

# 20 gute Gründe

## für ein eindeutiges NEIN zur 'Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe'

von Doña Carmen e.V. – Stand November 2017

1.

### „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ – eine originäre Forderung von BKA und Innenministerien

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Prostituiertenschutzgesetz wird „Erlaubnispflicht“ für Prostitutionsgewerbe als das eigentliche „**Kernelement**“ (S. 2) der Neuregelung bezeichnet. Die Forderung nach einer **Erlaubnispflicht** für Prostitutionsstätten entstammt der 1993 veröffentlichten BKA-Auftragsstudie „**Logistik der Organisierten Kriminalität**“ von Prof. Dr. Ulrich Sieber, seinerzeit Professor für Strafrecht an der Uni Würzburg. Um Prostitution aus der „kriminalitätsfördernden Grauzone der Halblegalität herauszunehmen“, solle „insbesondere die Erteilung gewerberechtlicher **Genehmigungen für Bordelle**“ in Betracht gezogen werden. (S. 307) Ausgehend von einer „moralischen Ablehnung der Prostitution“ gehe es um die Etablierung effektiverer Kontrollstrategien mit dem Ziel der Eindämmung von Prostitution. Dazu bedürfe es „neuer Eingriffsbefugnisse des Staates“, wozu u.a. die „Abkoppelung von Ermittlungsmaßnahmen vom Erfordernis eines konkreten Tatverdachts bzw. einer konkreten Gefahr“ (S. 354) gehörten.

Die „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ war nie eine Forderung von Sexarbeiter/innen oder ihnen nahestehender Organisationen. Sie wurde 2007 im Zuge der Evaluation des Prostitutionsgesetzes seitens der damaligen großen Koalition aus CDU/CSU und SPD, namentlich von Bundesfamilienministerin Ursula von der Leyen (CDU), direkt vom BKA übernommen und seitdem als politische Forderung salonfähig gemacht.

2.

### „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ ohne sachlich begründete Legitimation

Eine „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ – so heißt es – sei notwendig, um das Selbstbestimmungsrecht von Sexarbeiter/innen durch eine engmaschigere Überwachung des Gewerbes zu gewährleisten. Doch die ins Feld geführten Argumente für die Einführung der Erlaubnispflicht erweisen sich allesamt als haltlose und fadenscheinige Vorwände:

Weder stimmt die vielfach vorgetragene These (1) einer „Zunahme der Kriminalität durch Legalisierung von Prostitution“, noch gibt es Belege für These (2) einer zunehmend „organisierten Kriminalität im Prostitutionsgewerbe“. Weder trifft es zu, dass „keine Kontrollen im Prostitutionsgewerbe möglich“ seien (These 3), noch findet Prostitution in einem „rechtsfreien Raum“ statt (These 4).

Die amtlich ausgewiesene Entwicklung der Zahl der Fälle, der mutmaßlichen Opfer sowie der verurteilten Täter bei den als einschlägig geltenden Straftatbeständen straft die Rede von einer gestiegenen (organisierten) Kriminalität im Prostitutionsgewerbe der Lüge. Nach Angaben der polizeilichen Kriminalstatistik sowie der Verurteilten-Statistik des Statistischen Bundesamts für die Jahre 2000 - 2016 sind folgende Entwicklungen zu verzeichnen:

#### § 180 a StGB („Ausbeutung von Prostituierten“)

Fälle:	<b>2000:</b> 1.365;	<b>2016:</b> 24;	- 98,2 %
Mutmaßliche Opfer	<b>2000:</b> 1.915;	<b>2016:</b> 27;	- 98,6 %
Tatverdächtige	<b>2000:</b> 1.133;	<b>2016:</b> 33;	- 97,1 %
Verurteilte Täter:	<b>2000:</b> 153;	<b>2015:</b> 3;	- 98,0 %

#### § 181 a StGB („Zuhälterei“)

Fälle:	<b>2000:</b> 1.104;	<b>2016:</b> 209;	- 81,1 %
Mutmaßliche Opfer	<b>2000:</b> 1.304;	<b>2016:</b> 229;	- 82,4 %
Tatverdächtige	<b>2000:</b> 766;	<b>2016:</b> 220;	- 71,3 %
Verurteilte Täter:	<b>2000:</b> 151;	<b>2015:</b> 14;	- 90,7 %

#### § 232 StGB („Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung“)

Fälle:	<b>2000:</b> 1.016;	<b>2016:</b> 487;	- 52,1 %
Mutmaßliche Opfer	<b>2000:</b> 1.197;	<b>2016:</b> 552;	- 53,9 %
Tatverdächtige	<b>2000:</b> 927;	<b>2016:</b> 484;	- 47,8 %
Verurteilte Täter:	<b>2000:</b> 148;	<b>2016:</b> 72;	- 51,4 %

„Das „Prostituiertenschutzgesetz“ wurde just in dem Jahr verabschiedet, für das die „Polizeiliche Kriminalstatistik 2016“ einen historischen Tiefstand der Kriminalitäts-Belastung im Prostitutionsgewerbe anzeigt. Niemals zuvor gab es so wenige mutmaßliche Opfer nach § 180a StGB („Ausbeutung von Prostituierten“) sowie nach § 181a StGB („Zuhälterei“). Die Zahl der mutmaßlichen Opfer bei dem Delikt „Menschenhandels zum Zwecke sexueller Ausbeutung“ weist 2016 mit 487 mutmaßlichen Opfern erstmals eine so niedrige Zahl auf, wie seit 25 Jahren nicht mehr (1992).

Gegen den hier deutlich werdenden Trend helfen auch keine **Dunkelfeld-Phantasien**.

Auch die Rede von „**organisierter Kriminalität**“ im Prostitutionsgewerbe erweist sich als leere Behauptung, für die es keine Belege gibt.

- Eine empirische Studie des BKA von 2006 ergab, dass eine **Einstufung als OK** bei Fällen von „Menschenhandel“ lediglich in wenigen polizeilichen Ermittlungsberichten, nicht aber auf staatsanwaltschaftlicher und richterlicher Ebene erfolgte. (vgl. Eric Minthe, Anette Herz, „Straftatbestand Menschenhandel - Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung“, 2006).
- In den 16 Jahren von 2000 bis 2015 verzeichnet die PKS insgesamt 11.037 Fälle von Menschenhandel (690 im Schnitt pro Jahr). Bei gleichzeitig 13.176 mutmaßlichen Opfern und 11.174 Tatverdächtigen ergibt sich, dass in diesem 16-Jahres-Zeitraum die **Kennziffer „Opfer pro Fall“** bei **1,2** und die **Kennziffer „Opfer pro Tatverdächtigem“** ebenfalls bei **1,2** lag. Das dürfte wohl kaum als Indiz für OK gewertet werden können.
- Jährlich dürfte man es vor diesem Hintergrund mit rund 100 gerichtlich bestätigten Geschädigten so genannter „Rotlichtkriminalität“ zu tun haben – bei insgesamt rund 200.000 Sexarbeiter/innen also ein Wert im Promille-Bereich. Nicht umsonst bezeichnete das BKA das „von diesem Kriminalitätsbereich ausgehende Gefährdungspotenzial“ als „**begrenzt**“ (Bundeslagebild Menschenhandel 2011, S. 14).

Der Verweis auf ein angeblich kriminalitätslastiges Prostitutionsgewerbe als Legitimation für die Einführung einer Erlaubnispflicht erweist sich bei Licht betrachtet als eine für die Verdummung der Öffentlichkeit betriebene Inszenierung.

Das belegen auch entsprechende Veröffentlichungen von EUROPOL. In der Studie **„Situation Report Trafficking in human beings in the EU“**, veröffentlicht im Februar 2016 (<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-in-eu>), benannte Europol für seine 25 Mitgliedsländer die im Bereich „Menschenhandel“ agierenden **bedrohlichsten Gruppen organisierter Kriminalität**. In den Jahren 2013/14 habe es sich hierbei um kriminelle Netzwerke aus Bulgarien, China, Tschechien, Ungarn, Nigeria, Rumänien und der Slowakei gehandelt. Ein Abgleich mit dem bundesdeutschen „Lagebild Menschenhandel“ unter dem Aspekt der nationalen Zugehörigkeit von mutmaßlichen Opfern und Tatverdächtigen bei „Menschenhandel“ kommt hinsichtlich der genannten Länder ausgehend von 2016 zu folgenden Ergebnissen:

- **„Menschenhandels-Opfer“ und Tatverdächtige aus Bulgarien:** Die absolute Zahl der Tatverdächtigen ist seit 4 Jahren rückläufig; Seit 6 Jahren übertrifft die Zahl der Tatverdächtigen die der Opfer: kein Indiz für eine gefährliche Form von OK.
- **„Menschenhandels-Opfer“ und Tatverdächtige aus China:** Das Bundeslagebild weist nur „asiatische“ Opfer und Tatverdächtige aus, d.h. die Zahl der chinesischen Staatsangehörigen diesbezüglich ist so gering, dass sie nicht erwähnenswert ist. Die Zahl der Opfer und Tatverdächtigen aus ganz Asien ist zudem ausgesprochen marginal im Verhältnis zum Rest.
- **„Menschenhandels-Opfer“ und Tatverdächtige aus Tschechien:** Deren Zahl ist in Deutschland derart gering, dass sie seit 2 Jahren in der Statistik des Bundeslagebilds gar nicht mehr aufgeführt werden.
- **„Menschenhandels-Opfer“ und Tatverdächtige aus Ungarn:** Meist übertrifft die Zahl der Tatverdächtigen die der mutmaßlichen Opfer: kein Indiz für OK!
- **„Menschenhandels-Opfer“ und Tatverdächtige aus Nigeria:** Die Zahl der nigerianischen Tatverdächtigen / Opfer bei MH ist sinkend und gänzlich im marginalen Bereich.
- **„Menschenhandels-Opfer“ und Tatverdächtige aus Rumänien:** Im Schnitt der letzten 8 Jahre kommen in Deutschland auf einen rumänischen Tatverdächtigen 1,4 mutmaßliche Opfer von Menschenhandel. Nicht gerade ein Indiz für die besondere Gefährlichkeit rumänischer Menschenhändler.
- **„Menschenhandels-Opfer“ und Tatverdächtige aus der Slowakei:** MH-Opfer aus dieser Nationalität wurden in der deutschen Statistik vor 6 Jahren das letzte Mal gesondert erwähnt; sie spielen mithin hierzulande keine herausragende Rolle. Slowakische Tatverdächtige finden in der deutschen Statistik überhaupt keine gesonderte Erwähnung.

Auch die Behauptung, Prostitution fände in einem „rechtsfreien Raum“ statt, erweist sich bei näherer Betrachtung als Legende. Ausweislich der von Doña Carmen e.V. geführten Razzien-Statistik wurden im Prostitutionsgewerbe allein in der Zeit von 2000 bis 2015 insgesamt 322 Großrazzien durchgeführt. Betroffen davon waren knapp 8.400 Objekte in 739 Gemeinden. 68.500 eingesetzte Ermittler kontrollierten dabei rund 48.000 Personen. Durch Razzien werden jährlich etwa 3.000 Frauen im Prostitutionsgewerbe kontrolliert. Hinzu kommen jährlich noch rund 44.000 kontrollierte Frauen durch Routine-Kontrollen in Prostitutions-Etablissements.

Angesichts derartiger Größenordnungen von einer „mangelnden Kontrolldichte“ im Prostitutionsgewerbe zu sprechen, ist reichlich absurd. Trotz des kontinuierlich hohen Niveaus der Kontrollmaßnahmen finden sich immer weniger Opfer im Prostitutionsgewerbe. Eine „Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten“ lässt sich damit nicht legitimieren.

### 3.

#### „Erlaubnispflicht“

#### – Mittel zur Stigmatisierung des Prostitutionsgewerbes

Das Prostituiertenschutzgesetz greift einen seit Jahren interessiert betriebenen **Gefahren-Diskurs hinsichtlich Prostitution** auf und befördert einen moralisch verbrämten Alarmismus. Prostitution soll als grundsätzlich „risikobehaftete Tätigkeit“ stigmatisiert und damit die Anwendung gewerberechtlicher Sonderregelungen legitimiert werden.

Gefahren in diesem Bereich sind offenbar allgegenwärtig und scheinen – ganz gleich um welche Form der Prostitutionsausübung es geht – den Alltag aller Sexarbeiter/innen zu bestimmen. In den begründenden Passagen des Gesetzentwurfs der Bundesregierung ist allenthalben die Rede von „Risiken und **Gefahren**“, von „**gefährlichen** Erscheinungsformen“ der Prostitution, von „**physischen und psychischen Gefährdungen**“, von „**Gefahren** für wichtige Individual-rechtsgüter“, von „**gesundheitlichen Gefahren**“ bis hin zu einer „**dringenden Gefahr** für Leib und Leben“ der Sexarbeiter/innen.

Die Häufigkeit, mit der in Entwurf und Begründung des so genannten „Prostituiertenschutzgesetzes“ auf derartige Gefahren verwiesen wird, steht allerdings in umgekehrtem Verhältnis zu wissenschaftlich nachprüfbaren Belegen für solche Behauptungen. In über 130 Seiten Text und Begründung des Prostituiertenschutzgesetzes verweist die Bundesregierung nur auf den seinerzeit bereits **10 Jahre alten „Bericht der Bundesregierung** zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes (BT-Drs.16/4146), „wonach empirische Befunde nicht außer Acht bleiben dürfen“, dass „die in diesem Bereich Tätigen belegbar erheblichen psychischen und physischen Gefährdungen ausgesetzt sind.“ (Gesetzesbegründung S. 36 oder 40?)

Der zitierte Regierungsbericht wiederum verweist auf **eine einzige**, ebenfalls von der Bundesregierung in Auftrag gegebene **Studie** („Teilpopulationenerhebung bei Prostituierten“). Alle 110 in dieser Studie befragten Frauen nahmen Hilfsorganisationen in Anspruch und wurden darüber rekrutiert; 32 % der Befragten waren zum Zeitpunkt der Befragung gar nicht mehr in der Prostitution tätig; 77 % der Befragten waren deutscher Nationalität; rund ein Drittel der Frauen waren drogenabhängige Straßenprostituierte!

Die Autorin Christa Oppenheimer musste daher bereits 2006 einräumen, dass die Studie „keinen Anspruch auf Repräsentativität“ erheben könne. Das ist - wohlgemerkt - die einzige „empirische Studie“, mit der die Bundesregierung das Prostituiertenschutzgesetz und dessen Kernelement, die Erlaubnispflicht, zu begründen vermochte!

### 4.

#### „Erlaubnispflicht“ als Einfallstor für moralische Wertungen

Es ist naheliegend, dass man versucht, den **Mangel an sachlichen Argumenten** hinsichtlich der Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe mit Hinweis auf **moralische Erwägungen** zu kompensieren.

Schon die BKA-Studie von 1993, die erstmals die Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten ins Spiel brachte, gründete diese Forderung – ganz offen formuliert – auf eine „**moralische Ablehnung der Prostitution**“ (S. 290) Im „Bericht der Bundesregierung“ zur Evaluation des Prostitutionsgesetzes von 2007 ließ Ursula von der Leyen nur leicht verklausuliert erklären: „Das Gebot der staatlichen Zurückhaltung in weltanschaulichen Fragen, bedeutet andererseits **nicht**, dass Prostitution von staatlicher Seite als erwünschte Form wirtschaftlicher Betätigung und in jeder Hinsicht **neutral** behandelt werden muss. (S. 9) Und im Jahr 2010 erklärte Bremens Innensenator Ulrich Mäurer (SPD), in einem für die damalige Beschlussfassung der Innenministerkonferenz maßgeblichen Positionspapier, dass „nicht zuletzt **moralische Besonderheiten**“ zu berücksichtigen seien, wenn es um „eine bundesgesetzliche Regelung sui generis“ im Falle von Prostitution gehe. (Senator für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen, Positionspapier ‚Regulierungsbedarfe im Zusammenhang mit der Prostitutionsausübung zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsprostitution, Bremen 11.10.2010)

Obgleich **moralische Erwägungen** für das Prostituiertenschutzgesetz und die Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe **nicht ursächlich** sind, ist doch unübersehbar, dass die mit dem Gesetz verbundene Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe umgehend für die Implementierung bestimmter Moralvorstellungen ausgenutzt wurde. Der ständige Verweis in der Gesetzesbegründung auf „unzuträgliche Auswüchse des Gewerbes“ (S. 1/2), auf „das vermehrte Auftreten neuer und problematischer Erscheinungsformen und Auswüchse“ (S. 31), auf „**gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution** und sozial unverträgliche oder jugendgefährdende Auswirkungen der Prostitutionsausübung“, die es „auszuschließen bzw. zu verdrängen“ gilt (S. 32), sprechen eine klare Sprache.

Vage und unbestimmte Plastikbegriffe wie „soziale Unverträglichkeit“ und die unvermeidliche „Jugendgefährdung“ erweisen sich als **scheunengroße Einfallstore** für nach wie vor bestehende negative moralische Bewertungen hinsichtlich Prostitution.

Fortan werden örtliche Behördenvertreter im Rahmen der Erlaubniserteilung Formen der Prostitutionsausübung verbieten dürfen, „die unter keinen Umständen als tolerabel angesehen werden können, weil sie in ihrer Ausgestaltung so angelegt sind, dass sie einer schweren Verletzung der Rechte der beteiligten Individuen Vorschub leisten.“ (S. 81) Erlaubt ist jedenfalls nicht „dass jedwede beliebige vorstellbare sexuelle Aktivität zwischen mündigen Individuen, solange zwischen allen Beteiligten Konsens über Preis und Gegenleistung herrscht, rechtswirksam vereinbart werden können.“ (S. 81) Dass einzelne Prostituierte „mit diesen Rahmenbedingungen zufrieden wären oder ...aufgrund ihrer selbstbewussten Persönlichkeit in der Lage wären, solche Gefährdungen abzuwehren“, spiele „keine Rolle“. (S. 85) Denn: „Generell gilt, dass die Beurteilung der Zulässigkeit gewerbsmäßiger Angebote nicht vollständig wertneutral erfolgt, sondern anhand des grundgesetzlich gebotenen Vorverständnisses und im Lichte der Schutzpflichten des Staates...“ (S. 80)

Dem **Rückgriff auf außerrechtliche moralische Maßstäbe** steht damit nichts mehr im Wege. Das grundgesetzlich gebotene „**Vorverständnis**“, auf das die Begründung des ProstSchG verweist, orientiert sich offenkundig nicht an dem in Art. 4 GG formulierten staatlichen **Neutralitätsgebot in weltanschaulichen Fragen**. Fortan bietet die im Zuge der Erlaubniserteilung erforderliche Vorlage eines „Betriebskonzepts“ die Gelegenheit einer behördlichen Selektion zwischen „tolerablen“ und „nicht-tolerablen“ Formen sexueller Dienstleistungen.

## 5. Entgrenzung der Prostitutionskontrolle mittels Ausweitung der Erlaubnispflicht

Durch eine Ausdehnung auf nahezu alle denkbaren und undenkbaeren Konstellationen „soll eine Umgehung der Erlaubnispflicht vermieden werden“ (S. 60) – so die Stoßrichtung des Prostituiertenschutzgesetzes. Ein „weiter Begriff der Prostitution“ (S. 33) gilt als Grundlage für die Erreichung des beabsichtigten „Schutzzwecks“ und gründet auf einem speziellen, in § 2 ProstSchG definierten Begriff „sexueller Dienstleistungen“.

Sexuelle Dienstleistungen sind fortan alle sexuellen Handlungen gegen Entgelt, (1) „unabhängig davon, ob es dabei zu körperlichen Berührungen oder zur Ausübung des Geschlechtsverkehrs zwischen den beteiligten Personen kommt“ (S. 57) und (2) unabhängig davon, ob es sich beim vereinbarten Entgelt um einen „Geldbetrag“ oder eine „geldwerte Gegenleistung“ (S. 57) handelt. Als vermeintlich trennscharfes Abgrenzungskriterium zu nicht-prostitutivem Sex gilt die subjektive „Gewinnorientierung“.

Vor diesem Hintergrund erfährt das dem Prostituiertenschutzgesetz zugrunde liegende Konzept des „erlaubnispflichtigen Prostitutionsgewerbes“ und damit die davon erfasste Kontrollzone eine ganz erhebliche Ausweitung.

Unter den **Begriff des „erlaubnispflichtigen Prostitutionsgewerbes“** fallen nun nicht nur die ursprünglich ins Auge gefassten ortsfesten „**Prostitutionsstätten**“, sondern darüber hinaus „See- und Binnenschiffe“ bzw. **Prostitutionsfahrzeuge, Prostitutionsvermittlungen** (z.B. Escort) und **Prostitutionsveranstaltungen** (S. 59 ff). Unter Letzteres fallen nunmehr Swinger-Clubs u.ä., sofern daran mit Wissen des Betreibers auch nur eine einzige Sexarbeiterin teilnimmt. Diese muss noch nicht einmal einschlägig aktiv werden, da im Anschluss an das Prostitutionsgesetz von 2002 bereits das bloße „Bereithalten“ zur Ausübung der Prostitution als integraler Bestandteil „sexueller Dienstleistungen“ gilt.

Konzessionierungspflichtig werden damit auch „**Tätigkeiten im organisatorischen Umfeld der Prostitution**“, insbesondere „im Bereich der Anbahnung der Prostitution.“ Darunter fallen „verschiedene Tätigkeiten der Kundenakquise, Veranstaltertätigkeiten, Fahr- und Begleit-dienste sowie das Bereitstellen einer räumlichen Infrastruktur einschließlich Nebenleistungen.“ (S. 58)

## 6.

### **Jenseits allgemein geltenden Gewerberechts (1):**

### **Spezielle „Gewerbe“-Definition führt zu „Erlaubnispflicht ab 2 Personen“**

Nach der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts liegt ein **Gewerbe** dann vor, wenn es sich um eine „nicht sozial unwertige“, „auf Gewinnerzielung gerichtete“ und zugleich „auf Dauer angelegte selbständige Tätigkeit“ handelt. Davon ausgenommen sind Urproduktion, freie Berufe und bloße Verwaltung eigenen Vermögens (Vermietungen).

Abweichend von dieser allgemein geltenden **qualitativen Definition** macht das „Prostituiertenschutzgesetz“ im Falle von Prostitution nunmehr ein **quantitatives Kriterium**, nämlich die Zahl der Personen, die ihren wirtschaftlichen Nutzen durch Zusammenwirken maximieren, zum neuen, ausschlaggebenden Kriterium für das Vorliegen eines Gewerbes.

So heißt es in § 2 Abs. 3 ProstSchG: „Ein **Prostitutionsgewerbe** betreibt, wer gewerbsmäßig Leistungen im Zusammenhang mit der Erbringung sexueller Dienstleistungen durch mindestens eine andere Person anbietet oder Räumlichkeiten hierfür bereitstellt...“. Im Umkehrschluss heißt es: „Ein Prostitutionsgewerbe betreibt damit nicht, wer ausschließlich aus seiner eigenen Prostitutionstätigkeit Nutzen zieht.“ (S. 58 Gesetzesbegründung)

Diese exklusiv für Prostitution geschaffene **quantitative Gewerbe-Definition** hat zur Folge, dass durch die bloße Kooperation von zwei, drei oder mehreren an sich nicht als Gewerbetreibende eingestuften Sexarbeiter/innen – etwa im Rahmen von Wohnungsprostitution – nunmehr plötzlich ein „erlaubnispflichtiges Gewerbe“ besteht, nur weil dabei die Zahl 1 überschritten wird.

Die bloße Zusammenarbeit zweier Hebammen, dreier Therapeuten oder von vier Rechtsanwälten macht aus ihnen noch lange keine Gewerbetreibenden. Nicht so im Falle von Prostitution. Die Erlaubnispflicht mit all ihren Überwachungstechnischen Konsequenzen beginnt hier bereits ab 2 Sexarbeiter/innen. Es geht hier also nicht um die Transparenz im Falle großer Laufhäuser und Mega-Bordelle, sondern um eine Prostitutionsbekämpfung durch flächendeckende Totalüberwachung nahezu sämtlicher Sexarbeiter/innen, mithin um **prostitutionsspezifisches Ausnahmerecht**.

## 7.

### **Jenseits allgemein geltenden Gewerberechts (2):** **Wohnungsvermieter als potenziell konzessionspflichtige Bordellbetreiber**

Aus der Definition des Prostitutionsgewerbes gemäß § 2 Abs. 3 ProstSchG geht hervor, dass ein solches Gewerbe auch dann vorliegt, wenn jemand - bezogen auf Sexdienstleistungen - „**Räumlichkeiten hierfür bereitstellt**“ bzw. „aus der Prostitution anderer wirtschaftlichen Nutzen“ zieht (Begründung zu § 3 ProstSchG).

Es müssen also nicht zwei Sexdienstleistende zusammenkommen, es reicht bereits eine einzige Sexarbeiterin, die durch Anmietung einer Wohnung zum Zwecke der Prostitution ihrem **Vermieter** einen „**wirtschaftlichen Nutzen**“ verschafft, sofern dieser „eine oder mehrere Wohnungen **gezielt** an eine oder mehrere Personen zum Zwecke der Ausübung der Prostitution“ zur Verfügung stellt. (Gesetzesbegründung, S. 59/60)

Während die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts den **Status des Gewerbetreibenden** nicht an den „wirtschaftlichen Nutzen“ als solchen, sondern erst an eine gewisse **Intensität** desselben, nämlich an eine auf „Gewinnerzielung“ gerichtete Tätigkeit knüpft und vor diesem Hintergrund die „**Verwaltung eigenen Vermögens** – gemeint ist: Vermietungen und Verpachtungen – regelmäßig von der gewerberechtl. Überwachung ausnimmt, setzt das „Prostituiertenschutzgesetz“ diesen allgemein geltenden Grundsatz außer Kraft.

Absehbar ist: Sexarbeiter/innen werden es zukünftig noch schwerer haben, Wohnraum zur selbständigen Ausübung ihrer Tätigkeit anmieten zu können, wenn Vermieter Gefahr laufen, als konzessionspflichtige Betreiber eines Prostitutionsgewerbes eingestuft zu werden. Sexarbeiter/innen werden damit in die **Grauzone einer heimlichen Prostitution** gedrängt. Ein schöner „Schutz“, der ihnen damit zuteilwird!

## 8.

### **Jenseits allgemein geltenden Gewerberechts (3):** **Komplette, uneingeschränkte Rundumüberwachung: jede Person, zu jeder Zeit, an jedem Ort**

Die allgemein übliche gewerberechtliche Überwachung betrifft gemäß § 29 Gewerbeordnung („Auskunft und Nachschau“) **ausschließlich Gewerbetreibende** sowie als „sonstige Personen“ bezeichnete Gewerbetreibende, die entweder einer Erlaubnis nach § 30 bis § 34e GewO bedürfen oder gegen die ein Untersagungsverfahren nach § 35 GewO eröffnet wurde.

Da laut Prostituiertenschutzgesetz Sexarbeit nicht als Ausübung eines Gewerbes gilt, wäre sie nach allgemein geltendem Gewerberecht von der Überwachung im Rahmen von „Auskunft und Nachschau“ normalerweise nicht betroffen. Das Prostituiertenschutzgesetz verschlechtert jedoch ihre rechtliche Position. Denn die für die Überwachung zuständige Behörde soll gemäß § 29 Abs.1 ProstSchG nicht nur befugt sein, „Grundstücke und Geschäftsräume der betroffenen Personen während der für Prostitutionsgewerbe üblichen Geschäftszeiten zu betreten“, sondern darüber hinaus „zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben an Orten, an denen Prostitution ausgeübt wird, jederzeit Personenkontrollen vorzunehmen.“ (S. 21)

Im Unterschied zum regulären Gewerberecht wird die Überwachung nunmehr von Gewerbetreibenden auf Nicht-Gewerbetreibende (unspezifische „Personen“), von den „üblichen Geschäftszeiten“ auf „jederzeit“ und von einschlägigen „Grundstücken und Geschäftsräumen“ auf nicht definierte „Orte“ ausgedehnt. Letzteres betrifft insbesondere Sexarbeiter/innen auf dem Straßenstrich.

**Überwachung** im Kontext der Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe ist somit **allumfassend** und zielt auf alle in diesem Berufszweig tätigen Personen. Die Zutrittsrechte der Überwachungsbehörden erstrecken sich konsequenterweise auch auf **Wohnungen**, in denen Prostituierte alleine, d. h. als Nicht-Gewerbetreibende tätig sind. So heißt es in § 31 Abs. 1 ProstSchG, dass entsprechende Überwachungsbefugnisse auch gelten sollen für den Fall, dass „eine Wohnung oder sonstige Räumlichkeiten oder ein Fahrzeug für die Erbringung sexueller Dienstleistungen durch eine Prostituierte oder einen Prostituierten genutzt wird“.

## 9. „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ im Widerspruch zum Grundrecht auf „Unverletzlichkeit der Wohnung“

Das vom allgemeinen Gewerberecht deutlich abweichende prostitutionsspezifische Sonderrecht steht für den **polizeistaatlichen Gehalt** der auf das Prostitutionsgewerbe angewandten Erlaubnispflicht. Sie bedeutet einen massiven Eingriff in das durch Grundgesetz Art. 13 geschützte **Recht auf „Unverletzlichkeit der Wohnung“**, das damit exklusiv für Sexarbeiter/innen außer Kraft gesetzt wird.

Wenn Wohnungen, in denen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden, ohne Schwierigkeit zu „erlaubnispflichtigen Prostitutionsstätten“ erklärt werden und jederzeit betreten werden können, wird der Wohnungscharakter dieser Räumlichkeiten in Abrede gestellt und der in Art. 13 GG garantierte Schutz der Unverletzlichkeit der Wohnung de facto ausgehebelt. Anstelle eines bislang für das Betreten einer Wohnung erforderlichen richterlichen Durchsuchungs-beschlusses tritt nunmehr die unterhalb der Schwelle eines solchen Beschlusses liegende „behördliche Nachschau und Überwachung“ als gesetzlich verankerte Regelaufgabe. Die Grundrechte von Sexarbeiter/innen werden damit massiv beeinträchtigt.



## 10.

### Jenseits allgemein geltenden Gewerberechts (4): **„Zuverlässigkeit“-Prüfung als Einfallstor für Willkür jeglicher Art: Vereins-Zugehörigkeit und Stellungnahme der Kriminalpolizei**

Die fortan vor Betriebseröffnung erforderliche „Zuverlässigkeit“-Prüfung von Betreiber/innen eines Prostitutionsgewerbes soll Kriminalität reduzieren und wird als mehr Sicherheit für Sexarbeiter/innen angepriesen.

Die Einführung dieser mit der Erlaubnispflicht einhergehenden Zuverlässigkeits-Prüfung basiert nicht auf empirischen Studien über kriminelles Verhalten seitens Betreiber/innen von Prostitutionsstätten. Es liegen keine validen Angaben darüber vor, welchen Anteil Betreiber/innen von Prostitutionsstätten unter den Tatverdächtigen der in § 15 Abs. 1 Satz 1 aufgeführten Delikte bislang hatten, bei denen eine **rechtskräftige Verurteilung binnen der letzten fünf Jahre** der Annahme einer „Zuverlässigkeit“ als Betreiber widerspräche.

Die **Fünf-Jahres-Regel** wird dabei umgehend mittels einer Einzelfall-Prüfung bei Vorliegen „sonstiger Erkenntnisse“ wieder **relativiert**: „Bei Verurteilungen, die länger als fünf Jahre zurückliegen, oder bei Vorliegen sonstiger Erkenntnisse ist **im konkreten Einzelfall** zu prüfen, ob sich daraus Zweifel an der Zuverlässigkeit der Person ergeben.“ (§ 15 Abs. 2 ProstSchG)

Hinzu kommt: Potenzielle Betreiber müssen sich noch nicht einmal persönlich etwas haben zuschulden kommen lassen. Ihnen kann **eine frühere, weniger als 10 Jahre zurückliegende Mitgliedschaft in einem Verein** zum Verhängnis werden, der verboten wurde – möglicherweise zu einem Zeitpunkt, als der Betreiber gar nicht mehr Mitglied des betreffenden Vereins war. Ein persönlich zurechenbares strafrechtlich relevantes Verhalten muss also gar nicht vorliegen.

Abweichend vom allgemein geltenden Gewerberecht kann zudem die „zuständige Behörde der **Landespolizei** „**Bedenken gegen die Zuverlässigkeit**“ vortragen. Dies erstreckt sich z.B. auf eine vermutete „Nähe zu kriminellen Gruppierungen“ (S. 83)

Die **Zuverlässigkeitsprüfung** im Kontext der Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe dient als Mittel, um eine rechtsstaatlich fragwürdige **Verdachtskultur** gegenüber dem „Milieu“ zu kultivieren. Von Rechtssicherheit kann angesichts solcher Vorgaben kaum die Rede sein.

## 11.

### Jenseits allgemein geltenden Gewerberechts (5): **Überprüfung auch der „Zuverlässigkeit“ von Sexarbeiter/innen / ggf. Beschäftigungsverbote**

Normalerweise wird im Gewerberecht nur die Zuverlässigkeit des „Gewerbetreibenden“ bzw. seines Stellvertreters geprüft. Nicht so im Prostitutionsgewerbe. Zusätzlich zu deren Zuverlässigkeit soll von Betreiber/innen gemäß § 25 ProstSchG auch noch die **Zuverlässigkeit sämtlicher Beschäftigter** (vom Türsteher bis zur Putzfrau) kontrolliert und garantiert werden.

Damit nicht genug: Im Prostitutionsgewerbe soll von den Betreibern eines Prostitutionsgewerbes auch die **Zuverlässigkeit** derjenigen Personen geprüft werden, die „**nicht in einem Beschäftigungsverhältnis**“ zu ihnen stehen. Gemeint sind damit die Sexarbeiter/innen, die üblicherweise nur in einem Mietverhältnis zum Betreiber stehen (vgl. § 25 Abs. 2 ProstSchG). Die Regelung geht soweit, dass von der zuständigen Überwachungsbehörde bei Vorliegen entsprechender Hinweise „dem Betreiber eines Prostitutionsgewerbes... die **Beschäftigung** einer Person **oder** deren **Tätigkeit** in seinem Prostitutionsgewerbe untersagt werden“ kann (§ 25 Abs. 3 ProstSchG).

Die konkrete Ausgestaltung der Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe sichert den Überwachungsbehörden derart weitreichende Eingriffsbefugnisse, die sich ansonsten – außer im Bewachungsgewerbe – in keinem Gewerbe finden, schon gar nicht bei den sonst so oft bemühten Pommesbuden.

## 12.

### **Jenseits allgemein geltenden Gewerberechts (6): Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe instrumentalisiert diskriminierendes Sonderstrafrecht**

Das Strafrecht ist gemeinhin nicht der Ort, um die Berufsausübung eines bestimmten Gewerbes zu regulieren. Gleichwohl kennt das deutsche Strafrecht im 30. Abschnitt des StGB („Straftaten im Amt“) Bestimmungen, die Staatsbedienstete und Mandatsträger in besonderem Maße schützen oder verpflichten. Doch nirgends im deutschen Strafrecht findet sich eine gewerbliche Tätigkeit jenseits des Staatsdienstes, die derart extensiv strafrechtlich reglementiert und „geschützt“ wird, wie das im Falle von Prostitution geschieht. Es ist leicht erkennbar, dass es sich hierbei um hergebrachtes diskriminierendes Sonder-Recht gegen Prostitution handelt.

Unter den insgesamt 27 „Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung“ finden sich allein acht Paragrafen, die speziell die Ausübung der Prostitution regulieren. Unter den 17 Paragrafen der „Straftaten gegen die persönliche Freiheit“ finden sich allein 3 Paragrafen, die sich speziell auf die Ausübung der Prostitution beziehen.

	<b>StGB-Paragraf</b>	<b>Straftat</b>
	<b>Einführungsgesetz StGB</b>	
<b>1</b>	Art. 297 EG StGB	Verbot der Prostitution („Sperrgebiete“)
	<b>27 „Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung“, darunter</b>	
<b>1</b>	§ 180 Abs. 2 StGB	Förderung sexueller Handlungen Minderjähriger
<b>2</b>	§ 180a StGB	Ausbeutung von Prostituierten
<b>3</b>	§ 181a StGB	Zuhälterei
<b>4</b>	§ 181 c StGB	Vermögensstrafe und erweiterter Verfall
<b>5</b>	§ 182 Abs. 2 StGB	Sexueller Missbrauch von Jugendlichen
<b>6</b>	§ 183a StGB	Erregung öffentlichen Ärgernisses
<b>7</b>	§ 184f StGB	Ausübung der verbotenen Prostitution
<b>8</b>	§ 184g StGB	Jugendgefährdende Prostitution
	<b>„Straftaten gegen die persönliche Freiheit“, darunter</b>	
<b>1</b>	§ 232 StGB	Menschenhandel
<b>2</b>	§ 232a StGB	Zwangsprostitution
<b>3</b>	§ 233a StGB	Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung

Indem sich die **Zuverlässigkeits-Prüfung nach § 15 ProstSchG** daran orientiert, ob ein Verstoß gegen die strafrechtlichen Bestimmungen zur Prostitutionsausübung vorliegt, wird

(1) diskriminierendes Sonder-Strafrecht fortgeschleppt und (2) in die gewerberechtliche Reglementierung implementiert mit der Folge, dass das Prostitutionsgewerbe eine im Vergleich zu anderen Gewerben sachlich nicht gerechtfertigte, historisch-ideologisch bedingte, fortgesetzte rechtliche Ungleichbehandlung erfährt.

Die Instrumentalisierung des tradierten Sonder-Strafrechts zu Prostitution im Kontext der Zuverlässigkeits-Prüfung bei der Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe ist eine unverhältnismäßige Hürde der Berufsausübung, die so bei keinem anderen Gewerbe besteht. Sie führt erwartungsgemäß zu einer höheren Ablehnungsquote hinsichtlich der Zulassung als Gewerbetreibende(r) und damit zu einer künstlichen Einschränkung legaler Beschäftigungsmöglichkeiten für Sexarbeiter/innen.

Darüber hinaus kommt darüber weitere **Willkür** ins Spiel. So ahndet der „Zuhälter“-Paragraf bis heute ein Verhalten, dass in anderen Berufen als ganz normale Arbeitgeber-Tätigkeit gilt. Auch Verurteilungen zu „**Menschenhandel**“ sind nach Überzeugung des Hallenser Strafrechtlers Prof. Joachim Renzikowski, mehrfach Berater der Bundesregierung in Sachen Prostitutionsgesetzgebung, wegen Abgrenzungsproblemen zu ähnlich gelagerten Straftatbeständen vielfach reine Willkür:

*„In der Praxis haben wir den Eindruck, dass dann so verurteilt wird, wie der Würfel fällt. Also: Gerade Zahl ist Zuhälterei und Förderung der Prostitution, ungerade Zahl, aber nur eine Eins, ist Menschenhandel und Drei und Fünf ist Freispruch. Das mag jetzt übertrieben sein, aber es ist derzeit völlig willkürlich.“* (Protokoll des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen u. Jugend des Deutschen Bundestags, 61.Sitzung, 19.3.2012, S. 26)

Diese **Willkür** wird nun mittels der Zuverlässigkeitsprüfung von Prostitutionsstätten-Betreibern bruchlos in das System der Erlaubnispflicht eingefügt.

### 13.

#### **Jenseits allgemein geltenden Strafrechts: Erlaubnispflicht ersetzt richterliche Feststellung durch behördliche Mutmaßungen**

Die Versagung der Erlaubnis zum Betreiben eines Prostitutionsgewerbes kann bereits dann erfolgen, wenn „Anhaltspunkte“ dafür bestehen, dass nach § 14 Abs. 2 ProstSchG ein Betriebskonzept „der **Ausbeutung** von Prostituierten **Vorschub leistet**“. In diesem Sinne darf die „zuständige Behörde“ auch gegenüber einzelnen Sexarbeiter/innen verfahren. Kommt die Behörde zu der Einschätzung, dass eine Prostituierte „von Dritten **ausgebeutet** wird oder **werden soll**“, so kann der Sexarbeiterin nach § 5 Abs. 2 ProstSchG die Ausübung der Prostitution behördlicherseits verweigert werden.

Ausschlaggebend für die Erteilung einer Erlaubnis oder das Verbot eines Prostitutionsgewerbes bzw. der Ausübung von Prostitution werden damit **subjektive Mutmaßungen über mögliche zukünftige Entwicklungen** vor dem Hintergrund einer von einem „Vorverständnis“ geleiteten, „nicht vollständig wertneutralen“ Haltung (S. 84) der zuständigen Behörde.

Dabei kann fortan auch einvernehmlich vereinbarten Beschäftigungsverhältnissen, die nicht auf Zwang beruhen, die Erlaubnis aufgrund mutmaßlicher Ausbeutung versagt werden.

Die das Strafrecht bislang kennzeichnende Koppelung von „Zwang“ und „Ausbeutung“ wird damit negiert. Denn ‚Ausbeutung‘ gilt im bundesdeutschen Strafrecht nur dann als Straftatbestand, wenn sie mit ‚Zwang‘ oder ‚Gewalt‘ einhergeht. Sie muss durch „Druck oder sonstige gezielte Einwirkung“, stets „gegen den Willen“ der betroffenen Person und somit „einseitig“ eine Abhängigkeit herbeiführen oder aufrechterhalten, die die betroffene Person

an einer Selbstbefreiung bzw. Loslösung aus diesem Verhältnis hindert. Diese Konzeption einer Koppelung von ‚Ausbeutung‘ und ‚Zwang‘ kennzeichnet den **§ 180a StGB** („Ausbeutung von Prostituierten“) mit dem Kriterium des unzulässigen **Haltens** „in persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit“. Diese Konzeption kennzeichnete bis 2016 den bis dahin geltenden **§ 233 StGB** („Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft“), wo ‚Ausbeutung‘, definiert als Beschäftigung in einem „auffälligen Missverhältnis“ zu Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmer/innen, nur dann strafbar war, wenn sie unter „**Ausnutzung einer Zwangslage**“ erfolgte. In gleicher Weise wird immer noch bei **§ 291 StGB** („Wucher“) vorausgesetzt, dass dabei zugleich „die **Zwangslage**, die Unerfahrenheit, der Mangel an Urteilsvermögen oder die erhebliche Willensschwäche eines anderen“ ausgebeutet wird.

Das „Prostituiertenschutzgesetz“ entkoppelt genau diese das Strafrecht (bislang) auszeichnende Verbindung von ‚Ausbeutung‘ und ‚Zwang‘.

In einem erlaubnispflichtigen Prostitutionsgewerbe ist die Beschäftigung von Personen dann zu untersagen, „wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Person von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage... zur Prostitution gebracht **oder** diese Person von Dritten ausgebeutet wird oder werden soll.“ (§ 5 Abs. 2 ProstSchG).

Das bedeutet nichts anderes, als dass die bislang mit strafbarer ‚Ausbeutung‘ einhergehende „Ausnutzung einer Zwangslage“ nicht mehr nachgewiesen werden muss und auch einvernehmlich eingegangenen Beschäftigungsverhältnissen – z. B. mit Verweis auf ein „auffälliges Missverhältnisses“ zwischen Leistung und dafür gefordertes Entgelt – die Erlaubnis verweigert werden kann.

## 14.

### **Jenseits geltenden Gewerberechts (6):**

### **Erlaubnis & „eingeschränktes Weisungsrecht“ – Möglichkeit abhängiger Beschäftigungsverhältnisse weiter ausgehebelt**

Die Erteilung einer Erlaubnis für Prostitutionsgewerbe ist gemäß § 26 Abs. 2 ProstSchG gekoppelt an eine „Einschränkung von Weisungen und Vorgaben“.

Das „Prostituiertenschutzgesetz“ nimmt dabei gegenüber dem Prostitutionsgesetz von 2002 eine **weitergehende Einschränkung des Weisungsrechts** vor, auch wenn sie in der Gesetzesbegründung nur als „Präzisierung“ bezeichnet wird.

Explizit gelten nunmehr Weisungen als unzulässig, die sich auf **Art** bzw. **Ausmaß sexueller Dienstleistungen** beziehen. Das gilt fortan auch „ohne dass ein Dienstvertrag oder ein Beschäftigungsverhältnis“ besteht. (S. 96) Unzulässig sind zudem „Vorgaben durch Hausordnungen oder ähnliches sowie verbale Einzelanweisungen“, sofern sie sich auf Art und Weise oder Ausmaß der Erbringung sexueller Dienstleistungen beziehen, sowie Weisungen, die „in ihrer Ausrichtung und Intensität“ einen „Eingriff in die geschützte Intimsphäre der Prostituierten bewirken“. (S. 97)

Mit „Präzisionen“ schränken „das Direktionsrecht nach **§ 106 der Gewerbeordnung** für Arbeitsverhältnisse ein.“ (S. 112), wo es heißt: „Der Arbeitgeber kann Inhalt, Ort und Zeit der Arbeitsleistung nach billigem Ermessen näher bestimmen, soweit diese Arbeitsbedingungen nicht durch den Arbeitsvertrag, Bestimmungen einer Betriebsvereinbarung, eines anwendbaren Tarifvertrages oder gesetzliche Vorschriften festgelegt sind...“

De facto sind damit der § 106 GewO und damit die Möglichkeit eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses mit dazugehörigem Sozialversicherungsschutz für Sexarbeiter/-innen weiter ausgehebelt worden.

## 15.

### **Jenseits geltenden Gewerberechts (6):**

### **Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe ermöglicht komplettes Bewegungsprofil von Sexarbeiter/innen**

Zu den Dokumentationspflichten der Betreiber/innen im Kontext der Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe gehören nach § 28 ProstSchG die Pflicht, vor Tätigkeitsantritt die personenbezogene Daten der bei ihnen tätigen Sexarbeiter/innen sowie deren Tätigkeitstage und die in dieser Zeit geflossenen Zahlungen jeweils „am gleichen Tage“ aufzuzeichnen, diese Daten aufzubewahren und den zuständigen Behörden auf Verlangen vorzulegen.

Damit sind privaten Betreiber/innen von Prostitutions-Etablissements Kontroll- und Überwachungsrechte gegenüber Sexarbeiterinnen, die massiv in deren durch Art. 2 Grundgesetz geschütztes **informationelles Selbstbestimmungsrecht** eingreifen.

Durch Zusammenführung der so erhobenen Daten wird ersichtlich, welche Sexarbeiterinnen wo, wann, wie oft, wie lange und zu welchen Konditionen in der Prostitution tätig waren. Damit erhält der Staat zusätzlich zu den bei der Registrierung erlangten Daten ein **komplettes Bewegungsprofil** der betroffenen Sexarbeiter/innen. Durch die „strikte und nahezu ausnahmslose“ Konstruktion der Erlaubnispflicht (ab 2 Personen) ist damit zu rechnen, dass darüber mehr als 95 % aller in der Prostitution tätigen Sexarbeiter/innen erfasst werden. Bei diesem Daten-Striptease handelt es sich um eine unverhältnismäßige, rechtsstaatlich problematische Sonderbehandlung einer ganzen Berufsgruppe. Die gläserne Prostituierte wird Wirklichkeit.

Die hierbei vom Staat an Privatpersonen delegierte und outgesourcte Kontrolle erfolgt mehrheitlich durch Männer und betrifft mehrheitlich Frauen sowie deren Umgang mit Sexualität. Es handelt sich um eine gegen Frauen gerichtete patriarchale Kontrolle, die sich im Kontext der Vorgaben der Erlaubnispflicht auch auf ihr persönliches Umfeld und ihr Sexualverhalten erstreckt. Schließlich sind auch Sexarbeiter/innen „Verpflichtete der Kondompflicht“, deren Einhaltung die Betreiber von Prostitutionsgewerben zu überwachen haben.

## 16.

### **„Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“:**

### **Auskunftspflicht auch für Nicht-Gewerbetreibende**

Nach § 29 GeWO („Auskunft und Nachschau“) haben **Gewerbetreibende** oder sonstige Personen, 1. die einer Erlaubnis nach den §§... bedürfen... , 2. die ... öffentlich bestellt sind, 3. die ein überwachungsbedürftiges Gewerbe im Sinne des § 38 Abs. 1 betreiben, 4. gegen die ein Untersagungsverfahren nach § 35 oder § 59 eröffnet oder abgeschlossen wurde, 5. die ein Gewerbe nach § 18 Abs. 1 Satz 1 des Kulturgüterrückgabegesetzes betreiben (Betroffene) ... den Beauftragten der zuständigen öffentlichen Stelle auf Verlangen die für

die Überwachung des Geschäftsbetriebs erforderlichen **mündlichen und schriftlichen Auskünfte** unentgeltlich **zu erteilen.**“

Während sich die Auskunftspflicht im Zuge der Überwachung erlaubnispflichtiger Gewerbe gemeinhin nur auf die Person des Gewerbetreibenden bezieht, wird im Falle des Prostitutionsgewerbes von § 29 Abs.1 GewO bezeichnenderweise abgewichen. So heißt es in § 30 ProstSchG (Auskunftspflicht im Rahmen der Überwachung): „*Betreiber eines Prostitutionsgewerbes, als Stellvertretung oder als Betriebsleitung eingesetzte Personen sowie **Prostituierte sind verpflichtet, der zuständigen Behörde und den von ihr Beauftragten auf deren Verlangen die für die Überwachung des Geschäftsbetriebes erforderlichen mündlichen und schriftlichen Auskünfte zu erteilen.***“

## 17.

### „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“: Ausnahmerecht jenseits des allgemeinen Gewerberechts

Die **politische Entscheidung** für die intensivste Variante gewerberechtlicher Kontrolle von Prostitutionsstätten in Form der „**Erlaubnispflicht**“ hat – wie dargelegt – keine in der Kriminalitätsentwicklung begründete objektive Veranlassung, sondern resultiert allein aus dem Überwachungsbedürfnis derer, die sich von Prostitution – warum auch immer – bedroht fühlen.

Im Kontext des Prostituiertenschutzgesetzes wird die Erlaubnispflicht aus einem originär gewerberechtlichen Instrument zu einem Mittel vermeintlich effektiverer polizeilicher Strafverfolgung. Damit aber wandelt sich ihr Charakter. Die **konkrete Ausgestaltung der Erlaubnispflicht** erfolgt nicht Anlehnung an das geltende Gewerberecht, sondern strukturell in gravierender Abweichung von ihm. Die Erlaubnispflicht degeneriert zum „Kernelement“ einer polizeilichen Reglementierung der Prostitution.

Das dokumentieren nicht nur die systematischen Abweichungen von der allgemein geltenden Gewerbeordnung, wie sie zum Ausdruck kommen in dem zugrunde liegenden speziellen Gewerbebegriff, in der Instrumentalisierung des Strafrechts zum Zwecke der Einschränkung von Gewerbe-Erlaubnissen etc. etc. Das dokumentieren darüber hinaus zahlreiche **Abwei-chungen** gegenüber dem **Umgang mit sonstigen erlaubnispflichtigen Gewerbearten** jenseits der Prostitution:

- ein Absprechen der Zuverlässigkeit bei **rechtskräftiger Verurteilung** gibt es nur bei einer Minderheit erlaubnispflichtiger Gewerbe, nämlich bei nur etwa **20 %** dieser Gewerbearten;
- ein Absprechen der Zuverlässigkeit in Fällen (früherer) **Mitgliedschaft** bei einem in den letzten 10 Jahren **verbotenen Verein** gibt es nur bei einer Minderheit erlaubnispflichtiger Gewerbe, nämlich bei nur etwa **6 %** dieser Gewerbearten;
- die **Überprüfung der Zuverlässigkeit** eines Antragstellers durch die (Orts-)**Polizei** bzw. das **BKA** gibt es nur bei einer Minderheit erlaubnispflichtiger Gewerbe, nämlich bei nur etwa **6 %** dieser Gewerbearten;
- die **zeitliche Befristung der Erlaubnis** durch eine erneute Zuverlässigkeitsprüfung gibt es nur bei einer Minderheit erlaubnispflichtiger Gewerbe, nämlich bei nur etwa **30 %** dieser Gewerbearten;
- eine **Ausdehnung der Zuverlässigkeitsüberprüfung** auf mögliche **Stellvertreter** des Gewerbetreibenden gibt es nur bei einer Minderheit erlaubnispflichtiger Gewerbe, nämlich bei nur etwa **6 %** dieser Gewerbearten;

- ein behördliches **Eingriffsrecht** im Sinne einer **Untersagung des Tätigwerdens abhängig beschäftigter Personen** gibt es nur bei einer Minderheit erlaubnispflichtiger Gewerbe, nämlich bei nur etwa **16 %** dieser Gewerbearten;
- ein behördliches **Eingriffsrecht** im Sinne einer **Untersagung von „Tätigkeiten“ ohne Vorliegen eines Beschäftigungsverhältnisses** gibt es nur bei einer Minderheit erlaubnispflichtiger Gewerbe, nämlich bei nur **2 %** dieser Gewerbearten;
- das Erfordernis der **Vorlage eines „Konzepts“ bzw. „Geschäftsplans“** im Zuge der Erlaubniserteilung gibt es nur bei einer Minderheit erlaubnispflichtiger Gewerbe, nämlich bei nur etwa **16 %** dieser Gewerbearten;
- die **Möglichkeit „nachträglicher Auflagen“** seitens der Behörden gibt es nur bei einer Minderheit erlaubnispflichtiger Gewerbe, nämlich bei nur etwa **36 %** dieser Gewerbearten;
- die Existenz eines speziellen Bußgeldkatalogs gibt es nur bei einer Minderheit erlaubnispflichtiger Gewerbe, nämlich bei nur etwa **4 %** dieser Gewerbearten;

Es ist also festzustellen: Ausgerechnet im Umgang mit Prostitution erfolgt eine auffällige Kumulierung von ansonsten eher wenig praktizierten behördlichen Kontroll- und Interventionsmöglichkeiten. In Anbetracht dessen lässt sich von einer gezielten, diskriminierenden Sonderbehandlung des Prostitutionsgewerbes, von einem prostitutionsspezifischen Ausnahmerecht zu sprechen. Ein derart konzentriertes Ausnahmerecht mit Verweis auf die „Besonderheiten des Prostitutionsgewerbes“ zu rechtfertigen, dürfte schwerfallen.

## 18.

### Folgen der Erlaubnispflicht (1):

### **Vereinzelung von Sexarbeit, Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen, Kriminalisierung, Auswanderung und Ausstieg**

Wenn das Konzept einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe Betreiber/innen von Prostitutions-Etablissements mehr als 30 spezielle Verpflichtungen vorsieht und diese Pflichten entsprechend der Definition des „erlaubnispflichtigen Prostitutionsgewerbes“ bereits dann anfallen, wenn gerade einmal zwei (!) Sexarbeiter/innen gemeinsam in einer Wohnung anschaffen, dann sind folgende Reaktionen die notwendige und bewusst einkalkulierte Folge:

- **Flucht in die Vereinzelung** und gesellschaftliche Isolation als **Ausweichreaktion** auf das Konzept „Erlaubnispflicht ab 2 Personen“ (Trend zu Ein-Frau-Prostitutions-etablissements); Die Betroffenen haben damit höhere ökonomische Grundkosten zu schultern und durch Sexarbeit zu erwirtschaften, was ihrer Lebenssituation verschlechtern wird;
- aufgrund der Vereinzelung **weniger Sicherheit**, die gemeinhin aus dem räumlichen Zusammenwirken mit anderen Sexarbeiter/innen erwächst; **Abschneiden von relevanten Informationen**, nicht zuletzt zu Fragen der gesundheitlichen Vorsorge; **geringere Erreichbarkeit** durch Beratungsangebote. Statt „Schutz“ unterm Strich also eine massive **Verschlechterung der Arbeits- und Lebenssituation**;

- **Ausstieg** aus der Prostitution als **Folge der allgemeinen Abschreckung** im Zusammenhang übermäßiger Verpflichtungen und dem damit verbundenen Zwangsouting;
- **Auswanderung der Frauen in andere Länder** mit einem geringeren Grad an repressiven Regelungen bzw. geringerer Kontrolldichte;
- **Illegalisierung** und **zunehmende Kriminalisierung** der Frauen durch den Versuch, ihre Prostitutionstätigkeit jenseits des nun gegebenen rechtlichen Rahmens fortzusetzen; Prostitutionsmigrantinnen sind zusätzlich von **Ausweisung** und **Abschiebungen** bedroht.

## 19.

### Folgen der Erlaubnispflicht (2):

#### **„Lizenz zur Schließung“: Generalangriff auf die Infrastruktur der Prostitution – Programm der Arbeitsplatz- und Existenzvernichtung**

Das unverkennbare Übermaß an Pflichten für Betreiber/innen von Prostitutionsstätten, das mit Elementen der Willkür gespickte Verfahren der Zuverlässigkeits-Prüfung, die zahlreichen und unbestimmten Möglichkeiten für jederzeitige Anordnungen, die Möglichkeiten für die nachträgliche Erteilung von Auflagen, die breite Palette der Versagungs-Möglichkeiten sowie die in § 18 formulierten „Mindestanforderungen“, die sich für kleinere Betriebe als unüberwindliche ökonomische Hürde und für sämtliche Betriebe als bloße Kontrollanlässe zum Zwecke der Schikane und Schließung erweisen werden – all das ist politisches Kalkül.

Das Ziel ist: Man will Betreiber/innen von Prostitutionsstätten vor Augen führen, dass sich ökonomische Investitionen in diesen Wirtschaftsbereich als unrentabel erweisen und sich nicht mehr lohnen. Man will Investoren dazu veranlassen, ihr Kapital aus dieser Branche abzuziehen. Denn Deutschland soll nicht länger das „Bordell Europas“ sein – wie es die abolitionistische Propaganda als Gefahr an die Wand gemalt hat.

Die Anwendung der Erlaubnispflicht auf das Prostitutionsgewerbe sowie ihre konkrete Ausgestaltung verdeutlichen, dass das eigentliche Ziel des Prostituiertenschutzgesetzes nicht die Eindämmung von „Auswüchsen“ der Prostitution, sondern die **maximale Eindämmung der Prostitution** selbst ist. Im Unterschied zum „**Schwedischen Modell**“ einer **Bekämpfung der Nachfrage** nach sexueller Dienstleistungen geht es dem „**Deutschen Modell**“ der „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ um eine systematische und nachhaltige **Einschränkung des Angebots** sexueller Dienstleistungen.

Die politische Klasse hat sich realistischere Weise nicht das Ziel einer Abschaffung von Prostitution gesetzt. Aber man kann schrittweise die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Prostitution durch **Zerschlagung ihrer Infrastruktur** und durch die Eindämmung von Prostitutionstätigkeit wieder **aus dem Wirtschaftsleben verbannt** wird. Erst wenn es der politischen Klasse gelingt, Prostitution wieder eine gesellschaftliche **Nischenstellung** zuzuweisen, wären die Voraussetzungen für eine Rückabwicklung der bislang erreichten Legalisierung von Prostitution gegeben.

Die erste und unmittelbare Konsequenz der Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe wird eine massenhafte und flächendeckende Schließung von Prostitutions-Etablissements sein. Sexarbeiter/-innen werden damit einen großen Teil der Infrastruktur für den Kauf und Verkauf sexueller Dienstleistungen verlieren.

Diese Folgen – nicht aber der angebliche Schutz von Prostituierten – ist das eigentliche Ziel. Das ist die **heimliche Agenda des „Prostituiertenschutzgesetzes“**, die sich hinter der Fassade regierungsoffizieller Verlautbarungen verbirgt. Da sollte man sich keiner Illusionen



hingeben. Schon in der für die Erlaubnispflicht grundlegenden BKA-Studie „Logistik der organisierten Kriminalität“ aus dem Jahre 1993 hieß es recht unmissverständlich, dass eine Strafverfolgung im Bereich der Prostitution nur Sinn mache, „**wenn daneben auch die genutzten (insb. Logistik-) Strukturen und Märkte beseitigt werden.**“ (S. 290)

## 20.

### Käme eine „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ in Frage? Und wenn ja, wann?

Klar ist: Eine „**Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe**“, so wie sie unter den gegenwärtigen Bedingungen im Prostituiertenschutzgesetz konzipiert ist, kommt aus den hier genannten Gründen aus Sicht von Sexarbeiter/innen nie und nimmer in Betracht. Das bedeutet aber nicht die generelle Ablehnung gewerberechtlicher Verpflichtungen und die Reklamierung einer exklusiven Sonderbehandlung von Prostitution.

Die gewerberechtliche **Überwachungsskala** verfügt über unterschiedliche Abstufungen: Diese reichen von „anzeigepflichtig“ und „überwachungsbedürftig“ bis hin zu „erlaubnispflichtig“. Die überwiegende Mehrheit aller Gewerbe gilt hierzulande als „anzeigepflichtig“. Nur ein überschaubar geringer Teil gewerblicher Betätigungen gilt darüber hinaus als „überwachungsbedürftig“ oder gar „erlaubnispflichtig“.

Grundsätzlich kann die in der Gewerbeordnung § 14 verankerte „**Anzeigepflicht**“ für **Prostitutionsgewerbe** für völlig ausreichend betrachtet werden. Auf dieser Grundlage greifen im Zweifel die Gewerbeuntersagungsverfahren nach § 35 Gewerbeordnung, die im Prostitutionsgewerbe bezeichnenderweise bislang noch nie zur Anwendung kamen. Es versteht sich von selbst, dass eine gewerberechtliche Ungleichbehandlung von Prostitution, wie sie in der aktuellen **Definition des Gewerbebegriffs** („Prostitutionsgewerbe ab 2 Personen“) vorliegt, dabei ausgeschlossen sein muss. Betreiber eines Prostitutionsgewerbes ist, wer über Räumlichkeiten hinaus eine Logistik zur Ausübung von Prostitution („Sex gegen Geld“) bereitstellt. Die eigentliche Prostitutionstätigkeit selbst fällt außerhalb des Regelungskreises der Gewerbeordnung und sollte – sofern sie selbständig ausgeübt wird – sowohl nach Steuer- wie Baurecht als freiberufliche Tätigkeit anerkannt sein.

Eine gewerberechtliche Einstufung von Prostitutionsstätten als „**erlaubnispflichtige Prostitutionsgewerbe**“ kann gleichwohl nicht grundsätzlich und für alle Zeit ausgeschlossen werden. Sie ist allerdings nur unter ganz eng gefassten Voraussetzungen vorstellbar.

Nachfolgend genannte **Voraussetzungen für die Einstufung von Prostitutionsstätten als „erlaubnispflichtige Gewerbe“** müssen ausnahmslos vorliegen:

- (1) Eine im Prostitutionsgewerbe vorfindliche **Kriminalitätsbelastung**, die die darin tätigen Menschen als auch die Gesellschaft gefährdet, ist von unabhängiger wissenschaftlicher Seite empirisch valide und zweifelsfrei festgestellt.
- (2) „Sexuelle Dienstleistungen“ sind im BGB als grundsätzlich **nicht mehr sittenwidrig** anerkannt.

- (3) Diskriminierende **straf- und ordnungsrechtliche Sonderbestimmungen** zu Prostitution im Polizei- und Ordnungsrecht, im Strafgesetzbuch, im Einführungsgesetz Strafgesetzbuch sowie in der Strafprozessordnung sind ersatzlos gestrichen.
- (4) Prostitutionstätigkeit fällt als **anerkannte „freiberufliche Tätigkeit“** außerhalb des Geltungsbereichs der Gewerbeordnung.
- (5) Prostitutionsstätten fallen unter den **allgemein geltenden Gewerbebegriff**. Die konkrete Ausgestaltung der Erlaubnispflicht entspricht den **allgemeinen Vorgaben der Gewerbeordnung** und ist diskriminierungsfrei.
- (6) Die Kontrolle der Prostitutionsgewerbe unterliegt den allgemeinen Gewerbeaufsichtsbehörden. Eine **polizeiliche Reglementierung der Prostitution** findet nicht statt.