Entwicklung bedarf vertiefter Diskussionen, für die ich allen Beteiligten viel Mut und Kraft wünsche.

# Teil B.

## Stellungnahmen und Vorschläge aus Sicht der gewerberechtlichen Praxis

Beitrag zu dem Workshop „Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten – ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation von Prostituierten und nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels?“ im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 31. 3. 2008 in Berlin

**Von Monika Ottemeyer**

*Referatsleiterin II B 3, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*

**Ziel des Prostitutionsgesetzes** war, die betroffenen Personen besser zu schützen und einen Ausstieg aus der Prostitution zu erleichtern, **nicht eine Verfestigung des Status quo**, die eine Anerkennung als „gewöhnliches“ Gewerbe wohl zur Folge hätte. Ein besserer Schutz wurde nicht zuletzt im Hinblick auf die im Milieu anzutreffenden Abhängigkeiten (bis hin zur Zwangsprostitution) und der oft schwierigen Situation ausländischer Frauen als notwendig angesehen.

Prostitution soll nach dem ProstG hingegen „kein Beruf wie jeder andere“ werden, so auch der Bericht der Bundesregierung vom 25. 1. 2007 (BT-Drs. 16/4146). Diese Auffassung vertritt auch der Bund-Länder Ausschuss „Gewerberecht“ in seinem Beschluss vom 23./24. Mai 2007.

Eine Einordnung der Prostitution in das Gewerberecht als „gewöhnliches“ Gewerbe wird daher nicht als geeignetes Regelungsinstrument in diesem Bereich angesehen:

1. Das Gewerberecht ist nicht das geeignete Instrument, um die Kontrolle gewerblicher Betätigungen im Zusammenhang mit sexuellen Dienstleistungen effizienter zu gestalten.
- Die Gewerbeordnung (GewO) ist **kein** Instrument zur Bekämpfung von Straftaten, sondern dient dem Schutz der Allgemeinheit vor unzuverlässigen Gewerbetreibenden. Die Erlaubnistatbestände sind insoweit stark von Aspekten des **Verbraucher- und Nachbarschutzes** geprägt – hier also der Freier!
  - Dagegen verfolgt das Wirtschaftsordnungsrecht bzw. die GewO nicht den Schutz der Gewerbetreibenden selbst, hier also der Prostituierten, was Ziel des Prostitutionsgesetzes ist. Die GewO sorgt (nur) für eine „geordnete“ wirtschaftliche Betätigung, also z. B. Einhaltung der Steuergesetze, Sozialabgaben, Sperrstunden etc., was allerdings im Zusammenhang mit dem Ziel der Verbesserung der Situation der Prostituierten nicht die zentralen Anliegen sein dürften.

- | Die Gewerbeämter sind nicht auf den Vollzug der GewO im Bereich der Prostitution ausgerichtet, sowohl die Zuverlässigkeitsprüfungen als auch die Durchsetzung der Anmeldepflicht in diesem Milieu würden die Ämter vor völlig neue Probleme stellen. Zudem wäre die gewerberechtliche Überwachung der Prostitution in ihren vielfältigen Ausprägungen eine neue Aufgabe für die Gewerbeämter, die nach dem Konnexitätsprinzip auch erhöhte Mittel erfordern würde. Dies ist in Zeiten der Einsparungen durch die öffentliche Hand und des Bürokratieabbaus politisch schwer durchsetzbar.
- | Der Vorschlag in dem Bericht des BKA, die Kontrollaufgaben der Polizei zu übertragen, zeigt, dass das Gewerbeamt im Hinblick auf die Einbeziehung der Prostitution zu einem Instrument der vorbeugenden oder auch repressiven Bekämpfung von Straftaten gemacht werden soll.

Für den Zweck einer **anlassunabhängigen Kontrolle** von Prostitutionsstätten durch die Polizei ist eine Regelung in der Gewerbeordnung nicht notwendig, da ein solches Kontrollrecht in den **Polizeigesetzen der Länder** teilweise bereits vorgesehen ist oder – soweit derzeit noch nicht der Fall – vorgesehen werden kann.

- | Regelungen z. B. für Gesundheit und Hygiene sollten in den jeweiligen Fachgesetzen getroffen werden. So gehören Bordelle derzeit nicht zu den in § 36 Abs. 2 Infektionsschutzgesetz aufgelisteten Einrichtungen, die zwingend durch das Gesundheitsamt infektionshygienisch überwacht werden.
- | Die Einordnung der Prostitution in die GewO wie andere „normale“ Gewerbetreibende hätte zur Folge, dass z. B. IHK-Beiträge und Beiträge zu der Berufsgenossenschaft für die Absicherung bei Berufsunfällen gezahlt werden müssten: eine Folge, die nach den bisherigen Anhörungen von den Betroffenen größtenteils nicht als Konsequenz gesehen oder abgelehnt wird.

## 2. Prostitution könnte im Falle der Anerkennung als Gewerbe sogar noch stärker als bisher in die Illegalität gedrängt werden.

- | Wie soll die Zuverlässigkeit einer Prostituierten auf dem Straßenstrich geprüft werden? Wie soll festgestellt werden, ob sie Drogen nimmt? Wenn die Ausstellung einer Reisegewerbekarte abgelehnt wird und die Prostituierte trotzdem arbeitet, begeht sie eine Ordnungswidrigkeit.
- | Viele Prostituierte wollen eher anonym bleiben. Wie soll das Gewerbeamt eine flächendeckende Anmeldung – sei es als Reisegewerbe, sei es als stehendes Gewerbe z. B. in einer Wohnung – durchsetzen? Beim Reisegewerbe gibt es das Instrument der Ordnungswidrigkeit (§ 145 Abs. 1 Ziff. 1 lit. b), ein nicht angemeldetes stehendes Gewerbe kann untersagt werden (§ 15 Abs. 2 GewO) –, wenn das Gewerbeamt denn davon etwas erfährt!

Die Einhaltung stringenter gewerberechtlicher Maßnahmen wäre eine Belastung für die Prostituierten bzw. Prostitutionsstätten, der sich die Betroffenen – in weit höherem Maße als bei sonstigen Gewerben – entziehen würden, zumal erhebliche Umgehungsmöglichkeiten bestehen, z. B. Begleitservice, Tanzlokale etc.

Es erscheint zweifelhaft, ob so die Transparenz des Milieus erhöht würde – wahrscheinlicher erscheint die Nutzung von Umgehungsmöglichkeiten oder die „Flucht in die Illegalität“, zumal das Gewerbeamt nach § 14 Abs. 6 GewO allgemein zugänglich gemacht werden soll (Name, Anschrift und Tätigkeit).

- | Diese Probleme würden auch bei der Einführung einer gewerberechtlichen Erlaubnispflicht mit Zuverlässigkeitsprüfung für Bordelle bestehen. Ordnungsgemäß anmelden würden sich im Zweifel die unproblematischen Betriebe.
- | Ergebnis wäre also eine schärfere Abgrenzung zwischen legalen und illegalen Betrieben, die aber bei der Bekämpfung von Straftaten und dem Schutz von Prostituierten in illegalen Betrieben wenig weiterhelfen würde.
- | Zudem bestünde die erhebliche Gefahr, dass Betriebe über **Strohmann** legalisiert würden, ohne dass das Gewerbeamt ausreichende Möglichkeiten hätte, dies zu prüfen und zu verhindern. Strohmannverhältnisse sind für Gewerbebehörden erfahrungsgemäß sehr schwierig zu durchschauen.
- | Informationen über die fehlende oder fehlerhafte Anmeldung eines Gewerbebetriebs erhalten die Gewerbeämter häufig über die Kunden des Betriebes. Dies ist im Falle der Prostitution nicht zu erwarten.
- | Auch könnte die Ausstellung eines Gewerbebescheins für einen Zuhälter u. U. nicht verhindert werden, wenn keine Beweise vorliegen, dass im Verhältnis zu den Frauen ein Element der Unfreiwilligkeit vorliegt. Damit würde ein – an sich sogar strafbares Verhalten – noch zusätzlich den Anschein der Rechtmäßigkeit erhalten.

### 3. Es bestünde die Gefahr eines verstärkten Zuzugs von Prostituierten und anderen im Gewerbe Tätigen aus Drittstaaten nach Deutschland, wenn die Prostitution im Gewerberecht legalisiert würde.

Die ausdrückliche gesetzliche Anerkennung z. B. von Bordellen in Deutschland könnte als Ermunterung für Schleuser oder Menschenhändler wirken, die „Anwerbung“ von Frauen in typischen Herkunftsländern zu verstärken. Damit könnte Deutschland verstärkt Ziel krimineller Aktivitäten werden.

So konnte z. B. ein in Deutschland angemeldeter Vermittlerbetrieb (= Schleuser), der Frauen aus Rumänien (vor dessen EU-Beitritt) nach Deutschland vermitteln wollte, nicht rechtlich belastbar unterbunden werden.

Letztlich ist die Einordnung der Prostitution in das Gewerberecht eine **politische Frage**, die von Bund und Ländern gemeinsam zu entscheiden ist. Dahinter steht auch eine **gesellschafts- und rechtspolitische Entwicklung**, deren Ende derzeit noch nicht abzusehen ist.

## Die Diskussion des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ über die Bewertung des ProstG und seine möglichen Auswirkungen auf das Gewerberecht/Gaststättenrecht

**Von Detlef Klaue**

*Referent für Gewerberecht, Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen, Berlin*

### Ausgangspositionen

- I Das ProstG bewirkt eine **Neuausrichtung** in den Bereichen des Gewerberechts, die das **Merkmal der Unsittlichkeit** im Zusammenhang mit Prostituierten wertend für die gewerbliche Tätigkeit heranziehen, so beispielsweise in den Versagungsgründen des § 4 GastG.
- I Dagegen steht die Auffassung, dass die **derzeitige gewerberechtliche Lage** durch dieses Gesetz **nicht unmittelbar** geändert wurde, weshalb abzuwarten und ggf. auf praktische Erfordernisse zu reagieren ist.

**Von Beginn an wurde jedoch keine Notwendigkeit gesehen, von einzelnen unabhängig arbeitenden Prostituierten eine Gewerbebeanmeldung zu verlangen.**

### Gründe

Das ProstG geht davon aus, dass die **Prostitution** auch weiterhin **kein „normaler Beruf“** ist, was eine Abgrenzung zu anderen gewerbsmäßigen Tätigkeiten rechtlich ermöglicht.

Die Kriterien für eine Abgrenzung zu Tätigkeiten, die der GewO unterfallen, liegen in der **Besonderheit der Tätigkeit** von Prostituierten, bei der es sich um eine **höchstpersönliche Dienstleistung** handelt, die als Leistung **weder messbar** ist noch sonst qualitativ eingeordnet werden kann; sie wird beinahe **ausschließlich subjektiv** beurteilt; die **Einredemöglichkeit der Kundschaft** wird auf wenige objektiv zu beurteilende Kriterien **beschränkt**.

Der Gesetzgeber verdeutlicht damit, dass sich die Dienstleistung der **Prostitution deutlich von herkömmlichen Dienstleistungen unterscheidet**. Die **Gleichsetzung** der Prostitution mit einem normalen Beruf war offensichtlich **nicht beabsichtigt**, da in diesem speziellen Fall Prostituierte lt. Gesetzesbegründung jederzeit die Möglichkeit haben sollen, aus ihrer Tätigkeit **„auszusteigen“** – eine Intention des Gesetzgebers, die in auffälligem **Kontrast** steht zu der auf Dauer angelegten **selbstständigen gewerblichen Tätigkeit** i. S. der GewO.

Die dargestellten Besonderheiten der Tätigkeit der einzelnen Prostituierten führen dazu, dass einer der wesentlichen Zwecke des Gewerbeanzeigeverfahrens, der Gewerbebehörde die **Überwachung der Gewerbeausübung** zu ermöglichen, nicht erfüllt werden kann, sodass auch aus diesem praktischen Grund eine Gewerbeanzeige ins Leere geht.

Die **Anwendung gewerberechtlicher Regelungen** würde nach Auffassung des BLA den **Gesetzeszweck** – die rechtliche Stellung der Prostituierten zu verbessern – in weiten Bereichen **konterkarieren**.

Dies wird besonders deutlich am Beispiel der **Reisegewerbekartenpflicht** für diejenigen, die auf dem Straßenstrich tätig sind und sich im Zuge der Beantragung einer RGK der im Gewerbe üblichen Zuverlässigkeitsprüfung unterziehen müssten. Hier wäre im Vergleich zu den nach der GewO derzeit im Reisegewerbe möglichen Tätigkeiten mit einem nicht geringen Teil von Ablehnungen entsprechender Anträge zu rechnen, was in der Praxis zu einer Vielzahl von Verstößen gegen die Reisegewerbekartenpflicht führen würde.

Im Übrigen hat sich gezeigt, dass seitens der einzelnen **Prostituierten** nur **wenig Interesse** an einer behördlichen Meldung ihrer Tätigkeit gemäß **§ 14 GewO** besteht, da als Folge der Gewerbeanzeige neben der Art der Tätigkeit auch ihr Name und ihre Anschrift amtlich dokumentiert und öffentlich zugänglich sind (§ 14 Abs. 6).

Auch für einen weiteren ordnungsrechtlichen Kernbereich, nämlich das Instrument der **Gewerbeuntersagung** gemäß § 35 GewO, würden hier kaum überwindbare Probleme auftreten: Aus denselben Gründen, die eine Überwachung der Gewerbeausübung faktisch unmöglich machen, wäre auch die **Kontrolle**, ob sich eine Prostituierte an die Gewerbeuntersagung hält, wegen der besonderen Art und Weise der Erbringung der Dienstleistung **praktisch nicht durchzuführen**.

Nach Auffassung des BLA „Gewerberecht“ zeigen die Gründe, die gegen eine Anwendung des Gewerberechts auf die Tätigkeit der Prostituierten sprechen, dass der **Gesetzgeber offensichtlich bewusst auf gewerberechtliche Regelungen verzichtet** hat.

Unterschiedliche Beurteilungen ergaben sich bei der Frage, ob **Gewerbebeanmeldungen von Bordellbetreiberinnen und -betreibern akzeptiert werden sollten** sowie bei der **Bewertung der Zuverlässigkeit der Betreiberinnen und Betreiber von „Anbahnungsgaststätten“ oder gewerbsmäßig betriebenen „Swingerklubs“**.

Hier wurde einerseits die Auffassung vertreten, dass eine **„sozial unwertige Tätigkeit“ nicht mehr generell angenommen** werden könne, sodass diese Betriebe der **Gewerbeanzeigepflicht** unterliegen. In diesem Zusammenhang wurde der Hinweis in der Begründung zum ProstG aufgegriffen, dass Folgeänderungen im Gaststättengesetz, soweit dort auf „Unsittlichkeit“ abgestellt wird, nicht erforderlich seien, da bei entgeltlichen sexuellen Handlungen nicht mehr automatisch von Unsittlichkeit ausgegangen werden könne.

Von fünf Bundesländern wurde die Gewerbeanzeigepflicht bzw. die Möglichkeit zur Anmeldung eines entsprechenden Gewerbes mit dem Hinweis auf das auch nach dem Inkrafttreten des ProstG **unverändert** in § 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG benannte und die Versagung einer Gaststätten-erlaubnis begründende **Tatbestandsmerkmal „der Unzucht Vorschub leisten“** verneint. Bei der Diskussion der im **Bericht der Bundesregierung** zum ProstG formulierten Aufgabenstellung an Bund und Länder zu **prüfen**, ob und ggf. **mit welchen gewerberechtlichen Instrumenten** die Kontrollen im Zusammenhang mit sexuellen Dienstleistungen effizienter gestaltet werden können, knüpfte der BLA an seiner Grundaussage an, dass Prostitution nach wie vor kein Gewerbe sei.

Unabhängig davon stellen die **Möglichkeiten des Gewerberechts kein geeignetes Instrumentarium** dar, die Kontrolle gewerblicher Betätigung im Zusammenhang mit sexuellen Dienstleistungen wirkungsvoller zu gestalten.

Seitens des BLA „Gewerberecht“ wurde festgestellt, dass nach den vorliegenden Erkenntnissen aus der Praxis der Bundesländer die Schwerpunkte des Handlungsbedarfs und damit auch die **Kriterien für eine mögliche Erlaubnispflicht** in den Bereichen **Baurecht, Gesundheitsschutz/Hygienevorschriften**, aber auch in den teilweise veränderten **strafrechtlichen Möglichkeiten** liegen, also in Rechtsbereichen, deren nachvollziehbares Anliegen, Bordellbetriebe verstärkt zu kontrollieren, nicht mit dem Gewerberecht und auch nicht durch die Gewerbebehörden erfüllt werden kann.

Insbesondere kann das Gewerberecht nicht die im Bericht der Bundesregierung anklingende Zielstellung erfüllen, das „Milieu“ vom Dunkelfeld ins Hellfeld zu überführen und damit **verbesserte Zugangsmöglichkeiten** zu den einschlägigen Betrieben zu erreichen. Denn das bedeutet nichts anderes als den **Einsatz des Gewerberechts zur vorbeugenden oder auch repressiven Bekämpfung von Straftaten**, jedoch allein mit den Mitteln des Gewerberechts; ein Anspruch, der **durch die Gewerbebehörden nicht zu erfüllen** ist.

Von einigen Bundesländern wurde zudem darauf hingewiesen, dass auch **aus rein praktischer Sicht Bedenken** gegen die Einführung von Erlaubnistatbeständen bestehen.

Wenn zum Schutz von Prostituierten unzuverlässige Bordellbetreiber über die Versagung von Erlaubnissen aus dem „Markt“ ausgesondert werden sollen, dürfte es ein Leichtes sein, dies durch das Präsentieren von „**Stroh Männern**“ zu vermeiden. Hier liegen entsprechende Erfahrungen aus der jahrzehntelangen Praxis des Gaststättenrechts vor.

Die **Zuordnung** der Bordellbetriebe zu den sogenannten überwachungsbedürftigen Gewerben gemäß **§ 38 GewO** wird vom BLA mehrheitlich ebenfalls als ungeeignet angesehen. Die nach Erstattung der Gewerbeanzeige – also nach Aufnahme der Tätigkeit – vorzunehmende Zuverlässigkeitsprüfung wäre in diesem speziellen Fall aus denselben Gründen, die gegen eine im Gewerberecht verankerte Erlaubnispflicht sprechen, nicht zielführend.

Der BLA „Gewerberecht“ hält demgemäß andere Rechtsbereiche unter dem Aspekt der Bekämpfung des Menschenhandels und der damit verbundenen organisierten Kriminalität für besser geeignet, ein nicht anlassbezogenes Betretungsrecht für die Polizei zu begründen.

Die Verankerung von spezialgesetzlichen Erlaubnispflichten außerhalb der Gewerbeordnung selbst für zweifelsfrei gewerbliche Tätigkeiten ist im Übrigen keine neue Idee, wie Heim-, Waffen- und Güterkraftverkehrsgesetz (um nur einige Beispiele zu nennen) zeigen.

## Das Dortmunder Modell: Erfahrungen und Vorschläge zur Weiterentwicklung der gewerberechtlchen Einordnung von Prostitution und Prostitutionsstätten

**Von Ortwin Schäfer**

*Leiter des Ordnungsamtes Dortmund*

Sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen,

ich bedanke mich zunächst für die Einladung zu dieser Anhörung, über die ich mich sehr gefreut habe, auch im Namen meiner Kolleginnen und Kollegen. Wir praktizieren seit fast sechs Jahren erfolgreich das „Dortmunder Modell“. Seit einiger Zeit können wir feststellen, dass Polizei- und Kommunalbehörden, Politik und Verbände sich zunehmend für unsere Vorgehensweise interessieren. Das ist für uns eine wohltuende Bestätigung, denn in den letzten Jahren kamen wir uns gelegentlich vor wie das berühmte gallische Dorf.

Die Entstehungsgeschichte des Dortmunder Modells ist schnell erzählt. Wir nahmen das ProstG ernst und wollten etwas verändern. Wir wollten die soziale, rechtliche und gesellschaftliche Situation der Prostituierten verbessern. Wir wollten ihre Tätigkeit herausholen aus der gesellschaftlichen „Schmuddelecke“ und aus der rechtlichen Grauzone. Wir wollten einen Beitrag zum Abbau der Doppelmoral in dieser Gesellschaft leisten, wir wollten mehr Ehrlichkeit im Umgang mit Prostitution. Wir, das waren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ordnungsamtes der Stadt Dortmund, der Kriminalpolizei und der Dortmunder Mitternachtsmission.

Daraus ist eine stabile Zusammenarbeit seit Januar 2002 am sog. runden Tisch geworden. Inzwischen ist der Kreis durch viele andere Akteure ergänzt worden. Beteiligte sind:

- | die Dortmunder Mitternachtsmission,
- | die Prostituiertenberatungsstelle „Kober“,
- | die Kreispolizeibehörde (Kripo),
- | das Finanzamt,
- | die Staatsanwaltschaft,
- | mehrere Dienststellen der Stadt Dortmund (Ordnungsamt, Ausländerbehörde, Gesundheitsamt, Bauordnungsamt, Jugendamt und Sozialdezernat).

Das Dortmunder Modell wurde 2002 im Konsens verabredet und berücksichtigt die Belange aller Beteiligten. Dies ist für ein erfolgreiches Zusammenwirken unabdingbar. Die intensive Zusammenarbeit des Ordnungsamtes mit der Kripo Dortmund sowie der Mitternachtsmission und Kober bei der Umsetzung unseres Modells in der Praxis hat sich sehr bewährt. Auch der Verwaltungsvorstand der Stadt Dortmund hat diesem Modell am 19. 3. 2002 zugestimmt.

Es sollte in jedem Falle versucht werden, einen Konsens aller Akteure zu erreichen, damit alle „an einem Strick ziehen“. Kompromisse und Rücksichtnahme sind dafür allerdings von allen Seiten unabdingbar.

Bevor ich näher auf das Dortmunder Modell eingehe, möchte ich auf die rechtliche Situation nach dem ProstG aus unserer Sicht eingehen. Angesichts der Beiträge, die wir heute Morgen bereits gehört haben, werde ich meinen Beitrag umstellen und dies sehr kurz halten können.

Das ProstG enthält bedauerlicherweise keine unmittelbaren Änderungen des bisherigen Gaststättengesetzes des Bundes (GastG) und der Gewerbeordnung (GewO). Dennoch sind die mittelbaren Auswirkungen nach meiner Ansicht unverkennbar. § 4 GastG sah beispielsweise die Versagung einer Konzession im Zusammenhang mit Prostitution vor, wenn der Gewerbetreibende „der Unsittlichkeit Vorschub leistet“. Nach Inkrafttreten des ProstG ist Prostitution jedoch nicht mehr automatisch unsittlich. Somit wäre der Versagungsbestand in seiner früheren Generalität nicht mehr gegeben, sondern nur nach Prüfung im Einzelfall. Die Konsequenz daraus ist, dass wir bordellähnliche Betriebe nach GastG konzessioniert haben: Sie können sie „Kneipe mit Bordell“ nennen.

Eine Neubewertung der Prostitution ist aber auch gewerberechtlich vorzunehmen. Bisherige Rechtsauffassung war, dass nicht nur die Ausübung der Prostitution selbst, sondern auch die Unterhaltung eines Bordells, eines Massagesalons oder Saunaklubs Gewerbe ist – falls nicht nach § 180a Abs.1 und 2 StGB strafbar. Einer Legalisierung stand somit bisher zumindest das StGB entgegen, das jedoch seit dem 1.1.2002 durch das neue ProstG nicht mehr greift. Damit liegt bei bordellähnlichen Betrieben ein Gewerbe vor, für das die Vorschriften der GewO und des GastG Anwendung finden. Auch juristischen Personen (z. B. einer GmbH) stände somit der Weg für Konzessionen offen.

Die logische Schlussfolgerung daraus ist außerdem, dass nicht nur Klub- und Wohnungsprostitution einer Gewerbebeantragung bedürften, wenn es sich um „Betriebe“ handelt, sondern eigentlich auch die Straßenprostitution einer Reisegewerbekarte bedarf.

Nachfolgend möchte ich Ihnen stichwortartig die **konkrete Vorgehensweise nach dem Dortmunder Modell** vorstellen:

#### **I Bordelle/Anbahnungsbetriebe/Klubs**

Gewerbeanzeigen für Bordellbetriebe werden nicht nur angenommen, sondern auch eingefordert. Sofern keine allgemeinen Versagungsgründe vorliegen, werden diese – bisher unter Anwendung des Gaststättenrechts – genehmigt.

Bordellartige Betriebe werden in der Regel ab einer Größenordnung von drei Prostituierten vermutet.

Die „Klubs“ müssen ggf. eine entsprechende Nutzungsänderung beim Bauordnungsamt beantragen. In reinen und allgemeinen Wohngebieten wird diese jedoch grundsätzlich nicht genehmigt. Dies ist allerdings ein Problem, das sich derzeit leider nur durch Weggucken lösen lässt. Unabhängig davon ist eine entsprechende Anmeldung beim Ordnungsamt vorzunehmen.

Bordelle mit mehr als acht Plätzen und Betriebe (unabhängig von der vorgenannten Größenordnung), die Getränke an ihre Kunden ausschenken, bedürfen einer gaststättenrechtlichen Konzession, die sie auch erhalten. Von elf derzeit bekannten Betrieben wurden bereits neun gaststättenrechtlich konzessioniert.

Die in den Betrieben angetroffenen Frauen werden dahingehend kontrolliert, ob sie einen Arbeitsvertrag haben, anderenfalls wird eine selbstständige Tätigkeit angenommen und eine steuerliche Anmeldung erwartet. In mehreren Klubs haben Frauen inzwischen Arbeitsverträge, dadurch wurden ihre Rechtsstellung und Einbeziehung in die sozialen Sicherungssysteme erheblich verbessert.

Sofern die Frauen aus EU-Staaten kommen, ist die Freizügigkeit aufgrund des Zuwanderungsgesetzes an eine selbstständige Tätigkeit geknüpft. Hier bietet sich eine gute Kontrollmöglichkeit an, die in Dortmund genutzt wird. Ordnungsamt und Polizei kontrollieren – in Betrieben genauso wie auf dem Straßenstrich –, ob bspw. Frauen aus Bulgarien und Rumänien eine steuerliche Anmeldung als Selbstständige vorweisen können.

Bedingt durch diese Vorgehensweise wurden in den letzten zwei Jahren ca. 20 Bordellbetriebe geschlossen, einige bereits mehrfach.

Der Vorteil dieses Vorgehens für die Betreiber liegt auf der Hand: Sie betreiben kein illegales Gewerbe mehr, haben dadurch Rechtssicherheit und sogar die Möglichkeit einer Darlehensgewährung für Investitionen durch Banken. Den Kontrollbehörden eröffnet sich die Möglichkeit, Betriebskonzepte und -strukturen besser zu beleuchten. Strohmänner und organisiertes Verbrechen können besser erkannt werden. Wir können die hygienischen Bedingungen beeinflussen und Minderjährige besser schützen. Betretungs- und Kontrollrechte sind überhaupt kein Thema mehr.

### **I Wohnungsprostitution**

Im Bereich der Wohnungsprostitution werden entsprechend lautende Gewerbebeanmeldungen angenommen, behördlicherseits aber nur verlangt, wenn es sich um einen „Betrieb“ handelt. Es werden in der Regel bis zu zwei Prostituierte je Wohnung/Appartement unterstellt. Als Bordellbetriebe gelten Räumlichkeiten ab drei Prostituierte. In reinen und allgemeinen Wohngebieten wird bei Nutzungsänderung grundsätzlich keine baurechtliche Genehmigung erteilt.

Entgegen den Empfehlungen des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ wird Prostituierten die Möglichkeit eingeräumt, freiwillig eine Gewerbebeanmeldung als Prostituierte zu erhalten, was gelegentlich auch geschieht.

### **I Straßenprostitution**

Straßenprostituierte können entgegen der vorgenannten Empfehlung des Bund-Länder-Ausschusses eine Reisegewerbekarte beantragen, sofern allgemeine Versagungsgründe einer Ausstellung nicht entgegenstehen. Die Anträge werden entgegengenommen, geprüft und die Karte ggf. auch ausgehändigt für die „Tätigkeit Prostitution“.

Anträge auf Reisegewerbekarten werden aber vom Ordnungsamt keinesfalls eingefordert oder bei Kontrollen verlangt. Das haben wir vor allem mit Rücksicht auf die Betreuungsorganisationen unterlassen, die uns darum gebeten haben, um die Frauen nicht zu verdrängen.

Die bisherige Nachfrage nach einer Reisegewerbekarte liegt „bei null“, da Prostituierte des Straßenstrichs im Regelfall eine damit verbundene Registrierung nicht wollen. Dies gilt insbesondere für sog. „Nebenbei-Prostituierte“ sowie ausländische Frauen, vor allem aus Osteuropa.

### **I Prostitution im Sperrgebiet**

Betriebe innerhalb des Sperrbezirkes werden – wie bisher – mit sofortigem Vollzug geschlossen.

### **I Prostitution in Gaststätten**

Da Prostitution grundsätzlich keinen Versagungsgrund auf Erteilung einer Konzession darstellt, werden die Betreiber darauf hingewiesen, ihre Anträge (Konzession/Nutzung) entsprechend zu erweitern.

Das Dortmunder Modell bietet hinsichtlich **ordnungs- und polizeirechtlichen Handelns** große Vorteile. Bisher werden Bordelle bundesweit geduldet, es wird einfach „weggeguckt“. Dies halte ich für einen großen Nachteil. Unsere Vorgehensweise bietet bestmögliche Chancen, im „Rotlichtmilieu“ zu differenzieren und dem Menschenhandel entgegenzuwirken. Ein „Weggucken“ fördert eher die Rahmenbedingungen zugunsten der unkontrollierten, menschenverachtenden Ausbeutung.

Gestatten Sie mir nunmehr einen **Blick auf die rechtliche Diskussion:**

Als der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ im Juni 2002 seine mehrheitliche Rechtsauffassung darlegte, waren wir sehr enttäuscht, denn hilfreich war das nicht. Die Argumente reichten bis hin zu der Behauptung, bei der Prostitution handele es sich gar nicht um ein Gewerbe. Mein Eindruck war, dass die Vertreter des Ausschusses eher eigene moralische Aspekte in den Vordergrund gestellt haben. Diese helfen aber nicht weiter, und dem Ziel einer Gleichstellung der Frauen in sozialer, rechtlicher und gesellschaftlicher Hinsicht kommt man damit auch nicht näher.

Es kommt letztlich darauf an, mit welcher Grundhaltung man das Thema Prostitution angeht. Möchte man mehr Normalität oder eher Ablehnung?

Ich möchte Ihnen daher an dieser Stelle aufzeigen, wie wir in Dortmund beispielsweise mit dem Thema „**Straßenstrich**“ umgehen:

**I** Wir haben außerhalb des Sperrbezirkes, der im Wesentlichen die City mit der näheren Innenstadt umfasst, eine alte Brachfläche mit früherer industrieller Nutzung. Dort wohnt niemand, es halten sich keine Kinder auf, Schulen und Kindertagesstätten sind weit weg. Kurzum, es wird niemand gestört. Durch sanften Druck haben wir die Straßenstrich-Szene dorthin drängen können, getreu dem Motto: Dort lassen wir euch in Ruhe. Und es hat geklappt. Die Anbahnung fand recht rasch dort statt und störte nicht mehr in den Wohnstraßen.

- | Nun bekamen wir ein neues Problem, denn nach der Anbahnung muss die Tätigkeit ja irgendwo vorgenommen werden können. Die Folge war, dass die Pkws in allen möglichen Wohnstraßen, auf Parkplätzen, Gewerbegrundstücken, im Wald usw. standen und dort beobachtet wurden. Die Beschwerdelage nahm drastisch zu, denn die Bevölkerung will das nicht quasi vor der eigenen Haustür. Die Lösung war, dass wir ein großes Grundstück auf der vorgenannten Brachfläche mit Sichtschutzzäunen versehen haben. Sie kennen die Holzzäune alle aus den Gartencentern. Damit haben wir Boxen errichtet, in die die Freier mit den Prostituierten hineinfahren können, wo sie unbeobachtet sind.
- | Der Vorteil für uns ist: Wir haben die Auswirkungen gezielt kanalisieren können und damit Ruhe in den angrenzenden Wohngebieten. Wenn Sie mal die Hinterlassenschaften nur eines Abends gesehen haben, ist Ihnen klar, welche Dimension das Ganze hat: Hunderte von benutzten Kondomen zeugen von einem regen Umsatz. Ich mag mir gar nicht vorstellen, was in den umliegenden Gebieten los wäre, wenn wir diesen zentralen Ort nicht hätten.
- | Der Vorteil für die Prostituierten ist mehr Sicherheit. Die Boxen sind so konstruiert, dass der Freier auf der Fahrerseite nicht aussteigen kann, auf der rechten Seite befinden sich jedoch ein kleiner Bürgersteig, damit die Prostituierte fliehen kann, sowie ein Alarmknopf. Betätigt sie den, gibt es akustischen und optischen Alarm. Die Boxen werden gut angenommen, die Frauen fühlen sich sicherer – und sie sind es auch.

Wie gesagt, das kann man nur machen, wenn man sich der Prostitution offen stellt und sie nicht verleugnet.

Nun zu der Frage, ob die GewO Platz für eine **Erlaubnispflicht** bietet.

Vorrangig ist eine bundesweite, einheitliche Regelung anzustreben. Es wäre m. E. nicht hinnehmbar, dass der Umgang mit Prostitution auf Dauer von Bundesland zu Bundesland verschieden geregelt und gehandhabt wird.

Eine Aufnahme der Erlaubnispflicht in die GewO würde sich geradezu anbieten, denn schließlich handelt es sich um eine gewerbliche Tätigkeit. Und Anfang der 30er-Paragrafen sind ja noch einige frei, deren Nummern genutzt werden könnten. Ich bin also ohne Einschränkung dafür.

Was mich umtreibt, ist Folgendes: Betrachtet man anderweitige Tatbestände in der GewO, die eine Erlaubnis- bzw. Anzeigepflicht auslösen, muss man sich als Ordnungsbehörde ernsthaft fragen: „**Wen schützen wir eigentlich vor was?**“

Hier einige Beispiele für diejenigen unter Ihnen, die keine Gewerberechtigten sind:

Wir kontrollieren

- | Pfandleiher,
- | das Bewachungsgewerbe,
- | die Versteigerer,
- | Spielhallen,
- | Makler, Bauträger –
- | von privaten Sportwetten und der aktuellen Diskussion über Pokerturniere ganz zu schweigen.

Deshalb meine Frage: „**Wen schützen wir als Ordnungsbehörde eigentlich vor was?**“ Angesichts der hohen Rechtsgüter in der Prostitution (Leben, Freiheit, Gesundheit) muss die Frage erlaubt sein, ob der Staat in seinen Rechtsvorschriften die richtigen Prioritäten gesetzt hat!

Etwas plakativ, aber zutreffend: Mein Kollege von der Polizei sagt immer: „Wer ein simples Bierzelt aufstellen und Bier ausschenken will, benötigt dafür **mehrere** behördliche Genehmigungen. Wer aber ein Bordell betreiben will, braucht derzeit keine Genehmigung“. Da hat er recht und das kann nicht richtig sein und darf nicht länger hingenommen werden!

Abschließend denken Sie daran: Der Volksmund sagt, Prostitution ist „das älteste Gewerbe der Welt“. Nun, lassen Sie es uns so behandeln und das Gewerbe als solches anerkennen und regeln.

## Stellungnahme und Vorschläge aus der gewerberechtlichen Praxis zur gewerberechtlichen Einordnung von Prostitution und Prostitutionsstätten

**Von Karl-Heinz Giese**

*Sachgebietsleiter Gewerbeangelegenheiten und Verbraucherschutz,  
Landeshauptstadt Hannover, Fachbereich Recht und Ordnung*

### Praxis in Hannover

Der Fachbereich Recht und Ordnung der Landeshauptstadt Hannover ist seit 1998 durch die Sachgebiete Gewerbeangelegenheiten sowie Sonstige Ordnungswidrigkeiten in der Arbeitsgruppe „Milieu, Prostitution, Menschenhandel“ des Kommunalen Kriminalpräventionsrates Hannover vertreten. Mitglieder unter Leitung der Polizeidirektion Hannover sind auch der Fachbereich Bauen und Stadtplanung sowie das Referat für Frauen und Gleichstellung der Landeshauptstadt, die Staatsanwaltschaft, der Fachbereich Gesundheit der Region Hannover, die Fachberatungsstellen Phönix und Kobra, das Landeskriminalamt, die Bundespolizei und die Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

Die Arbeitsgruppe hat ein Umsetzungskonzept zum Prostitutionsgesetz (ProstG) erarbeitet, das in Hannover als Richtschnur verwendet wird.

- | Gewerbemeldungen von Prostituierten werden angenommen, jedoch nicht mit der Gewerbetätigkeit Prostituierte.
- | Bordellbetreiber werden zur Gewerbemeldung aufgefordert. Dies gilt nicht für Wohnungsbordelle.
- | Gaststättenerlaubnisse werden erteilt.
- | Bauordnungsrechtlich wird gegen Wohnungsbordelle nur bei Beschwerden vorgegangen.

### Ausgangssituation und Ziel

Seit der Sitzung des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ vom 30. 4. 2002 erfolgte keine bundeseinheitliche gewerberechtliche Umsetzung des ProstG. Prostitutionsstätten können nicht in allen Bundesländern als Gewerbebetrieb angemeldet werden. Prostituierte können ihre „höchstpersönliche Dienstleistung“ nicht als gewerbliche Tätigkeit anmelden.

Mit der Streichung von § 180a StGB sind keine Schließungen von Gaststätten mit günstigen Arbeitsbedingungen für Prostituierte mehr erforderlich. Das ProstG und seine Umsetzung sind jedoch ein zu kurzer Schritt.

Die Regelungen entsprechen nicht der Gefährdungslage im Prostitutionsmilieu. Hier im Workshop sind Erlaubnis- und Polizeibehörden vertreten. Wir alle kennen ein Fachkommissariat Milieu oder Ähnliches. Wer hat schon von einem Fachkommissariat für Schuhhändler gehört?

Die Landeshauptstadt Hannover und der Kommunale Kriminalpräventionsrat Hannover halten seit Ende 2003 im Wesentlichen zwei Änderungen für erforderlich:

- I Die Ausübung der Prostitution wird eine gewerberechtlich anmeldepflichtige Tätigkeit – ohne Reisegewerbekartenpflicht.
- I Der Betrieb eines Bordells soll nur mit einer gewerberechtlichen Erlaubnis zulässig sein.

#### Ziele:

1. Integration des Prostitutionsgewerbes entsprechend seiner „Gefährdungslage“ in das Rechtssystem.
- 2 Prävention durch bundeseinheitliche Rechtssicherheit und Transparenz.
3. Baustein zur Verbesserung der Situation und Stärkung der Position der Prostituierten entsprechend den Zielen des ProstG.
- 4 Beitrag zu Entwicklungsansätzen auf dem Weg der Prostitution zu einem normalen Gewerbe. Hierdurch wird dem kriminellen Milieu langfristig der Nährboden entzogen.

#### Eine Gewerbeanzeigepflicht für Prostituierte soll eingeführt werden

Sexuelle Dienstleistungen werden nicht mehr als sittenwidrig, jedoch als „höchstpersönliche Dienstleistung“ bewertet. Höchstpersönliche Dienstleistungen sind keine freiberufliche Tätigkeit. Eine Einstufung als gewerberechtliche Tätigkeit ist erforderlich. Wir sehen dies als logische Folge des ProstG. Mit einer Änderung des Beschlusses des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ wäre eine Klarstellung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie notwendig.

#### **1. Die selbstständige Prostitutionsausübung, die frei von strafrechtlichen Begleiterscheinungen durchgeführt wird, ist eine anzeigepflichtige Dienstleistung im Sinne von § 14 Gewerbeordnung.**

Die gewerberechtliche „Anerkennung“ der Tätigkeit mit dem „Gewerbeschein“ stärkt die Position der Schwächsten im Prostitutionsgewerbe und entspricht der Rechtsprechung des EuGH.

#### **2. Eine Reisegewerbekarte (für den Straßenstrich sowie Haus- und Hotelbesuche) ist nicht erforderlich. Eine Reisegewerbekartenpflicht würde kontraproduktiv wirken.**

Eine Reisegewerbekartenpflicht ist rechtlich nicht notwendig.

Eine Verpflichtung zur Kooperation mindestens der Polizei und der Verwaltungsbehörden wie in Hannover hält die Mehrbelastung für die Kommunen in Grenzen.

#### Erlaubnispflicht für Bordellbetreiberinnen und -betreiber

Die bestehende Anzeigepflicht wird dem Gefahrenbild des Milieus nicht gerecht. Bei einem Ortswechsel nach Gewerbeuntersagung erfährt die neue Kommune aufgrund einer Gewerbemeldepflicht hiervon nichts, trotz Eintragung ins Gewerbezentralregister.

In diesem Zusammenhang sei beispielhaft auf die Entwicklung im Gaststättenrecht hingewiesen. Die Erlaubnispflicht wird mit der Abwehr besonderer Gefahren für Allgemeinheit, Nachbarn, Beschäftigte und Gäste begründet. Das Prostitutionsgewerbe ist nicht gleich oder gar weniger kritisch einzustufen. Mit der zu erwartenden Abstufung durch Landesgaststättengesetze auf ein nur noch anzeigepflichtiges Gewerbe ändert sich am Risikopotenzial des Prostitutionsgewerbes nichts. Das Prostitutionsgewerbe muss eine Entwicklung von einer Erlaubnispflicht zur „nur Meldepflicht“ erst noch durchlaufen.

**Mit einer Erlaubnis soll das Recht, ein Bordell zu betreiben, erst erworben und nicht nur kommentarlos zugestanden werden.** Prostituierte könnten prüfen, ob es sich um ein gemeldetes Bordell handelt und wer verantwortlich ist.

Wir stehen aktuell vor einer Zersplitterung des Gaststättenrechts durch die künftigen Landesgaststättengesetze. Eine bundeseinheitliche Erlaubnispflicht für Bordelle in der Gewerbeordnung als personen- und raumgebundene Erlaubnis ist geboten. Im Erlaubnisverfahren wären die persönliche Zuverlässigkeit des Betreibers und die Eignung der Räume zu prüfen. Die Prüfungen oblägen den Gewerbebehörden, aber auch der für die jeweilige Anforderung zuständigen Behörde. Auflagen könnten angeordnet werden.

Gesetzliche Regelungen zur persönlichen Zuverlässigkeit und den sachlichen Anforderungen an die Räume ließen sich alternativ zur Ergänzung der Gewerbeordnung auf verschiedene Spezialgesetze des Bundes oder der Länder verteilen bzw. miteinander kombinieren oder alle in einem Spezialgesetz des Bundes zusammenfassen. Die Varianten sollen hier nicht vertieft werden. Wichtig im ersten Schritt war in Hannover ein Konsens über Inhalte und Details.

### **Begriff Bordell**

Der Begriff Bordell umfasst auch Wohnungsbordell, Laufhaus, bordellartiger Betrieb, Klub, Gaststätte mit Hinterzimmer oder Lovemobil. Eine gesetzliche Regelung könnte wie folgt gefasst werden:

- | Wer gewerbsmäßig ein Bordell betreiben will, bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde.
- | Ein Bordell betreibt, wer Räume für sexuelle Dienstleistungen/Prostitutionsangebote zur Verfügung stellt. Dies gilt auch für Betriebe im Zusammenhang mit Gaststätten.
- | Telefonsex ist keine sexuelle Dienstleitung im Sinne des Gesetzes.

Die Einbindung von Gaststätten ist hier erforderlich, um eine bundeseinheitliche Umsetzung trotz der künftigen Landesgaststättengesetze zu gewährleisten.

Die Mehrbelastung gegenüber der bestehenden Anzeigepflicht ist vertretbar.

## Zuverlässigkeit

Die persönliche Zuverlässigkeit könnte nach Kriterien geprüft werden, die den Gewerbebehörden vertraut sind.

- | Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die für den Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt.
- | Die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt in der Regel nicht, wer wegen eines Verbrechens, insbesondere Menschenhandel, Körperverletzung, Unterschlagung, Erpressung, Hehlerei, Betrug, Untreue, verbotenem Glücksspiel oder ... rechtskräftig verurteilt worden ist.

## Raumgebundene Bestandteile

Die Erlaubnis sollte auch bei persönlicher Zuverlässigkeit nur unter bestimmten Voraussetzungen erteilt werden. Dies sichert auch bei „Strohmannverhältnissen“ Mindeststandards zugunsten der Prostituierten und berücksichtigt den Schutz der Nachbarn sowie die Interessen der Allgemeinheit.

- | Nachbarschutz vor Immissionen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
- | Eignung der Räume (Beschaffenheit, Ausstattung)
- | Lage der Räume (Vereinbarkeit mit planungsrechtlichen Vorschriften)
- | Bestandssicherung ermöglichen durch Detailregelungen: Zeitliche Beschränkungen der Nutzung in Wohnungen oder Grenzen der zulässigen Anzahl gleichzeitig anbietender Personen
- | Schutz der Gäste
- | Schutz der tätigen Personen einschließlich der selbstständig Tätigen. Da diese keine Arbeitnehmerinnen sind, könnten sie ansonsten nicht von den Regelungen des Arbeitsschutzes profitieren.
- | Weitere Anforderungen ...

## Zusammenarbeit und Eingriffsmöglichkeiten

Die fachliche Kompetenz in den verschiedenen Behörden sollte speziell geschult werden. Eine enge Kooperation ist notwendig. In der gewerberechtlichen Erlaubnis wird das Ergebnis der Prüfungen und Anordnungen gebündelt. Einzelverstöße könnten fachlich von der jeweiligen Behörde aufgegriffen werden, aber auch Rückwirkungen auf die Gesamterlaubnis haben.

- | Nachschaurechte sind bei erlaubnispflichtigen Betrieben weitreichender.
- | Anordnung von Auflagen auch nachträglich.
- | Widerruf bei nachhaltiger Nichtbeachtung von Auflagen oder Anordnungen auch anderer Behörden.
- | Widerruf und Schließung bei nachträglichem Eintritt der Unzuverlässigkeit, beispielsweise bei Beschäftigung bzw. Vermietung von Räumen an sich illegal aufhaltende Frauen.

## Weitere Anforderungen

Die obigen Skizzen der Erlaubnispflicht entsprechen gängigem Gewerbe- und Gaststättenrecht. Die folgenden Einzelvorschläge sind in der Arbeitsgruppe „Milieu, Prostitution, Menschenhandel“ zusammengestellt worden. Wir wollten **auf der Basis der Realität vor Ort einem Ziel des ProstG entsprechend rechtliche Anforderungen zur Verbesserung der Situation der Prostituierten beschreiben.**

### **Bauliche Anlage**

- | Brandschutz, Rettungswege, Brandmelder in allen Zimmern, Rettungshinweise mehrsprachig, Türen zwischen Stockwerken, Flurabschnitten, vor Teeküchen min. T30 und durch Rauchmelder gesteuert
- | Schallschutz nach außen und zu benachbarten Räumen
- | Mindestgröße der Räume
- | Jedes Zimmer mit Dusche und Toilette/Nasszelle ausstatten, bei Wohnungsbordellen sind auch niedrigere Anforderungen denkbar
- | Türen zu den Zimmern mit Spion und Beschlag mit Knopf nach außen
- | Belichtung durch Tageslicht; lichtdurchlässiger Sichtschutz nach draußen
- | Belüftung, Raumtemperatur
- | Feucht zu reinigender Bodenbelag, wichtig bei „Natursektpartys“
- | Brandschauen, Brandschutzübung jährlich
- | Wandverkleidung nicht aus rauem Material

### **Gesundheit und Hygiene**

- | Bordelle werden nach dem Infektionsschutzgesetz nicht überwacht, da sie in § 36 (1) nicht gelistet sind. Sie können nach § 36 (2) überwacht werden. Ohne gesetzliche Pflicht wird diese Aufgabe jedoch nicht entsprechend priorisiert.
- | Hygieneprüfungen planmäßig und aus besonderem Anlass
- | Sichere Sexualpraktiken, also nur mit Kondom (KONDOM-VO)
- | Abwaschbare Betten
- | Feuchte Reinigung von Betten und Auflagen oder Wechsel nach jedem Kunden
- | Leicht zu reinigende Möbel
- | Feucht zu reinigender Bodenbelag
- | Tägliche Reinigung der Arbeitsräume, bei sichtbaren Verschmutzungen auch darüber hinaus, durch den Betreiber
- | Toiletten getrennt für Prostituierte und Kunden (Hygiene)
- | Trennung von Bordell und Wohnbereichen bei Mischnutzungen
- | Desinfizierende Reinigung von Handtüchern
- | Trinkwasserqualität

### **Arbeitsstättenrecht erweitern und für selbstständig Tätige neu einführen**

- | Kleiderschrank für Zivil- und Arbeitskleidung (abschließbar), Schließfach
- | Ausreichend Raum für Zubereitung von Speisen und Getränken
- | Abwaschbare Betten
- | Arbeitszeitregelungen
- | Pausenraum
- | Keine Heizstrahler oder Öfen als notwendige Heizung, da diese als Sicherheitsrisiko einzustufen sind

### **Vertragsrecht (nicht Gegenstand gewerberechtlicher Verfahren, nur informell mit gelistet)**

- | Selbstversorgung mit Lebensmitteln, Kleidung, Kondomen muss möglich bleiben
- | Keine Stromzahlungen für Abwesenheitszahlungen (Privatrecht)
- | Sicherheitspersonal bei bestimmten Betriebsgrößen

- | Notrufsystem (Stummalarm und Telefon)
- | Wäscheservice zu marktüblichen Preisen
- | Zeitliche Freiräume für Untersuchungsmöglichkeiten

### **Bauplanungsrecht**

Mit einer gewerberechtl. Erlaubnispflicht, die auch bauliche Anforderungen beschreibt, stellt sich die Frage einer Überprüfung der planungs- und bauordnungsrechtlichen Bewertung von Prostitutionsstätten. Bordelle werden auch heute noch geschlossen, ohne dass eine Störung überhaupt geprüft wurde. Aus gewerberechtl. Sicht ist dies schwer nachvollziehbar.

Die Rechtsprechung begründet dies mit der Koppelung des Schutzes des jeweiligen Gebietes und der Wohnbevölkerung vor regelmäßig zu erwartenden Störungen durch einen Prostitutionsbetrieb.

In Hannover werden Wohnungsbordelle in der Regel jedoch geduldet. Eine Notwendigkeit zur Reduzierung des Prostitutionsangebotes wird nicht gesehen. Wohnungsbordelle sind nicht zwangsläufig mit Störungen der Nachbarschaft verbunden. In Hannover haben wir im letzten Jahr nur neun Beschwerden bei ca. 115 Wohnungsbordellen erhalten. Üblich ist eine hohe Diskretion der Kunden bei der Nutzung von Wohnungsbordellen.

Wohnungsbordelle sollten rechtlich auch in allgemeinen Wohngebieten – notfalls unter dem Vorbehalt einer Einzelprüfung auf der Grundlage zu erwartender Störungen – zulässig sein. Dazu bedarf es einer Änderung der Baunutzungsverordnung.

Als Gewerbebetrieb werden Wohnungsbordelle in reinen Wohngebieten auch weiterhin nicht zulässig sein.

### **Bauordnungsrecht**

Änderungen des Bauordnungsrechts sind nicht erforderlich. Ergänzungsmöglichkeiten werden in Hannover als unwahrscheinlich eingestuft. Es fehlt schon eine als notwendig eingestufte Richtlinie für den Heim- und Hochhausbau. In einer Richtlinie für Bordelle könnten beispielsweise hygienerechtliche Gesichtspunkte aufgenommen werden, um betriebsspezifische Regelanforderungen für „Natursektpartys“ zu beschreiben.

### **Ausblick**

Gewerberechtl. und andere spezialrechtliche Anforderungen verpflichten zur Zusammenarbeit von Polizei, Verwaltungsbehörden und Betreuungsorganisationen. Der Austausch von Erkenntnissen aufgrund unterschiedlicher Aufgabenstellungen von Polizei- und Verwaltungsbehörden vermeidet Doppelarbeit sowie eine erhebliche Mehrbelastung für die Kommunalbehörden. Schulungskonzepte sind erforderlich.

Nur eine bundeseinheitliche Regelung begründet Rechtssicherheit für Bordellbetreiber und Prostituierte sowie Polizei und Verwaltungsbehörden.

Anerkennung der Prostitution als gewerbliche Tätigkeit, Erlaubnisverfahren und nachfolgende Betriebsprüfungen schaffen „Transparenz“. Eine „Trennung von Spreu und Weizen“ ist unvermeidbar.

Ziel der gesetzlichen Regelung muss die Beschreibung von Anforderungen sein, die dem Schutz der Allgemeinheit, der Kunden und auch der dort tätigen selbstständigen Prostituierten dienen. Fachbehörden, Polizei, Betreuungsorganisationen und Betroffene sollten eingebunden werden.

Das Prostitutionsgewerbe wird hierdurch weiter in Richtung Normalität entwickelt. Die Besonderheiten dieses Gewerbes müssen dabei nicht außer Acht gelassen werden. Gewerberechtliche Änderungen sind in diesem Prozess nur ein Fundamentstein, aber ein notwendiger.

Mit der damit einhergehenden Aufwertung der Prostitution kann sich überhaupt erst ein Gewerbebranchen entwickeln, der kein lukratives Geschäftsfeld für Kriminelle mehr ist. Jede fachlich nicht begründete Sonderbehandlung der Prostituierten begünstigt Kriminelle und deren Gewinne.

Dafür kann ich mich nicht aussprechen.

## Der runde Tisch Prostitution Marburg – zum Hintergrund der Ausarbeitung über eine Erlaubnispflicht von Prostitutionsstätten

**Von Regina Linda**

*Fachdienstleitung Ordnung und Straßenverkehr, Stadtverwaltung Marburg*

Seit 2007 gibt es im Rathaus der Universitätsstadt Marburg eine Beratungsstelle für Frauen in der Prostitution. Diese, vom Magistrat angeregte und der Stadtverordnetenversammlung beschlossene Dienstleistung, wird von der in Frankfurt ansässigen Beratungsstelle FIM (Frauenrecht ist Menschenrecht) geleistet.

Zwei Mitarbeiterinnen von FIM e. V. besuchen regelmäßig die Marburger Bordelle und halten Kontakt zu den Frauen. Diese praktische Arbeit gab den Anstoß, im Rathaus einen „runden Tisch Prostitution“ einzurichten mit dem Ziel, eine gesetzliche Grundlage zur Erlaubnispflicht von Bordellen auf den Weg zu bringen. Mit einer solchen Erlaubnispflicht könnten Standards festgeschrieben werden, die die Arbeits- und Lebensbedingungen von Frauen in der Prostitution sicherer machen.

Die Arbeit dieses runden Tisches ist im Dezernat von Oberbürgermeister Egon Vaupel verankert und zwar über die Mitarbeit seiner persönlichen Referentin Brigitte Bohnke. Weitere Mitglieder des runden Tisches sind:

Christa Winter (Referat für die Gleichberechtigung von Mann und Frau), Regina Linda, Ute Wieder (Fachdienst Ordnung), Gudrun Fleck-Delnavaz (Ausländerbehörde), Heidemarie Rall (Bundeskriminalamt), Carola Knaus-Damm (Polizei), Elvira Niesner, Doris Eckhardt, Encarni Ramirez (FIM).

Der „runde Tisch Prostitution“ hat ein Papier erarbeitet, in dem in Anlehnung an das Gaststättengesetz die Vorteile einer gesetzlichen Grundlage zur Erlaubnispflicht von Prostitutionsstätten ausführlich dargestellt sind.

Diese Ausarbeitung ist im Anschluss wiedergegeben.

## Runder Tisch Prostitution der Stadt Marburg – Gewerberechtliche Regulierung von Prostitutionsstätten

### 1. Allgemeines

Noch immer gibt es keine behördlichen Regulierungsmöglichkeiten in der Prostitution. Prostitutionsstätten (Bordelle) können ohne Erlaubnis betrieben werden und selbstständige Prostituierte können ihr Gewerbe nicht anzeigen, obwohl die vielfältige Begleitkriminalität der Prostitution bekannt ist. Aufgezeigt werden sollen nachfolgend unter anderem Vorteile, die sich aus einer Erlaubnispflicht ähnlich der des Gaststättengewerbes ergeben würden.

Ziel ist es vor allem, die Frauen, die als Prostituierte tätig sind, besser schützen zu können. Grundlage hierfür ist, das Umfeld der Prostituierten transparenter zu gestalten. Voraussetzung für mehr Transparenz ist eine bessere Kontroll- und Regulierungsmöglichkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden.

Rund 400.000 Prostituierte bieten in Deutschland ihre Sexdienste an. Der Jahresumsatz der Branche liegt bei geschätzten 12,5 Mrd. Euro. Etwa 1,2 Mio. Männer nehmen täglich sexuelle Dienstleistungen in Anspruch.

Eine große Anzahl von Frauen bieten ihre Dienste als Prostituierte – aus welchen Gründen auch immer – freiwillig, selbstständig und selbstbestimmt an. Aber es gibt auch die anderen, die Opfer des „Rotlichtmilieus“, die zum Teil eingeschleust und aus unterschiedlichen Gründen unter Druck gezwungen werden, sich zu prostituieren. Ohne besondere Schwierigkeiten ist es möglich, den Aufenthalt ausländischer Frauen aus Ländern der EU – besonders den osteuropäischen Ländern – zu verschleiern. Das Aufenthaltsrecht gewährt in den ersten drei Monaten erlaubnisfreien Aufenthalt. Bei Kontrollen wird regelmäßig angegeben, man sei vor wenigen Tagen eingereist, sodass dieser Drei-Monats-Zeitraum von Kontrolle zu Kontrolle neu zu laufen beginnt. Melderechtliche Regelungen (Anmeldepflicht innerhalb einer Woche nach Bezug der Wohnung) werden ignoriert.

Zitat eines Mitglieds des U. S. Department of State ist: „Wir finden die Opfer nicht, weil wir nicht nach ihnen suchen.“ Eine gewerbliche Anzeigepflicht würde zumindest auf die Existenz dieser Frauen aufmerksam machen.

Mit dem im Jahr 2002 in Kraft getretenen Prostitutionsgesetz (ProstG) ist der Beruf „Prostituierte“ in Deutschland zwar legalisiert worden, es fehlt jedoch noch immer die gesellschaftliche Akzeptanz. Das Prostitutionsgesetz hat/hatte zum Ziel, die rechtliche und soziale Situation freiwillig tätiger Prostituierter zu verbessern. Die soziale Gleichstellung mit anderen „normalen“ Berufen wurde angestrebt.

Eine Veränderung ist ohne Weiteres zu erkennen: Mit Verabschiedung des Gesetzes wurde die Sittenwidrigkeit im Sinne von § 138 BGB der zwischen Prostituierten und Freiern geschlossenen Verträge aufgehoben.

Ist die sexuelle Handlung vorgenommen worden, begründet dies eine Geldforderung. Die Prostituierte kann auf Zahlung klagen und vollstrecken lassen.

Weitere Ziele sind/waren:

- | Verbesserung der Ausstiegsmöglichkeiten der Prostituierten,
- | die Reduzierung von Ausbeutung und Zwang gegenüber Prostituierten,
- | Schaffung angemessener Arbeitsbedingungen und vor allem
- | eine höhere Transparenz zum Zwecke der Entkriminalisierung des Milieus (Quelle: BMFSFJ).

Allgemein strebt das Gesetz weder eine Abschaffung noch eine Aufwertung der Prostitution an, sondern vielmehr die Beseitigung rechtlicher Diskriminierung, die die Prostitution gegenüber anderen Berufsgruppen benachteiligt. Eine weitere sichtbare Veränderung ist die Möglichkeit, legal ein Beschäftigungsverhältnis mit einem Bordellbetreiber einzugehen. Folglich sind die Prostituierten seit 2002 versicherungspflichtig/-berechtigt.

Jedoch löst das ProstG nicht die Situation von

- Prostituierten ohne legalen ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus;
- Prostituierten mit legalem ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus, aber ohne Arbeitserlaubnis;
- Schwarzarbeiterinnen;
- minderjährigen Prostituierten.

Der Gesetzgeber hat sich mit dem ProstG – wie bereits die Niederlande und Österreich – dem Reglementierungstypus „Regulationismus“ angeschlossen. Beim „Regulationismus“ ist die Prostitution nicht verboten, wird aber hoheitlich/staatlich kontrolliert. In Deutschland ist dies bisher trotz des Prostitutionsgesetzes nicht umfassend umgesetzt worden. Dies ist unbedingt notwendig, um die Sicherheit für Prostituierte zu verbessern und die Begleitkriminalität verfolgen und bestrafen zu können.

Die bedeutendste Begleitkriminalität ist der Menschenhandel. Im Jahr 2007 gab es in Deutschland 454 abgeschlossene Ermittlungsverfahren des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Von den 689 Opfern des Menschenhandels stammen 11 % aus Bulgarien, 10 % aus Rumänien und aus der Tschechischen Republik und Polen je 8 %.

Etwa ein Drittel der 2007 ermittelten Menschenhandelsopfer gab an, mit der Prostitutionsausübung einverstanden gewesen zu sein. 25 % wurden über den tatsächlichen Grund der Einreise getäuscht, 16 % unter Gewaltanwendung zur Prostitution gezwungen und 15 % professionell, z. B. durch angebliche Model- und Künstleragenturen oder über Inserate in Zeitungen, angeworben.

Die Erkenntnisse decken sich im Wesentlichen mit denen des Vorjahres. Der Anteil derer, die ihr Einverständnis zur Prostitutionsausübung gegeben haben, lag damit erneut relativ hoch. Erfahrungsgemäß wurden Frauen, die sich mit der Prostitutionsausübung einverstanden erklärten, nicht selten über die tatsächlichen Umstände getäuscht. Vielen Opfern wurden hohe Verdienstmöglichkeiten und – damit verbunden – bessere Lebensbedingungen in Aussicht gestellt. Verschwiegen wurde dabei häufig die Tatsache, dass zunächst ein Schuldenbetrag z. B. für Pass- und Visabeschaffung, Reise-, Verpflegungs- und Unterbringungskosten „abzuarbeiten“ ist, wodurch gezielt ein Abhängigkeitsverhältnis zu den Tätern geschaffen wird. Den Opfern bleibt keine andere Möglichkeit, als sich auf die Bedingungen einzulassen und der Prostitution dauerhaft nachzugehen.

Die Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution wurde in 211 Fällen unter Ausnutzung der Zwangslage, in 190 Fällen unter Ausnutzung der Hilflosigkeit, in 144 durch Drohung, in 127 Fällen durch Gewalt und in 101 Fällen durch List bewirkt (Quelle: Bundeslagebild Menschenhandel 2007, BKA).

Die Dunkelziffer ist vermutlich um ein Vielfaches höher.

Der Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ist eine der bedeutendsten, aber nicht die einzige Straftat, die Prostitution begleitende Kriminalität ausmacht.

Hinzu kommen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, Gewaltdelikte, Schleusungsdelikte, Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz, Fälschungsdelikte sowie diverse Waffendelikte. Diese Begleitkriminalität muss im Zusammenhang mit der Prostitution gesehen und bei neuen Ansätzen mitbetrachtet werden.

(Polizeiliche) Kontrollen in Bordellen, Laufhäusern etc. sind jedoch nur bedingt möglich. In Hessen dürfen Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden Wohnungen, wenn sie der Prostitution dienen, ausschließlich zur Abwehr dringender Gefahren jederzeit betreten (§ 38 Abs. 6 Nr. 2 HSOG). Eine dringende Gefahr liegt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein wichtiges Rechtsgut schädigen wird, d. h. bei Gefahr für Leib und Leben.

Eine regelmäßige Überwachung von Prostitutionsstätten ist demnach nicht möglich.

Auch die gewerberechtlichen Kontrollmöglichkeiten sind nicht anwendbar. Prostituierte können in fast allen Bundesländern weder eine Gewerbeanzeige tätigen noch einen Antrag auf eine Reisegewerbekarte stellen. Bordelle werden als Zimmervermietungen betrieben. Folglich können im Grunde nur „konzessionierte Gaststätten“ von Behörden überprüft werden.

Eine eingeschränkte Kontrollmöglichkeit ist größtenteils zum Nachteil der Frauen, denn sie würde vor allem dem Schutz und der Sicherheit der Prostituierten dienen. Fehlende Transparenz im „Rotlichtmilieu“ führt dazu, dass Straftaten nicht aufgedeckt und aufgeklärt werden können.

Ein positives Beispiel ist die Lösung in den Niederlanden. Im Jahr 2000 wurden dort mit einer Gesetzesänderung das generelle Bordellverbot und das Verbot der Zuhälterei aufgehoben. Der Betrieb von Unternehmen mit Sexdienstleistungen ist seitdem nicht mehr unter Strafe gestellt, wenn die Prostituierte volljährig ist, dem Gewerbe freiwillig nachgeht und der Betreiber, falls notwendig, eine Genehmigung besitzt und die geltenden Auflagen beachtet.

Die Niederlande sind mit dieser Legalisierung eines der ersten Länder, in denen die freiwillige Prostitution Volljähriger formell als reguläre Beschäftigung angesehen wird. Es wurde jedoch kein nationales Prostitutionsgesetz erlassen, sondern vielmehr den Kommunen die Umsetzung der Prostitutionspolitik überlassen, um den verschiedenen örtlichen Gegebenheiten individuell zu begegnen. Diese Aufsichtsfunktion der Gemeinden hat seit 2000 die Position sowie die Sicherheit und (hygienischen) Arbeitsbedingungen der Prostituierten gestärkt (Quelle: Niederländisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, FAQ Prostitution).

Mit dem ProstG in Deutschland ist ein erster Schritt in diese – niederländische – Richtung getan. Es ist jedoch Zeit für weiterführende Maßnahmen, um die Prostitution zu entkriminalisieren bzw. regulieren und kontrollieren zu können.

Juristisch betrachtet ist die Prostitution weiterhin eine Störung. Der Gesetzgeber hat es im ProstG versäumt, mit aller Klarheit und expliziten Erklärungen die „Sittenwidrigkeit“ von Prostitution abzuschaffen. Auch mangelt es dem ProstG dadurch an einer Ausstrahlungswirkung auf andere Rechtsbereiche/Gesetze.

Die Lösung der Problematik liegt in einem System der Legalisierung mit konkreten Ge- und Verboten über das Gewerberecht.

Die Gewerbeordnung ist ein Gesetz, das die Gewerbefreiheit nach dem Grundgesetz inhaltlich bestimmt, aber auch beschränkt. Grundsätzlich ist das Betreiben eines Gewerbes erwünscht. Notwendig ist daher regelmäßig keine Erlaubnis, sondern lediglich eine Anzeige. Die Regulierung einzelner Gewerbearten wird durch die Gewerbeordnung konkretisiert. Die Gewerbeordnung dient darüber hinaus aber auch der Gefahrenabwehr. Verstöße gegen die Bestimmungen der Gewerbeordnung werden mit Ordnungswidrigkeiten geahndet. Für Gewerbe mit engem Bezugspunkt zur Kriminalität bestimmt die Gewerbeordnung die schuldhaftige Verletzung gewerberechtlicher Pflichten darüber hinaus zu Straftaten.

Beispiele für Gewerbearten, für die der Gesetzgeber Regelungsbedarf sieht – also eine Erlaubnispflicht mit besonderer Überwachung durch die zuständige Behörde vorsieht –, sind das Gaststättengewerbe, die Personenbeförderung sowie die Gewerbe nach den §§ 30 ff. GewO wie Spielhallen, Bewachungsgewerbe, Bauträger, Makler und Versicherungsvermittler. Nach § 38 Gewerbeordnung sind überwachungspflichtige Gewerbe z. B. der An- und Verkauf (Gebrauchsgüterhandel) von hochwertigen Konsumgütern z. B. Unterhaltungselektronik, Kraftfahrzeugen, Detekteien, Vermittlung von Eheschließungen und Reisebüros.

Auch Reisegewerbe sind erlaubnispflichtig nach der Gewerbeordnung.

Es stellt sich die Frage, ob die Gefahren für die Allgemeinheit, die z. B. von Reisebüros (überwachungsbedürftiges Gewerbe) und Versicherungsvermittlern (erlaubnispflichtiges Gewerbe) ausgehen, größer sind als die des Prostitutionsgewerbes.

In der Diskussion über den Umgang mit Prostitution werden zurzeit verschiedene Modelle der Kooperation als Lösungen angesehen. Die Zusammenarbeit von Behörden mit dem „Rotlichtmilieu“ ist schon wegen fehlender gesetzlicher Möglichkeiten notwendig, um überhaupt einen Einblick in die Szene zu erhalten. Eine Zusammenarbeit erscheint jedoch vonseiten des „Rotlichtmilieus“ eher vordergründig. Offensichtliche Gesetzeslücken bzw. mangelnde Möglichkeiten der Behörden können vonseiten des „Rotlichtmilieus“ ausgelotet und verwendet werden.

Da die Prostitution nicht gewerberechtlich reguliert und in den meisten Bundesländern nicht einmal anzeigepflichtig ist, erfolgt auch keine Information der Gewerbeämter an die Steuerbehörden. Der Staat verzichtet auf Steuereinnahmen in Milliardenhöhe.

## 2. Prostitution aus ausländerrechtlicher Sicht

Drittstaatenangehörige (Ausländerinnen und Ausländer, auf die die Regelungen des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von EU-Bürgern nicht anzuwenden sind) unterliegen den Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes und benötigen für Einreise und Aufenthalt im Bundesgebiet einen Aufenthaltstitel (Visum, Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungserlaubnis). Der Aufenthaltstitel bestimmt, ob eine Beschäftigung oder eine selbstständige Erwerbstätigkeit erlaubt ist.

Zwar verfügt das Aufenthaltsgesetz mit § 21 über eine eigenständige Rechtsgrundlage zur Einreise und Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit, jedoch sind die darin aufgeführten Kriterien für die Zulassung einer selbstständigen Tätigkeit als Prostituierte nicht erfüllbar.

Eine Einreise zum Zwecke der Aufnahme einer unselbstständigen Beschäftigung im Rahmen eines Arbeitsvertrages ist ebenfalls nicht möglich, da die Beschäftigungsverordnung hierfür keine Rechtsgrundlage bietet.

Einer Vielzahl der Drittstaatenangehörigen – überwiegend Frauen –, die im Bundesgebiet in ausländerrechtlicher Hinsicht legal der Prostitution nachgehen, wurden zuvor aus sonstigen Gründen (vorrangig aufgrund der Familiennachzugsbestimmungen, Eheschließungen) Aufenthaltstitel erteilt, die die Ausübung jeglicher Beschäftigung/Erwerbstätigkeit kraft Gesetzes erlauben.

Anders sieht die Situation für Prostituierte aus Ländern der Europäischen Union aus.

In § 2 FreizügG/EU ist das Recht auf Einreise und Aufenthalt sowie die Freizügigkeitsberechtigung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder selbstständig Erwerbstätige geregelt. Für die osteuropäischen Beitrittsstaaten wurde bislang nur für Selbstständige, nicht aber für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die volle Freizügigkeit hergestellt.

Nach § 5 Abs. 5 FreizügG/EU kann die Ausländerbehörde verlangen, dass die Voraussetzungen des Rechts nach § 2 Abs. 1, also das Recht auf Freizügigkeit, drei Monate nach der Einreise glaubhaft gemacht werden.

Die Behörde darf (§ 5a) für die Ausstellung der Freizügigkeitsbescheinigung den gültigen Personalausweis oder Reisepass und – wenn sie/er nicht Arbeitssuchende/-r ist –

- eine Einstellungsbestätigung oder eine Beschäftigungsbescheinigung des Arbeitgebers,
  - einen Nachweis über eine selbstständige Tätigkeit und
  - einen Nachweis über ausreichenden Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel
- verlangen.

Erwerbstätigkeit ist grundsätzlich jede gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche oder freiberufliche Tätigkeit.

EU-Bürger haben gem. Art. 43 EGV – siehe auch Richtlinie EG 73/148 – das Recht, in einem anderen EU-Staat eine selbstständige Erwerbstätigkeit entsprechend den Bestimmungen des Aufnahmestaates für seine eigenen Staatsangehörigen aufzunehmen und auszuüben sowie das Recht, Unternehmen zu gründen und zu leiten.

Im Fall „Jany“ hat der EuGH dieses Recht auch für die Ausübung der selbstständigen Prostitution anerkannt, sofern – entsprechend dem Diskriminierungsverbot gem. Art. 12 EGV – die Ausübung der Prostitution für die Staatsangehörigen des EU-Aufnahmestaates zugelassen oder geduldet ist. Da die Prostitution in Deutschland nicht verboten ist, können EU-Angehörige nicht eingeschränkt werden.

Freizügigkeit genießen auch die Staatsangehörigen der osteuropäischen Beitrittsstaaten wie Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakische Republik und Slowenien seit 1. 5. 2004 und Bulgarien und Rumänien seit 1. 1. 2007.

Mit Ausnahme des Baugewerbes existieren auch für Angehörige der osteuropäischen Beitrittsstaaten bei selbstständigen Tätigkeiten keine Einschränkungen.

Konsequenz ist, dass Prostituierte aus den Ländern der Europäischen Union – zum großen Teil aus den osteuropäischen Ländern – ihre Tätigkeit nicht als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer ausüben, sondern selbstständig, ohne jedoch in der Regel den gewerberechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.

Es liegt im allgemeinen und im besonderen Interesse der Ausländerbehörden, dass Prostituierte ihre Tätigkeit gewerberechtlich erklären und wie andere Gewerbetreibende ihre z. B. steuerrechtlichen Verpflichtungen erfüllen.

Als problematisch wird der sogenannte „Drei-Monats-Zeitraum“ angesehen, in dem sich neu eingereiste Angehörige eines Landes der Europäischen Union zur Arbeitssuche im Bundesgebiet aufhalten können, ohne sich bei der Behörde melden zu müssen. Erst nach Ablauf von drei Monaten wird die Aufenthaltserlaubnis (EU), jetzt die Freizügigkeitsbescheinigung nach dem Freizügigkeitsgesetz (EU), benötigt. Wird keine Arbeitsstelle gefunden bzw. keine Arbeitserlaubnis erteilt und wird ansonsten auch kein anderer Freizügigkeitstatbestand erfüllt, besteht Ausreisepflicht.

In der Regel ist in den Ausweispapieren kein Einreisedatum vermerkt, sodass ohne jeglichen Kontrollmechanismus dieser Drei-Monats-Zeitraum bei einem Ortswechsel im Bundesgebiet erneut in Anspruch genommen werden kann.

Sowohl die Bordellbetreiber als auch die in der Prostitution tätigen Frauen nutzen dies als Legitimation, sich nicht bei den Behörden zu melden.

Durch das in dem „Rotlichtmilieu“ übliche Rotationsprinzip verlässt die Prostituierte in der Regel in diesem Drei-Monats-Zeitraum das Etablissement, um in einer anderen Stadt, ebenfalls unter Inanspruchnahme des Drei-Monats-Zeitraums, tätig zu werden. Der tatsächliche Aufenthalt wird verschleiert und ist für die Behörde nicht nachvollziehbar, weil weder melderechtliche, gewerberechtliche noch ausländerrechtliche Anmeldungen erfolgen.

Aus Sicht der betroffenen Prostituierten und Bordellbetreiber ist es von Vorteil, dass den Behörden die Existenz von Personen aus dem „Rotlichtmilieu“ nicht bekannt ist.

Werden gesetzliche Bestimmungen nicht eingehalten – melderechtliche Anmeldepflichten, die Beantragung der Freizügigkeitsbescheinigung oder Verpflichtungen gegenüber den Finanzbehörden –, so wird nicht einmal der Verstoß festgestellt werden können, weil die Personen für die Behörden nicht existieren.

Für ausländische Frauen, die aus einem EU-Ostland hier unkontrolliert der Prostitution nachgehen, kann dies im schlimmsten Fall aber auch bedeuten, dass Menschenhändler mit der „Ware Frau“ ein leichtes Spiel haben. Verschwindet eine dieser Frauen, aus welchen Gründen auch immer, würde dies den deutschen Behörden nicht einmal auffallen, weil nicht bekannt ist, dass sie sich in Deutschland aufhalten.

Das EU-Recht gewährt den EU-Bürgern Freizügigkeit. Aus diesem Grund haben die Ausländerbehörden keine gesetzlich abgedeckten Restriktionen für diesen Personenkreis. Würde hingegen aus gewerberechtlicher Sicht eine Verpflichtung zur Anmeldung der Prostitution bestehen, bedeutet dies für die Prostituierten sicherlich Pflichten. Es besteht aber auch der wesentliche Vorteil des Eigenschutzes, weil die Prostituierten durch die Registrierung bei bundesdeutschen Behörden, so auch der Ausländerbehörde, bekannt sind.

Die praktizierte Verschleierungstaktik, soeben erst eingereist zu sein, ist mit der Verpflichtung, das Gewerbe vor der Gewerbeausübung anzumelden, besser zu überwachen.

### 3. Der steuerrechtliche Aspekt

Aufgrund fehlender Registrierungspflichten, insbesondere auch wegen des praktizierten „Drei-Monats-Zeitraums“ und häufiger Wohnungswechsel, haben die Finanzbehörden kaum Möglichkeiten, steuerliche Forderungen gegenüber Prostituierten geltend zu machen.

Nach einer Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend versteuern von 305 befragten Prostituierten 38,4 % ihr Einkommen, bei den hauptberuflich Tätigen sind es 46,2 %, bei den nebenberuflich Tätigen nur 28,6 %. Nicht registrierte Prostituierte zahlen keine Steuern auf ihre Einnahmen.

Ein alternatives Modell zur Steuererklärung ist das sogenannte Düsseldorfer Modell, das eine pauschalierte Steuererhebung von Einkommen- und Umsatzsteuer bei der Ausübung eines Prostitutionsgewerbes regelt. Da auch die Finanzbehörden keine andere Möglichkeit der Besteuerung sehen, wird dieses Verfahren von immer mehr Finanzbehörden angewandt – seit Kurzem auch in Hessen. Veranlagt werden können auch mit diesem Modell nur die Prostituierten, die den Behörden bekannt sind.

# Teil C.

## Stellungnahmen und Vorschläge aus der Sicht der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Bekämpfung des Menschenhandels

### Verbesserungsmöglichkeiten der polizeilichen Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung

**Von Tobias Wiemann**

*Referat ÖS I 2, Bundesministerium des Innern*

Der Fokus polizeilicher Tätigkeit im Bereich der Prostitution liegt auf der präventiven und repressiven Bekämpfung der sogenannten „Rotlichtkriminalität“, d. h. insbesondere der Strafverfolgung krimineller Menschenhändler (§ 232 ff. StGB), Zuhälter (§ 181a StGB) und Personen, die Prostituierte ausbeuten (§ 180a StGB), sowie auf dem entsprechenden Schutz der Opfer.

Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ist eine Form der Kriminalität, die sich in Deutschland leider etabliert hat. Die Gesamtgröße ist schwer zu schätzen. Aber schon die Zahlen des Hellfelds sind beachtlich. Ausweislich der dem Bundeskriminalamt bislang vorliegenden Erkenntnisse wurden im Jahr 2007 rund 450 Ermittlungsverfahren abgeschlossen, das bedeutet einen Anstieg um ca. 100 Verfahren im Vergleich zu 2006 (353). Die Anzahl der ermittelten Tatverdächtigen ist in 2007 gegenüber 2006 (664) leicht gestiegen. Die Anzahl der Opfer ist gegenüber 2006 (775) leicht rückläufig. Weiterhin kommt die überwiegende Zahl der Opfer und der Tatverdächtigen aus den Staaten in Mittel- und Osteuropa. Bei der Rangfolge der Nationalitäten der Opfer stehen in 2007 wie im Vorjahr deutsche Opfer an erster Stelle, danach folgen – gegenüber dem Vorjahr um rund 100 % stark angestiegen – Bulgarien (in 2006 nur an siebter Stelle) und – gegenüber dem Vorjahr leicht gesunken – Rumänien (erneut an dritter Stelle). Bei den ausländischen Opfern dominieren also zwei Staaten, die seit 1. 1. 2007 Mitglied der Europäischen Union sind.

Menschenhandel ist ein komplexes Phänomen und mit polizeilichen Mitteln allein nicht zu bekämpfen. Dennoch prüfen die Innenministerien von Bund und Ländern fortwährend, wo die polizeilichen Mittel zur präventiven und repressiven Bekämpfung der Zwangsprostitution und des Menschenhandels verbessert werden können.

Hierzu zählen zum einen organisatorische und personelle Maßnahmen wie

- die Einrichtung von Spezialdienststellen in Milieunähe, deren Mitarbeiter durch Aus- und Fortbildung zu qualifizieren sind,
- die Präsenz sog. polizeilicher Milieuaufklärer und
- in geeigneten Fällen der Einsatz von verdeckten Ermittlern und die Zusammenarbeit mit nichtpolizeilichen Vertrauenspersonen.

Zu den Aufgaben der Innen- und Justizministerien von Bund und Ländern zählen aber auch Initiativen zur Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Grundlagen, wenn hierfür ein Bedürfnis ersichtlich wird.

Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung ist zudem ein Delikt, das sich durch komplexe und nur schwer zu ermittelnde Tatstrukturen auszeichnet. Vielfach gelingt erst über Gespräche mit möglichen Opfern der Einstieg in polizeiliche Ermittlungen gegen mögliche Täter. Die Identifizierung von Opfern ist also ein wichtiger und häufig der erste Schritt zur Einleitung und Durchführung von Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels. Um diese Ermittlungsverfahren erfolgreich zur Anklage und zur Verurteilung der kriminellen Ausbeuter führen zu können, sind die Zeugenaussagen der Opfer die häufig entscheidenden Beweismittel.

Es war für Polizeibeamte schon in der Vergangenheit nicht leicht, Opfer von Menschenhandel zu erkennen. Die EU-Osterweiterung hat einige rechtliche Rahmenbedingungen verändert: Die neuen Unionsbürgerinnen dürfen jetzt als selbstständige Dienstleisterinnen arbeiten. Wenn gewisse Formalitäten, wie z. B. die steuerrechtliche Anmeldung, von diesen Frauen nicht erfüllt werden oder wenn sie ohne Arbeitserlaubnis arbeiten, begehen sie nur noch eine Ordnungswidrigkeit. Zuvor konnten die Polizeien wegen des Verdachts ausländischer Verstöße häufig Durchsuchungsbeschlüsse für Bordelle und sonstige Prostitutionsstätten erwirken. Im Rahmen der Durchsuchungen nahmen die Polizeien Frauen aus osteuropäischen Staaten im Hinblick auf Verstöße gegen Straftatbestände nach dem Ausländer- bzw. Aufenthaltsgesetz vorläufig fest und vernahmen sie dann auch zum etwaigen Vorliegen des Menschenhandeltatbestands, um zu klären, ob sie Opfer eines solchen Verbrechens sein könnten.

Die Polizeien müssen sich daher künftig stärker als bislang auf das Gefahrenabwehrrecht stützen. Die relevanten polizeilichen Gefahrenabwehrbefugnisse in den Polizeigesetzen der Länder sind nicht einheitlich und zur präventiven Bekämpfung des Menschenhandels nicht alle gleich geeignet:

In acht der sechzehn Länder besteht für die Polizei- und Ordnungsbehörden – losgelöst von einer Gefahr – die Befugnis zur Identitätsfeststellung an Orten, an denen Personen der Prostitution nachgehen. An diesen Orten ist teilweise auch die Durchsuchung von Personen und Sachen statthaft.

Dies erlaubt jedoch nicht automatisch das Betreten der Prostitutionsstätte. Das Betreten der Bordelle, Bars und Wohnungen, die der Ausübung der Prostitution dienen, durch die Polizei zur Gefahrenabwehr unterliegt besonderen Befugnisregelungen. Sofern keine Einwilligung des Inhabers vorliegt, dürfen Polizeien in den meisten Ländern diese Räumlichkeiten während der Nachtzeit nur zur Abwehr dringender Gefahren betreten (siehe bspw. § 36 Abs. 4 Nr. 2 ASOG Berlin).

Als Zwischenergebnis ist festzustellen: Die präventiv-polizeilichen Regelungen zu den Betretungs- und Kontrollrechten für Prostitutionsstätten sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. Es gibt für die Länderpolizeien keine generelle Möglichkeit, alle Prostitutionsstätten anlassunabhängig zu kontrollieren.

Im Jahr 2006 hat das Bundeskriminalamt in allen Ländern die rechtlichen Grundlagen für den Betrieb von Prostitutionsstätten und die Möglichkeiten ihrer Kontrolle abgefragt und daraufhin den Bericht „Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels unter Berücksichtigung aktueller rechtlicher und tatsächlicher Gegebenheiten“ erstellt.

Das Bundeskriminalamt stellt in diesem Bericht zusammenfassend fest, dass der Betrieb von Prostitutionsstätten gewerberechtlich nur unzureichend oder gar nicht geregelt ist. Nur in sehr wenigen Ländern können die Betreiber von Prostitutionsstätten ihren Betrieb als solchen gewerberechtlich anzeigen. Die unterschiedlichen Rechtsauffassungen zur Frage der Anzeigefähigkeit und Anzeigepflichtigkeit des Betriebs eines Bordells und sonstiger Prostitutionsstätten sind auch in der Vergangenheit im Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ deutlich geworden.

Dem Bericht des Bundeskriminalamtes ist zu entnehmen, dass die Anzeige von Prostitutionsstätten in der Praxis der Länder erfolgt

- als Beherbergungsbetrieb oder als gewerbliche Zimmervermietung auf Grundlage des öffentlichen Baurechts,
- als Gaststätte oder als Bar auf Grundlage des Gaststättengesetzes (die Zuständigkeit für die Gaststättengesetzgebung liegt inzwischen bei den Ländern) oder
- als Vergnügungsstätte nach örtlichen Vergnügungsstättensatzungen.

Auffällig sei, dass Bordelle und bordellähnliche Betriebe im Baurecht vielfach als Gewerbe anerkannt werden, im Gewerberecht jedoch nicht.

Zu den Fragen, was das Gewerberecht in Bezug auf die Tätigkeit einzelner Prostituerter und in Bezug auf den Betrieb von Bordellen und sonstigen Prostitutionsstätten regeln kann, und ob es rechtlich möglich und sinnvoll ist, in der Gewerbeordnung, vielleicht aber auch in einem anderen Gesetz, eine Erlaubnispflicht für Bordelle und sonstige Prostitutionsstätten einzuführen, wird im Laufe des Workshops noch von Expertinnen und Experten des Wirtschaftsverwaltungsrechts näher Stellung genommen werden. Aus polizeilicher Sicht möchte ich daher nur auf folgende Punkte hinweisen:

Die Frage, ob sich eine gewerberechtliche Konzessionierung von Prostitutionsstätten mit einer Begleitregelung zu Betretungs- und Kontrollrechten positiv auf die Bekämpfung des Menschenhandels auswirken würde, hat die deutliche Mehrzahl der vom Bundeskriminalamt befragten Polizeidienststellen bejaht. Der für die Polizeien relevante Vorteil einer solchen Regelung läge in den mit der Erlaubnispflicht einhergehenden Betretungs- und Kontrollrechten der zuständigen Behörden. Solche Rechte sind derzeit in der Gewerbeordnung in § 29 (Auskunft und Nachschau) für die erlaubnispflichtigen Gewerbearten normiert.

Vor diesem Hintergrund haben sich einige der befragten Polizeidienststellen ausdrücklich dafür ausgesprochen, dass die entsprechenden Kontrollaufgaben der Polizei zugewiesen werden sollten. Dies würde sich an der in Berlin geltenden Regelung orientieren, wonach die Überwachung von Gewerbebetrieben auf die Einhaltung der für sie gültigen Rechtsvorschriften zum Teil dem Gewerbeaußendienst der Kriminalpolizei obliegt. Kompetenzrechtlich wären solche Zuständigkeitszuweisungen nicht durch ein Bundesgesetz, sondern von den Ländern vorzunehmen.

Eher eine Selbstverständlichkeit ist der Gedanke, dass die Einführung einer Genehmigungspflicht mit der Möglichkeit verbunden werden müsste, die Erlaubnis mit Auflagen und Bedingungen verbinden zu können, um die Allgemeinheit, die Gäste und die Bewohner oder Nutzer des Betriebsgrundstückes vor Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen zu schützen, die von einer Prostitutionsstätte zweifelsohne ausgehen können.

Ein weiterer Vorteil einer behördlichen Konzessionierung von Bordellen – sei sie gewerberechtlicher oder sonstiger öffentlich-rechtlicher Natur – lässt sich nicht einfach von der Hand weisen. Mit einer nach außen sichtbaren Erlaubnis würde der Betrieb der Bordelle transparenter gestaltet werden. Es bestünde die Möglichkeit, den legalen Bereich in Gestalt des erst geprüften, dann konzessionierten und fortlaufend überwachten Bordells nach einem (auch für Benutzer) erkennbaren Kriterium vom illegalen Bereich zu unterscheiden – einem illegalen Bereich, in dem möglicherweise Frauen gegen ihren Willen ausgebeutet oder sogar Minderjährige als Zwangsprostituierte arbeiten müssen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen:

- Die Innen- und Justizministerien von Bund und Ländern müssen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die polizeilichen Mittel zur präventiven und repressiven Bekämpfung der Zwangsprostitution und des Menschenhandels durch gesetzliche, aber auch durch organisatorische und personelle Maßnahmen fortwährend auf Optimierungspotenzial prüfen.
- Bundesweit einheitliche polizeiliche Befugnisse zur Vorbeugung der Gefahren des Menschenhandels wären wünschenswert. Dies ist aber allenfalls langfristig realisierbar.
- Aus Sicht der meisten Polizeidienststellen der Länder und des Bundeskriminalamtes würde sich die Einführung einer Erlaubnispflicht von Bordellen und sonstigen Prostitutionsstätten mit einer Begleitregelung zu Betretungs- und Kontrollrechten positiv auf die Bekämpfung des Menschenhandels auswirken. Dies kann, muss aber nicht innerhalb der Gewerbeordnung normiert werden.

## Mögliche Auswirkungen einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten bezüglich der Kriminalitätsbekämpfung

**Von Sjors Kamstra**

*Oberstaatsanwalt, Staatsanwaltschaft Berlin*

Soweit ersichtlich hat sich die Staatsanwaltschaft Berlin zur Frage der möglichen Auswirkungen einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten als Behörde (noch) nicht positioniert.

Das nachfolgende Statement stellt mithin nicht die diesbezügliche Position meiner Behörde zu dieser Fragestellung dar, sondern gibt allein meine persönliche Einschätzung wieder.

Ich darf weiter darauf hinweisen, dass die Bekämpfung der sog. „Rotlichtkriminalität“ lediglich ein Ausschnitt des Tätigkeitsfeldes der von mir geleiteten Abteilung 33 der Staatsanwaltschaft Berlin ist, die sich mit der Bekämpfung organisierter Kriminalität befasst. Der diesem Statement zugrunde liegenden Fragestellung kam für die Tätigkeit meiner Abteilung – jedenfalls in der Vergangenheit – daher keine derart zentrale Bedeutung zu, die eine vertiefte Befassung mit der Problematik erforderte.

Dies vorausgeschickt, nehme ich zu der Fragestellung wie folgt Stellung:

Die Staatsanwaltschaft betrachtet die Frage einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten – ihrer Rolle als Strafverfolgungsbehörde entsprechend – vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Sinnhaftigkeit bei der Kriminalitätsbekämpfung und Strafverfolgung.

Wir Staatsanwälte fragen uns also, ob und wie derartige Erlaubnispflichten bei der Aufklärung und/oder Verhinderung milieutypischer Straftaten hilfreich sein können.

Unter dieser Prämisse ist die Frage, ob eine Erlaubnispflicht für Bordelle und bordellartige Betriebe eingeführt werden sollte, aus meiner Sicht grundsätzlich mit „Ja“ zu beantworten. Eine – wie auch immer ausgestaltete – Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten erscheint aus Sicht der Staatsanwaltschaft grundsätzlich erstrebenswert, weil sie bei der Bekämpfung der „Rotlichtkriminalität“ positive Auswirkungen sowohl in präventiver als auch in repressiver Hinsicht verspricht.

Eine Erlaubnispflicht verhindert Kriminalität, weil damit ein bislang weitgehend rechtsfreier, nach eigenen (archaischen) Gesetzmäßigkeiten agierender Raum für alle Beteiligten – Betreiber, Prostituierte, Freier – legalisiert wird.

Die jeweiligen Betreiber wissen verbindlich, welche (baulichen, sicherheits- und hygiene-technischen etc.) Standards ihr Betrieb erfüllen muss, wie die Betriebsabläufe aussehen müssen und welche Dienstleistungen sie anbieten dürfen. Jegliche strafrechtlich möglicherweise relevante Grauzone wird damit aufgehellt.

Die Prostituierten werden mehr oder minder gezwungen sein, sich – in welcher Weise auch immer – anzumelden, um den Vorteil einer Tätigkeit in dem relativ sicheren Schutzbereich eines erlaubten Bordells genießen zu können, weil der Betreiber im Zweifel nur legale Frauen dort arbeiten lässt.

Der Freier kann einigermaßen sicher sein, einen in jedweder Hinsicht „sauberen“ Bereich zu betreten.

Die Erlaubnispflicht hilft m. E. aber auch bei der Verfolgung und Aufklärung milieutypischer Straftaten.

Die Erlaubnispflicht zwingt die Bordellbetreiber – und in etwas eingeschränkterem Maß – auch die Prostituierten zur Kommunikation mit den diversen Behörden, die an der Erlaubnis mitwirken müssen.

Diese Kommunikationsnotwendigkeit und die nach Erteilung der Erlaubnis klare Regelung schaffen für Betreiber und Prostituierte konkrete Ansprechpartner bei auftretenden Fragen und Zweifelsfällen und sind so geeignet, gegenseitiges Vertrauen zu begründen.

Wer immer als Ermittler in der sog. „Rotlichtkriminalität“ tätig war, der weiß, dass neben dem aus dem kriminellen (Zuhälter-)Milieu erzeugten Druckpotenzial das Wissen um eine mögliche eigene Illegalität, das Gefühl einer möglichen eigenen Strafbarkeit und das daraus sich ergebende Misstrauen namentlich gegenüber Strafverfolgungsbehörden ein wesentliches Hindernis für die Zusammenarbeit mit Polizei und Staatsanwaltschaft ist.

Das Wissen, einen legalen Status zu besitzen und gleichsam von der Warte eines eigenen „guten Gewissens“ ausgehen zu können, macht für Bordellbetreiber und Prostituierte den Umgang mit den Ermittlungsbehörden erheblich leichter.

Das so entstandene gestiegene Vertrauen führt im besten Fall dazu, dass insbesondere Prostituierte zunehmend die Angst verlieren, Straftaten zu ihrem Nachteil anzuzeigen und Aussagen zu tätigen, statt sich den Ermittlungsbehörden – auch durch Flucht in Auskunftsverweigerungsrechte nach § 55 StPO – zu entziehen.

Gleiches gilt für die Bordellbetreiber, die – schon aus Konkurrenzgründen – interessiert sein dürften, illegale Betriebe und illegal tätige Prostituierte aufzudecken.

Aus Sicht der Staatsanwaltschaft ist gerade der Aspekt der Steigerung der Aussagebereitschaft angesichts des Umstandes, dass die Aufklärung rotlichttypischer Straftaten nicht selten ausschließlich von wahrheitsgemäßen Angaben der Prostituierten abhängt, von wesentlicher Bedeutung.

Für die Ausgestaltung einer Erlaubnispflicht bietet sich das „Dortmunder Modell“ nachgerade an.

Dieses hat m. E. folgende besondere Vorzüge:

- | Der Begriff des Bordells bzw. des bordellartigen Betriebs ist weitgehend und (relativ) klar definiert.
- | Alle denkbaren an der Erlaubnis beteiligten Behörden sitzen an einem Tisch und ziehen gleichsam an einem Strang.
- | Die Beteiligung aller möglichen Erlaubnisbehörden gestattet aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen – Gewerberecht, Gaststättenrecht, allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Strafprozessordnung etc. – vielfältige Kontrollen der Betriebe und damit eine gewisse Arbeitsteilung, die die erforderliche Kontrolldichte einigermaßen personal-schonend gewährleisten dürfte.
- | Das Modell ist bereits „erprobt“.

## Stellungnahme aus der polizeilichen Praxis: Warum kann eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten die Bekämpfung des Menschenhandels fördern?

**Von Jörg Makel**

*Kriminalhauptkommissar, Polizeidirektion Hannover, Fachkommissariat Milieudelikte*

Für die Einladung zum heutigen Workshop darf ich mich zunächst recht herzlich bedanken.

Die Frage der Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten begleitet auch die Polizei bereits über Jahre und in der Tat nicht erst seit Einführung des Prostitutionsgesetzes – natürlich aber hatte seinerzeit diese Norm dem Thema neue Dynamik verliehen. In der Evaluierung des ProstG sprechen wir von einer eher halbherzigen Legalisierung des Gewerbes, die leider auch weiterhin eine Grauzone schafft.

Mich persönlich freut, dass auch aus dem Hause des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein entsprechender Prüfauftrag ergangen ist und Frau Ministerin von der Leyen persönlich den Umstand beklagt, dass es für jedes Bierzelt einer Genehmigung bedarf, man hingegen ein Bordell ohne jegliche Erlaubnis betreiben darf.

Es ist ja nicht nur das Bierzelt, es ist der Hähnchengrill um die Ecke, die Pommes-Bude und sogar die Eltern eines Schulvereines müssen sich einem Gesundheits-Check stellen, bevor sie den Butterkuchen beim Schuljubiläum verteilen. In Niedersachsen haben Wirtschaftsministerium und nun auch das Innenministerium u. a. mit dem erklärten Ziel der Deregulierung von Gesetzesnormen Bedenken gegen ein Erlaubnisverfahren angemeldet und gleichwohl wurde erst kürzlich der sog. Bratwurstertlass herausgegeben, der nunmehr die ehrenamtlichen Helfer im Sportverein in die Pflicht nimmt.

Wir haben heute Vormittag schon interessante Statements gehört und ich denke, wir sollten in keine Wiederholung der Sachthemen eintreten.

In vielen Diskussionen sind auch mir vonseiten der Gewerbetreibenden die unterschiedlichsten Bedenken gegen die Einführung einer Erlaubnispflicht vorgetragen worden.

Wegen der Kürze der Zeit nenne ich nur ein paar Beispiele daraus, es wurde ja heute Vormittag auch schon darüber gesprochen:

■ Eine Anzeigepflicht gemäß § 14 GewO sei völlig ausreichend, eine Erlaubnispflicht sei nicht notwendig.

**Anmerkung:** *Das trifft nicht zu, weil mit der Anzeigepflicht keine Zuverlässigkeitsprüfung verbunden ist und Standards, Auflagen und Bedingungen nicht formuliert werden.*

■ Gewerbeuntersagungsverfahren nach § 35 GewO können auch gegen anzeigepflichtige Gewerbe geführt werden.

**Anmerkung:** *Das trifft nur eingeschränkt zu, jedenfalls geht der präventive Ansatz verloren. Eine Untersagung setzt in der Regel ein schwerwiegendes Fehlverhalten voraus.*

| Eine solche Änderung führt zu einer gesellschaftlich nicht gewollten Aufwertung der Prostitution.

**Anmerkung:** *Diese Argumentation ist Zeugnis einer immer noch vorhandenen doppelten Moral. Die Sittenwidrigkeit der Prostitutionsausübung ist aufgehoben. Wie verträgt sich diese Aussage mit dem Umstand, dass wir die Einnahmen aus sexuellen Dienstleistungen einer Steuer unterwerfen wollen?*

| Kontrollen führen zur Flucht in die Illegalität.

**Anmerkung:** *Das trifft nicht zu. Prostitution lebt von der Werbung. Sofern es dennoch derartige Bereiche geben sollte, werden diese vielmehr durch Hinweise erlaubnistreuer Betriebe aufgehellt.*

| Eine Erlaubnispflicht hätte die notwendige Einführung einer Reisegewerbekarte für Straßenprostituierte zur Folge.

**Anmerkung:** *Das muss in der Tat geprüft werden. Reisegewerbekarten sollen aber den Konsumenten vor illegalen Anbietern schützen und nicht umgekehrt. Hier kommt ja der Kunde (Freier) zum Anbieter (Prostituierte) und weiß, welche Dienstleistung er erwartet.*

| Kommunen müssen sparen, kein Personal für Kontrolle/Überwachung und es gibt Abgrenzungsprobleme zwischen Verwaltungsbehörde und Polizei.

**Anmerkung:** *Dem stimme ich zu; selbst wenn die Polizei die Kontrolle übernimmt, werden auf die Verwaltungsbehörden zusätzliche Aufgaben zukommen. Nun funktioniert ein Großteil der Orte mit sexuellen Dienstleistungen zum Glück störungsfrei und dort, wo es nicht so ist, sollte diese zusätzliche Aufgabe lohnen, sofern man der erklärten Absicht der Bekämpfung des Menschenhandels und der Ausbeutung weiterhin Ernsthaftigkeit unterstellen will.*

| Die Erlaubnispflicht optimiert nicht die Bekämpfung des Menschenhandels.

**Anmerkung:** *Ich denke, diese Frage liegt in der Bewertungskompetenz der Polizei.*

Auf der Suche nach dem richtigen Weg gilt es, jeden Standpunkt näher zu betrachten und wir haben das in Hannover in einer Unterarbeitsgruppe des örtlichen Präventionsrates gemeinsam mit Vertretern der unterschiedlichsten Behörden und der Fachberatungsstelle getan.

Im Ergebnis sind wir nicht abgerückt von unserer Überzeugung, dass eine Erlaubnispflicht machbar und notwendig ist.

Ich glaube, dass aber gerade der letzte Punkt – optimiert die Erlaubnispflicht die Bekämpfung des Menschenhandels? – ganz entscheidend dafür sein wird, ob wir ein Erlaubnisverfahren einführen können und sollten oder nicht.

## Warum also kann eine Erlaubnispflicht die Bekämpfung des Menschenhandels fördern?

Ich möchte versuchen, eine Antwort dazu unter folgenden Begriffen zu finden:

- | **Synergieeffekte**
- | **Transparenz**
- | **Prävention**
- | **Repression**
- | **Arbeitsschutz**

### | **Synergieeffekte:**

Eher als die gelegentlich befürchtete Verdrängung in die Illegalität ist zu erwarten, dass erlaubnistreue Betreiber die zuständigen Behörden auf nicht konzessionierte Standorte hinweisen werden und damit die Verfolgung von Verstößen erleichtern.

### | **Transparenz:**

Es erfolgt eine Stärkung des legalen Gewerbes, wir können trennen zwischen legalem und illegalem Gewerbe. Wir kennen die Verantwortlichen als Adressaten unserer Maßnahmen.

### | **Prävention:**

Ich halte dies für den wichtigsten Punkt.

Wir führen derzeit eine Diskussion darüber, ob unser auf dem Schuldprinzip basierendes Strafrecht gerade im Wissen neurobiologischer Erkenntnisse noch zeitgemäß sein kann. Als Polizeibeamte liegt es uns nahe, insbesondere denjenigen zu bestrafen, der gegenüber anderen Menschen persönliches Unrecht begangen hat.

Die Verletzung der Individualrechte wiegt, wie wir wissen, besonders schwer. Angriffe auf die persönliche Freiheit und die sexuelle Selbstbestimmung sind geeignet, die Gefühlswelten des Verletzten oft für den Rest seines Lebens zu stören.

Wir wissen aber auch, dass allein mit Mitteln des Strafrechts solche Delikte, und insbesondere der Menschenhandel, nicht wirksam bekämpft werden können und deshalb müssen wir versuchen, wirksame Präventionskonstrukte zu finden.

Ich halte die Einführung einer Erlaubnispflicht aus folgenden Gründen auch weiterhin für **einen** solchen wirksamen Ansatz:

- | Der Betreiber sieht sich in einer besonderen Verantwortung.
- | Organisatorische Abläufe der Betriebsstätte werden erkennbar – das Entdeckungsrisiko bei Fehlverhalten wird größer.
- | Bauliche Voraussetzungen bieten zusätzlichen Schutz für Dienstleister und Kunden.

### | **Repression:**

Es geht – um das deutlich zu sagen – der Polizei doch nicht darum, ein weiteres, wirksames Mittel zur Strafverfolgung bei Menschenhandelsdelikten verfügbar zu haben, sondern vielmehr um die tatsächlichen und für die Beteiligten empfindlichen Folgen, die sich aus strafwürdigem Verhalten oder Verstoß gegen die Auflagen ergeben.

## I Arbeitsschutz:

Geeignete Maßnahmen garantieren einen Arbeits- und Gesundheitsschutz für Prostituierte und Freier.

Da uns heute Vormittag auch schon Vorschläge unterbreitet wurden, wie eine Erlaubnis inhaltlich ausgestaltet sein kann (Herr Giese), möchte ich darauf jetzt nicht mehr eingehen.

Ich möchte Ihnen vielmehr aus der polizeilichen Praxis noch **ein paar Beispiele** aufzeigen, wie sie sich der Polizei in der alltäglichen Arbeit stellen, und vielleicht kann man anhand dieser am besten **die Frage beantworten, ob und wie ein – wo immer platzierter – Erlaubnisvorbehalt künftig wirken kann.**

### Beispiel 1

Aufgrund von Zeugenhinweisen wird den Strafverfolgungsbehörden bekannt, dass in einem niedersächsischen Dorf der Samtgemeinde R. in einem Zweifamilienhaus ausländische Frauen zur Prostitution angehalten und hinsichtlich ihrer Einnahmen von Dritten ausgebeutet werden.

Ermittlungsverfahren wegen Verdacht der Zuhälterei und des Menschenhandels werden eingeleitet.

Nachdem die Ermittlungen den Verdacht erhärten, erlässt die örtlich zuständige Verwaltungsbehörde eine Nutzungsuntersagung und stützt diese auf die Baunutzungsverordnung.

Rechtsmittel des Betreibers gegen den sofortigen Vollzug der Schließung haben beim zuständigen Oberverwaltungsgericht Erfolg, weil der Behörde bereits über einen längeren Zeitraum die zweckentfremdete Nutzung bekannt war und sie nichts unternommen hatte.

### Beispiel 2

Der Kaufmann **B.** aus der Region Hannover erwirbt drei VW-Busse und richtet sie mit einfachsten Mitteln mit einer Liegefläche aus. Als solche stellt er sie Prostituierten zur Verfügung, die ihm durch seinen polnischen Freund **Wlodek** zugeführt werden.

Weiterhin weist er den Prostituierten die jeweiligen Standorte zu, an denen sie ihre sexuellen Dienstleistungen anbieten.

In Ermangelung der notwendigen Fahrerlaubnisse werden die Frauen von **B.** täglich zu „ihrem Einsatzort“ gefahren und abgeholt. Kaufmann **B.** hat lediglich die Vermietung von Wohnmobilen angezeigt und erklärt (wenn überhaupt) Einnahmen von 30 € täglich pro Fahrzeug. Tatsächlich erzielen die Prostituierten Einnahmen von rd. 300 € täglich, von denen sie 200 € an **B.** abführen und 50 € an **Wlodek**.

**B.** selbst „verdient“ somit täglich 600 € und damit an zwanzig Werktagen monatlich 12.000 €. Ganzjährig, denn im Winter sorgt ein kleiner Gasstrahler im alten Bus für angenehme Arbeitstemperaturen.

In Ermangelung einer Erlaubnis kann er sich hinsichtlich der Gestaltung des Arbeitsplatzes beschränken auf Matratze-Küchenrolle-Kondom, wobei Letzteres entbehrlich ist und ein Verzicht darauf in der Regel die Einnahmen sogar noch erhöht.

**Steffen C.**, ein Freund von **B.**, betreibt übrigens einen Imbissstand. Drei Sonderprüfungen beim TÜV waren fällig, Unbedenklichkeitsbescheinigungen vom Unfallversicherungsverband, ein schier endloses Erlaubnisverfahren, Gesundheitsprüfungen aller Mitarbeiter, bevor die erste Bratwurst über den Tresen ging. Und **Steffen C.** muss sich strikt an Auflagen und Bedingungen halten und selbst wenn er säumig mit seinen Gewerbesteuern wird, muss er mit dem Verlust seiner Konzession rechnen.

### Beispiel 3

Der deutsche Staatsangehörige **K.** ist bereits seit mehreren Jahren im „Rotlicht“ aktiv. Er wirtschaftet im Jahre 2005 in einem Bordell. In dieser Funktion beschafft er zwei Frauen aus Nigeria falsche Pässe, um ihnen eine Arbeitsaufnahme in Deutschland zu ermöglichen.

Seine „Hilfe“ lässt er sich mit 10.000 € bezahlen, die die Frauen im Bordell als Prostituierte abarbeiten müssen.

Er wird wegen dieser Taten zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren und drei Monaten verurteilt.

Als er im Sommer 2007 aus der JVA entlassen wird, pachtet er ein geeignetes Objekt mit sechs Räumen, zeigt eine gewerbliche Zimmervermietung an und betreibt ein Bordell, in dem nunmehr zeitweilig bis zu fünf Prostituierte arbeiten, die ihm Tageseinnahmen von 500 € beschieren.

### Beispiel 4

Der aus Hamburg stammende albanische Staatsangehörige **S.** ist nicht unbekannt im einschlägigen Milieu. Er ist bereits wegen Erpressung, Körperverletzungsdelikte und Bedrohung bestraft. Erneut sind gegen ihn Verfahren wegen illegalen Waffenbesitzes und Handel mit Betäubungsmitteln anhängig.

Sein Freund **A.** betreibt in einer Großstadt ein Bordell (d. h. eine „gewerbliche Zimmervermietung“), in dem bis zu sechs Prostituierte hinter großflächigen Fenstern ihre Dienste gegenüber den auf der Straße flanierenden Freiern anbieten.

**A.** braucht einen „selbstbewussten“ Wirtschaftler in seinem Betrieb und stellt **S.** als geringfügig beschäftigten Mitarbeiter an. **S.** ist ab sofort im Betrieb „die gute Seele“. Er folgt der Philosophie seines Chefs und denkt und handelt „umsatzorientiert“.

Es bedarf keiner Erklärung, was dies für die dort arbeitenden Prostituierten bedeutet.

### Beispiel 5

Der Unternehmer **S.**, ebenfalls wegen Verstößen nach dem Aufenthaltsgesetz bestraft, wird Pächter eines Wohnblocks mit über 40 Zimmern. Neben einer gewerblichen Zimmervermietung zeigt er auch noch den Betrieb einer Kantine an.

Die angezeigten Gewerbe genügen, um in der Stadt F. das größte am Ort befindliche Bordell zu betreiben, für das er in einschlägigen Medien öffentlich wirbt. Selbst wenn er nur täglich 30 Zimmer zu einem Tagesmietpreis von 100 € vermietet, erzielt er Tageseinnahmen von 3.000 € und da er „rund um die Uhr“ geöffnet hat und die Prostituierten auch zahlen müssen, wenn sie krank oder abwesend sind, kann er fest mit monatlich 90.000 € Einnahmen rechnen. Da die Prostituierten verpflichtet sind, sich in „seiner“ Kantine zusätzlich mit Lebensmitteln und Hygieneartikeln zu versorgen, füllt er zusätzlich mit diesen Geldern seine Portokasse.

Standards hat er nicht einzuhalten, Kunden und Prostituierte teilen sich die Etagentoiletten und im angemieteten Arbeitszimmer erholen sich die Prostituierten gleichzeitig von ihrem wahrlich anstrengenden Job.

Im Tagesmietpreis von 100 € sind natürlich Stromkosten nicht enthalten. Pfiffig wie Unternehmer **S.** ist, stattet er jedes Zimmer mit Automaten aus, die die Prostituierten stündlich mit einer 1-Euro-Münze bedienen müssen, damit ihnen das Licht nicht ausgeht.

Beim Finanzamt erklärt **S.** einen Jahresumsatz von rund einer Million Euro. Er wird damit steuerlich nicht auffällig, die wahren Umsätze sind eh nicht festzustellen. Die erklärten Zahlen entsprechen ja der Schätzung, und dass er vielleicht weitere 200.000 € an der Steuer vorbeilenkt, interessiert nicht.

Dass die in seinem Hause arbeitenden Frauen künftig Steuern zahlen sollen, findet er gut.

Natürlich ist er bereit, von jeder Frau den pauschalen Tagessteuersatz von 25 € einzuziehen und an das Finanzamt abzuführen. Das macht natürlich auch Arbeit und daher Sinn, künftig täglich 130 € von jeder (natürlich selbstständig arbeitenden) Prostituierten einzuziehen, und so nimmt er täglich nochmals zusätzlich 150 € ein, sozusagen für besondere Aufwendungen, die er hat.

#### Beispiel 6:

**Anna** ist gerade 18 Jahre alt geworden. Sie kommt aus Bulgarien, hat kaum Schulbildung und die Chance, in ihrer Heimat einen Job zu bekommen, tendiert gegen null.

Ein Freund **Nuri** nimmt sie mit nach Deutschland zu seinem Bekannten **Hakan**, der hier eine „gewerbliche Zimmervermietung“ betreibt.

Dass sie sich prostituieren soll, ahnt sie vielleicht, vertraut aber darauf, dass wohl schon alles gut gehen wird. Einen Monat in Deutschland arbeiten und 500 € mit nach Hause zu nehmen, das ist ihr Traum. **Hakan** will zunächst ein paar Unterschriften, sagt, er müsse Papiere besorgen, sonst könne sie hier nicht arbeiten, die seien nicht ganz billig. **Anna** wird beim Finanzamt von **Hakan** gemeldet, sie ist jetzt selbstständig und steuerpflichtig. Mit beiden Begriffen kann Anna nichts anfangen.

Sie prostituiert sich – **Hakan** erzählt, was die Männer so verlangen und wie viel Geld sie nehmen soll.

Ihr Zimmer ist 12 m<sup>2</sup> groß, mit kleinem Fenster zum Hinterhof im 3. Stock, nur die Oberlichter lassen sich öffnen. Die Matratze auf dem Bett ist uralt, die Bettwäsche wird einmal wöchentlich gewechselt und das bei fünf Kunden am Tag, die **Anna** bedient.

Es gibt einen Stuhl, einen kleinen Tisch und ein Waschbecken mit lediglich kaltem Wasser, wo **Anna** und gleichzeitig ihre Kunden Körperhygiene betreiben können. Aus **Annas** Perspektive sind die Verhältnisse – verglichen mit dem, was sie aus ihrer Heimat kennt – gar nicht so schlecht.

Sie verdient am Tag ca. 250 €, und da sie neben der Zimmermiete **Hakan** noch das Geld geben muss für die Arbeitspapiere, die er besorgt hat, bleiben ihr nach 20 Tagen noch 500 €. **Anna** ist glücklich und **Hakan** ist mit seinen 4.500 € auch zufrieden.

*Alles gut???*

Soweit einige Beispiele. Sie zeigen ein Stück Realität, wie heute im „Rotlicht“ Geld erzielt wird.

Ich möchte **kein** Bild zeichnen, nach dem jede bei uns in der Prostitution schaffende Person ausgebeutet wird und jeder Bordellbetreiber mit krimineller Neigung beseelt ist. Die Riesenumsätze in der Sexindustrie werden auch weiterhin erzielt werden, ob mit oder ohne Erlaubnisverfahren. Das wollen wir doch auch gar nicht verhindern.

Die Einführung einer Erlaubnispflicht wird aber Transparenz schaffen.

Sie wird Sachverhalte, wie ich sie geschildert habe, künftig nicht gänzlich beseitigen, aber – und davon bin ich überzeugt – deutlich reduzieren, und überall dort, wo wir entsprechende Auflagen formulieren, den Prostituierten ein Stück mehr Sicherheit bieten.

Warum sollten wir, wenn es unsere Möglichkeiten erlauben, nicht Anna aus Bulgarien die Chance bieten, hier in einem geordneten Umfeld arbeiten zu können, weitgehend geschützt vor Ausbeutung, im Vertrauen darauf, ein Mindestmaß an Arbeitsschutz und Hygiene beanspruchen zu können.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

# Teil D.

## Perspektive von Fachberatungsstellen

### „Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten – ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation der Prostituierten und nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels?“

#### **Stellungnahme**

*des KOK e. V., Hydra e. V. und Phoenix e. V. vom 31. März 2008*

Wir, der bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e. V., sind ein Zusammenschluss von zurzeit 37 Nichtregierungsorganisationen, die sich gegen den weltweiten Frauenhandel und für die Wahrung und Verwirklichung der Rechte von Migrantinnen einsetzen. Mitgliedsorganisationen des KOK sind Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel, Fachberatungsstellen für Prostituierte und Fachberatungsstellen für Migrantinnen sowie Frauenrechtsorganisationen.

Hydra e. V. in Berlin und Phoenix e. V. in Hannover beispielsweise sind zwei Projekte für Prostituierte, die sich neben der vielfältigen Beratungstätigkeit für den Abbau gesellschaftlicher Diskriminierung von Sexarbeiterinnen einsetzen. Zudem arbeiten beide Organisationen in verschiedenen kommunalen, landes- und bundesweiten Gremien an der Umsetzung des Prostitutionsgesetzes mit.

Der KOK setzt sich für einen würdevollen Umgang mit und für eine bedarfsgerechte Unterstützung und Betreuung von Betroffenen von Menschenhandel und gegen die rassistische und sexistische Diskriminierung von Migrantinnen ein. Außerdem sprechen wir uns für die rechtliche und soziale Gleichstellung von Prostituierten aus. Dabei fordern wir im Hinblick auf den Umgang mit dem Prostitutionsgesetz, dass dieses Bundesgesetz im Interesse der Frauen, die in der Prostitution arbeiten, umgesetzt wird. Es wird beobachtet, dass die uneinheitliche Anwendung des Prostitutionsgesetzes sowie der Mangel an dessen Implementierung in anderen Gesetzen zu großen Unsicherheiten aufseiten der Prostituierten und beteiligter Behörden geführt hat und als Folge viele der vom Gesetz angestrebten Verbesserungen nicht eingetreten sind.

Im Hinblick auf die Überlegungen zu einer Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten stehen für uns die Interessen und Bedürfnisse der freiwillig in der Prostitution tätigen Frauen im Mittelpunkt. Oberste Priorität ist es, gute Regelungen zu schaffen, die nachhaltig und effektiv die Situation von Prostituierten verbessern, deren Rechtsposition stärken und gute Arbeitsbedingungen sicherstellen.

Der KOK hat sich zusammen mit seinen Mitgliedern intensiv mit dem Prostitutionsgesetz, dem Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (ProstG) und den Stellungnahmen von verschiedenen Expertinnen und Experten befasst. Dabei sind wir zu den folgenden Ergebnissen gekommen:

## 1. Grundsätzliche Erwägungen

Grundsätzlich wird die weitere Diskussion, wie die Zielsetzung des ProstG weiter verwirklicht und dieses Gesetz implementiert werden kann, begrüßt. Wir sehen darin eine Möglichkeit, positive gesellschaftliche Prozesse anzustoßen und die Rechtspositionen von Prostituierten zu stärken. Dabei sollte nicht der Wunsch nach Reglementierung der Prostitution im Vordergrund stehen, sondern die Frage, welche Auflagen von Prostituierten und Bordellbetreiberinnen und -betreibern in sinnvoller Weise für die Einhaltung von guten Arbeitsbedingungen erfüllt werden sollten. Dafür ist die Frage nach dem Empowerment der Frauen, die in dem Bereich Prostitution arbeiten, essenziell.

Die dadurch geschaffene Transparenz kann dazu führen, dass Freiräume für Prostituierte geschaffen und sie in ihren Rechten und Rechtspositionen gestärkt werden.

## 2. Beteiligung von NGOs und Prostituierten

Alle weiteren Überlegungen zu der weiteren Implementierung des Prostitutionsgesetzes und zu einer möglichen Regelung von Prostitution und Prostitutionsstätten können nur mit der Beteiligung von Prostituierten und NGOs im Entscheidungsprozess diskutiert werden (partizipativer Ansatz). Diese sind es, die das Sprachrohr für die Belange und Forderungen der Prostituierten sind. Ihnen sind die Feinheiten des Milieus sowie die verschiedenen Formen der Prostitutionsausübung bekannt. Nur mit ihrer Mitwirkung kann es gelingen, einen auf die Praxis abgestimmten Regelungsrahmen zu entwickeln. Die Beteiligung von NGOs und Prostituierten gewährleistet, dass die spezifische Arbeitssituation der Frauen und die verschiedenen Formen der Prostitution Beachtung finden.

## 3. Einführung der Möglichkeit einer freiwilligen Anmeldung von Prostituierten gemäß § 14 GewO

Die Möglichkeit der gewerblichen Anmeldung nach § 14 GewO wird von vielen Gewerbebeamten zurzeit nicht ermöglicht. Von einigen Gewerbebeamten wird bei der Ablehnung einer Anmeldung auf die Sittenwidrigkeit und/oder die soziale Unwertigkeit von Prostitution hingewiesen. Ein solcher Einwand ist nach Einführung des ProstG jedoch nicht nachvollziehbar und widerspricht dem Willen des Bundesgesetzgebers.

Allerdings besteht keine Notwendigkeit, in der Prostitution tätige Frauen zu einer Anmeldung nach § 14 GewO zu verpflichten. Die damit einhergehende Datenerfassung und Übermittlung an weitere Behörden sowie die Erfassung der Betriebsinhaberin/des Betriebsinhabers und der angemeldeten Tätigkeit entspricht nicht dem Wunsch von vielen Prostituierten nach Anonymität. Viele befürchten zudem eine Diskriminierung und/oder gesellschaftliche Stigmatisierung, wenn sie offenlegen, als Prostituierte tätig zu sein.

Es sollte daher den Prostituierten eine Wahlmöglichkeit eingeräumt werden, ob sie eine gewerbliche Anmeldung wünschen oder nicht. In jedem Fall ist eine gesetzliche Klarstellung notwendig, die besagt, dass es sich bei Prostitution nunmehr gerade nicht mehr um eine unerlaubte und sittenwidrige Tätigkeit handelt.

#### 4. Arbeitsverhältnisse von Prostituierten

Die Arbeitsverhältnisse von Prostituierten unterscheiden sich. Einige arbeiten als Selbstständige, andere wiederum als Arbeitnehmerinnen. Die Anzahl der selbstständig Beschäftigten überwiegt jedoch.

Beide Formen beinhalten sowohl Vor- als auch Nachteile. Viele Prostituierte schätzen die Flexibilität und Unabhängigkeit als Selbstständige. Die freie Wahl der Arbeitszeiten und -orte sowie die uneingeschränkte Bewahrung ihrer sexuellen Autonomie haben für diese Frauen höchste Prioritäten. Hinzu kommt, dass viele der Tätigkeit als Prostituierte nicht langfristig nachgehen möchten und diese als vorübergehend betrachten.

Auf der anderen Seite schätzen einige Prostituierte durchaus die soziale Absicherung als Arbeitnehmerinnen. Diese Frauen fühlen sich durch das eingeschränkte Weisungsrecht des Arbeitgebers nicht in ihrer sexuellen Autonomie beschränkt.

#### 5. Einführung einer Erlaubnispflicht für Bordelle

Die Einführung einer Erlaubnispflicht für Bordellbetreiberinnen und Bordellbetreiber in die Gewerbeordnung wird grundsätzlich begrüßt. Darin wird eine gute Möglichkeit gesehen, die Rahmenbedingungen für die Ausübung der Prostitution konkret zu verbessern. Die Bordellbetreiberinnen und -betreiber müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllen, die zum einen dem Verbraucher (Freier), aber insbesondere auch den Prostituierten, unabhängig von dem Rechtsverhältnis, welches sie zu den Bordellbetreiberinnen und -betreibern haben, zugutekommen. Die Überlegungen zu der mit einer Erlaubnispflicht einhergehenden Einführung einer Zuverlässigkeitsprüfung werden ausdrücklich begrüßt. Die Erfahrungen des Dortmunder Modells haben gezeigt, dass die Verpflichtung zur gewerblichen Anmeldung von Bordellbetrieben positive Effekte auf die Regulierung von Prostitution haben kann.

Wir fordern, dass Grundlage der Überlegungen zu der Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten sein muss. Im Zuge der Einführung einer Erlaubnispflicht müssen daher gute Standards für die Arbeitsbedingungen von Prostituierten geschaffen werden. Allein die Einführung einer Erlaubnispflicht ohne die Implementierung von Standards in andere Gesetze, z. B. in das Gewerbe-, Bau-, Steuer- und Zivilrecht sowie die Schaffung von Hygienestandards, wird nicht zu verbesserten Rahmenbedingungen für die Prostituierten führen. Möglichkeiten, den Bordellbetreiberinnen und -betreibern nach dem jeweiligen Prostitutionsort in diesem Sinne Auflagen nach dem Bauordnungsrecht oder anderen gesetzlichen Grundlagen zu erteilen, sollten im Einzelnen sorgfältig geprüft werden. Die Voraussetzung für das Erteilen solcher Auflagen müsste natürlich eine Kategorisierung der einzelnen Arbeitsstätten sein.

## 6. Kontrollbefugnisse

Bei der Einführung einer Erlaubnispflicht oder anderer Mittel zur Regelung von Prostitution sollte nicht die Ausdehnung von polizeilichen Kontrollbefugnissen und/oder eine Zunahme von Kontrollen durch die Polizei im Vordergrund stehen, sondern vielmehr die Frage, wie gute Arbeitsbedingungen konkret geschaffen und gewährleistet werden können. Im Falle von Kontrollen sollten diese nicht primär durch die Polizei, sondern vor allem durch Gesundheits-, Gewerbe-, Ordnungs- und Bauämter erfolgen. Dabei sollten die beteiligten Behörden miteinander kooperieren, Kontrollen untereinander koordinieren und das dabei gewonnene Wissen austauschen.

## 7. Implementierung von Prostitution in das Zuwanderungsgesetz und seine Rechtsverordnungen

Bei der Festlegung von Voraussetzungen, die eine Prostituierte erfüllen muss, damit sie ihrer Tätigkeit nachgehen kann, ist zu berücksichtigen, dass viele Frauen, die in Deutschland der Prostitution nachgehen, Migrantinnen sind. Es wird befürchtet, dass bei der Einführung von weiteren Regelungen illegal in der Prostitution beschäftigte Frauen keinen Zugang zu Hilfsangeboten erhalten und sich ihre Situation verschlechtert. Für diese Frauen sollten gangbare Möglichkeiten geschaffen werden, damit sie die Voraussetzungen für ihre Erwerbstätigkeit erfüllen können und nicht ausgegrenzt werden. Insbesondere muss überlegt werden, inwieweit Migrantinnen innerhalb der bestehenden Gesetzeslage eine Arbeitserlaubnis bzw. ein Visum erhalten können.

## 8. Beratungsangebote und Ausstiegshilfen

Wir geben zu bedenken, dass ein gutes und flächendeckendes Beratungsangebot für Prostituierte essenziell für die Verbesserung der Situation von Prostituierten ist. Diese Angebote müssen nachhaltig gefördert werden. Zusätzlich müssen für umstiegswillige Prostituierte entsprechende Hilfen und Unterstützungsmöglichkeiten angeboten werden.



Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;  
sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

**Herausgeber:**

Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend  
11018 Berlin  
[www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

**Bezugsstelle:**

Publikationsversand der Bundesregierung  
Postfach 48 10 09  
18132 Rostock  
Tel.: 0 18 05/77 80 90\*  
Fax: 0 18 05/77 80 94\*  
E-Mail: [publikationen@bundesregierung.de](mailto:publikationen@bundesregierung.de)  
[www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

**Stand:** Mai 2009, 1. Auflage

**Gestaltung:** [www.avitamin.de](http://www.avitamin.de)

**Druck:** DruckVogt GmbH, Berlin

Für weitere Fragen nutzen Sie unser

Servicetelefon: 0 18 01/90 70 50\*\*

Fax: 0 30 18/5 55 44 00

Montag–Donnerstag 9–18 Uhr

E-Mail: [info@bmfsfj-service.bund.de](mailto:info@bmfsfj-service.bund.de)

\* jeder Anruf kostet 14 Cent pro Minute aus dem deutschen Festnetz,  
abweichende Preise aus den Mobilfunknetzen möglich

\*\* nur Anrufe aus dem Festnetz,  
3,9 Cent pro angefangene Minute