

25 gute Gründe

für ein klares NEIN zur geplanten 'Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe'

von Doña Carmen e.V – Frankfurt, Januar 2016

Das Bundesfamilienministerium hat am 27.11.2015 einen zweiten Entwurf für ein so genanntes „Prostituiertenschutzgesetz“ vorgelegt. Von den 37 Paragraphen dieses Gesetzes befassen sich 12 Paragraphen mit der „Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes“, weitere 5 Paragraphen mit den dabei geltenden „Pflichten der Betreiber“ und 3 weitere Paragraphen mit den daraus abgeleiteten Maßnahmen zur „Überwachung“.

Die Erlaubnispflicht gilt als das „Kernelement“ des „Prostituiertenschutzgesetzes“ – so jedenfalls steht es im Gesetzestext. Zu ihren zentralen Elementen gehören:

- eine vorab erfolgende Zuverlässigkeitsprüfung von Betreibern eines Etablissements mit der Möglichkeit der Versagung der Erlaubnis;
- eine vorab erforderliche Vorlage eines Betriebskonzepts;
- die Festlegung von Pflichten der Betreiber, insbesondere hinsichtlich des Einhaltens von Anordnungen, Auflagen und Mindestanforderungen sowie im Umgang mit Sexarbeiter/innen;
- spezielle Regularien für die Überwachung des gesamten Prostitutionsgewerbes.

Was sich wie übliches Gewerberecht anhört, ist in Wirklichkeit das genaue Gegenteil: Es handelt sich um repressives Polizeirecht in Anwendung auf Prostitution.

Die „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ ist das Herzstück der Repression. Sie scheint in erster Linie nur Betreiber/innen von Prostitutions-Etablissements zu betreffen. Doch im Kern richten sich sämtliche Bestimmungen dieser Erlaubnispflicht gegen Sexarbeiter/innen. Die Auswirkungen der Erlaubnispflicht auf die Sexarbeiter/innen sind wesentlich massiver und tiefgreifender als die der ebenfalls geplanten und nicht minder repressiven Meldepflicht.

Das belegen die nachfolgend vorgetragenen Argumente. Aus ihnen ergeben sich – vorab genannt – drei Schlussfolgerungen:

- (1) Es kann keine Wischi-Waschi-Position, keine softere Variante der Erlaubnispflicht geben. Die Erlaubnispflicht in Anwendung auf Prostitutionsgewerbe ist Repression. Sie passt nicht zu den besonderen Gegebenheiten des Sex-Business.
- (2) Es gibt eine klare Alternative zur Erlaubnispflicht: die flächendeckende Anwendung der „Anzeigepflicht“ auf Prostitutionsstätten nach § 14 Gewerbeordnung bei gleichzeitiger Anerkennung von Prostitutionstätigkeit als freiberufliche Tätigkeit. Auch

im Rahmen der „Anzeigespflicht“ lassen sich Prostitutionsstätten hinreichend kontrollieren und überwachen. Wenn sich ein Gewerbetreibender als unzuverlässig erweist, kann die Ausübung des Gewerbes nach § 35 Gewerbeordnung zum Schutz der Allgemeinheit oder für den Fall untersagt werden, dass es für den Schutz der im Betrieb Beschäftigten erforderlich ist. Das gilt für die Masse der Gewerbebetriebe hierzulande und es funktioniert. Das passt auch auf Prostitutionsstätten.

- (3) Eine Erlaubnispflicht im Prostitutionsgewerbe kommt nur unter eng begrenzten Voraussetzungen in Frage:
- a) wenn ein ständiges Ansteigen von Rotlicht-Kriminalität mit entsprechenden Beeinträchtigungen sexueller Selbstbestimmung auf empirischer Grundlage wissenschaftlich nachgewiesen wären;
 - b) wenn die bestehende strafrechtliche Sonderbehandlung von Prostitution zugunsten einer konsequent gewerberechtlichen Regulierung aufgehoben wäre (Entkriminalisierung);
 - c) wenn eine zuvor praktizierte Anzeigespflicht gemäß § 14 Gewerbeordnung nachweislich ohne Wirkung geblieben wäre;
 - d) wenn eine Erlaubnispflicht nach Maßgabe der Gewerbeordnung, nicht aber als verkappte polizeirechtliche Repressionsmaßnahme betrieben würde;
 - e) wenn die Prostitutions-Kontrolle durch die regulär zuständigen Gewerbeaufsichtsbehörden, nicht aber durch die Polizei erfolgen würde.

Keine dieser fünf Voraussetzungen ist gegeben. Es besteht daher weder Grund noch Veranlassung, einer „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ das Wort zu reden.

Nachfolgend unsere Argumente gegen eine Erlaubnispflicht:

1. Stichwort: ‚Repression‘

Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe – eine originäre Forderung oberer Polizeibehörden und der Innenministerien

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“, worunter die „Abkoppelung von Ermittlungsmaßnahmen vom Erfordernis eines konkreten Tatverdachts bzw. einer konkreten Gefahr“ (S. 354) ebenso gehörten wie eine „Beweislastumkehr für Zuhälter“ (S. 312). All diese polizeilichen Vorgaben sind im aktuellen Entwurf des Bundesfamilienministeriums zur „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ voll verwirklicht.

Die Forderung der Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe war stets eine Forderung von oberen Polizeibehörden und ihr nahestehenden Organisationen: von Innenministerien, vom BKA, von Landeskriminalämtern, vom Bund deutscher Kriminalbeamter, von der Gewerkschaft der Polizei und ähnlichen Gruppierungen. Es war nie eine Forderung von Sexarbeiter/innen.

Heute bezeichnet die Bundesregierung – nicht zu Unrecht – die „Erlaubnispflicht“ als das eigentliche „**Kernelement**“ ihrer repressiven Pläne gegenüber dem Prostitutionsgewerbe.

2. Stichwort ‚Nichts als Vorwände‘

‚Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe‘ – Repression ohne sachlich ausgewiesene Notwendigkeit

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 angeführten Gründe für diesen Politikwandel 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 in sämtlichen, als einschlägig geltenden Straftatbeständen nach Angaben der polizeilichen Kriminalstatistik sowie der Verurteilten-Statistik des Statistischen Bundesamts für die Jahre 2000 – 2014 strahlt die Rede von einer gestiegenen oder gar organisierten Kriminalität im Prostitutionsgewerbe der Lüge:

§ 180 a StGB („Ausbeutung von Prostituierten“)

Fälle:	2000: 1.365;	2014: 45;	- 96,7 %
Mutmaßliche Opfer	2000: 1.915;	2014: 73;	- 96,2 %
Tatverdächtige	2000: 1.133;	2014: 46;	- 96,0 %
Verurteilte Täter:	2000: 153;	2013: 2;	- 98,7 %

§ 181 a StGB („Zuhälterei“)

Fälle:	2000: 1.104;	2014: 256;	- 76,8 %
Mutmaßliche Opfer	2000: 1.304;	2014: 305;	- 76,6 %
Tatverdächtige	2000: 766;	2014: 265;	- 65,4 %
Verurteilte Täter:	2000: 151;	2013: 15;	- 90,1 %

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

Fälle:	2000: 1.016;	2014: 482;	- 52,6 %
Mutmaßliche Opfer	2000: 1.197;	2014: 524;	- 56,2 %
Tatverdächtige	2000: 927;	2014: 485;	- 47,7 %
Verurteilte Täter:	2000: 148;	2013: 77;	- 48,0 %

Gegen den in diesen Entwicklungen zum Ausdruck kommenden Trend helfen auch keine Dunkelfeld-Phantasien.

Dass die Rede von „organisierter Kriminalität“ im Prostitutionsgewerbe auf bloßen Behauptungen beruht und die tatsächlichen Verhältnisse verzerrt darstellt, hat ausgerechnet eine empirische Studie des BKA selbst belegt (Eric Minthe, Anette Herz, „Straftatbestand Menschenhandel - Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung“, 2006). Eine Einstufung als OK bei „Menschenhandel“ gibt es lediglich in wenigen polizeilichen Ermittlungsberichten, nicht aber auf staatsanwaltschaftlicher und richterlicher Ebene.

Kein Wunder: denn seit gut 20 Jahren liegt das Täter-Opfer-Verhältnis bei „Menschenhandel“ laut Polizeilicher Kriminalstatistik bei 1:1. Auch nicht gerade ein Beleg für „organisierte Kriminalität“! Jährlich hat man es mit etwa 100 gerichtlich bestätigten Opfern so genannter „Rotlichtkriminalität“ zu tun – bei insgesamt rund 200.000 Sexarbeiter/innen also ein Wert im Promille-Bereich.

Nicht umsonst musste das Bundeskriminalamt das „von diesem Kriminalitätsbereich ausgehende Gefährdungspotenzial“ als „begrenzt“ bezeichnen. (Bundeslagebild Menschenhandel 2011, S. 14) Der eigentliche Grund, warum Delikte im Prostitutionsgewerbe immer wieder der „organisierten Kriminalität“ zugeordnet werden, besteht einzig und allein im Bestreben der Polizei, das uneingeschränkte Recht der Überwachung von Telefon- und Internetverbindungen von Verdächtigen übertragen zu bekommen. (vgl. NRW-Innenminister Ralf Jäger (SPD) in: www.derwesten, 22.04.2013)

Eine wohlfeile Legende ist auch die Behauptung, Prostitution fände in einem rechtsfreien Raum statt. 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 absurd. Trotz des kontinuierlich hohen Niveaus der Kontrollmaßnahmen finden sich immer weniger Opfer im Prostitutionsgewerbe. Eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten ist daher komplett unangebracht. Sie dient einzig und allein der Modernisierung und Rationalisierung eines Kontrollregimes auf Kosten der Rechte von Sexarbeiter/innen.

3. Stichwort ‚Prostitutionsgesetz‘

Rechtfertigt das Scheitern des Prostitutionsgesetzes von 2002 eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe?

Das Prostitutionsgesetz von 2002 ist gescheitert. Allerdings nicht an mangelnder Umsetzung in Bayern oder sonst wo, sondern in erster Linie an seiner eigenen Halbherzigkeit. Es wurde unterlassen, das Dienstvertragsrecht auf Prostitution anzuwenden. Die Folge waren **unrealistische Rechts-Konstruktionen**, die mit der Prostitutionswirklichkeit herzlich wenig zu tun haben. Deswegen kann man über dieses notwendigerweise zum Scheitern verurteilte Gesetz guten Gewissens sagen, dass es praktisch kaum Relevanz hatte und somit auch nicht für Missstände der Praxis verantwortlich gemacht werden kann. Unterm Strich enthält das Prostitutionsgesetz von 2002 diskriminierendes Sonderrecht. Es gehört daher voll und ganz ersetzt durch rechtliche Regelungen, die endlich auf rechtliche Gleichbehandlung von Prostitution zielen, nicht aber bloß eine „Verbesserung“ der Lage von Prostituierten anstreben.

Das einzig Vernünftige der damaligen Reform war die Streichung des Strafrechtsparagrafen, der seinerzeit die „Förderung der Prostitution“ kriminalisierte. Es wurde jedoch unterlassen, Prostitution durch die ersatzlose Streichung sämtlicher auf sie bezogener Sonderbestimmungen im Strafrecht zu **entkriminalisieren**. Daher ist es kein Wunder, wenn immer wieder Zweifel an der Abschaffung der so genannten „Sittenwidrigkeit“ von Prostitution aufkommen.

Die **Kritik** vieler Konservativer **am Prostitutionsgesetz von 2002** ist ein rein taktisch motiviertes und deshalb schäbiges Spiel. Wenn dieses Gesetz ihnen so sehr ein Dorn im Auge ist – warum behalten sie es eigentlich bei und machen es jetzt sogar zur Grundlage für das „Prostituiertenschutzgesetz? Wenn feststeht, dass das damalige Prostitutionsgesetz sein Ziel, die Etablierung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse in der Prostitution grandios verfehlt hat – warum entrümpelt man nicht das Strafrecht, den eigentlichen Grund für diesen Missstand? Warum schafft man nicht die Möglichkeit der sozialen Absicherung durch eine angemessene Sozialversicherungspflicht auch für selbständig Beschäftigte und freiberuflich Tätige?

Die „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ ist jedenfalls keine Antwort auf diese Fragen und keine Antwort auf das Scheitern des Prostitutionsgesetzes. Die Erlaubnispflicht löst nicht die Probleme der Vergangenheit, sie legt nur den Grundstock für die Probleme der Zukunft.

4. Stichwort ‚Stigmatisierung‘

Erlaubnispflicht - Mittel der Stigmatisierung des Prostitutionsgewerbes als von Kriminalität geprägtes „gefahrenträchtiges“ Gewerbe

Der aktuelle Gesetzentwurf für ein Prostituiertenschutzgesetz (Version Nov. 2015) greift einen seit Jahren zu beobachtenden **Gefahren-Diskurs zu Prostitution** auf und befördert moralischen Alarmismus. Prostitution gilt grundsätzlich als risikobehaftete Tätigkeit.

Gefahren sind allgegenwärtig und scheinen – ganz gleich um welche Form der Prostitutionsausübung es geht – den Alltag aller Sexarbeiter/innen zu bestimmen. Permanent ist die Rede von „Risiken und **Gefahren**“, von „**gefährlichen** Erscheinungsformen“ der Prostitution, von „physischen und psychischen **Gefährdungen**“, von „**Gefahren** für wichtige Individualrechtsgüter“, 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 Gefahren. Weder im Gesetzentwurf noch durch Verweise auf andere Quellen konnten dafür Nachweise erbracht werden. Es handelt sich um eine weitgehend faktenfreie, lediglich auf die Stigmatisierung des Wirtschaftsbereichs Prostitution zielende Betrachtungsweise.

5. Stichwort ‚Anzeigepflicht‘

Erlaubnispflicht als schärfstes Mittel gewerberechtl. Kontrolle - ohne das Mittel der Anzeigepflicht jemals erprobt und ausgeschöpft zu haben

Die gewerberechtl. **Überwachungsskala** verfügt über unterschiedliche Abstufungen: Sie reichen von „anzeigepflichtig“ und „überwachungsbedürftig“ bis hin zu „erlaubnispflichtig“. Die überwiegende Mehrheit aller Gewerbe gilt hierzulande als „anzeigepflichtig“. Nur wenige Gewerbearten gelten darüber hinaus als „überwachungsbedürftig“ oder gar „erlaubnispflichtig“. Warum für Prostitutionsgewerbe die „**Erlaubnispflicht**“ eingeführt werden soll, hat einen einzigen **Grund**: Bei einer „Anzeigepflicht“ ist eine behördliche „Auskunft und Nachschau“ nur im Ausnahmefall, nämlich im Rahmen eines durch die zuständige Behörde angeordneten Untersagungsverfahrens nach § 35 GewO erlaubt. Demgegenüber bietet die

Einstufung als „erlaubnispflichtiges“ Gewerbe die **Möglichkeit jederzeitiger und anlassloser Kontrollen**. Das aber ist seit mehr als anderthalb Jahrzehnten das eigentliche Kernanliegen von Innenministerien und BKA.

Als die Berliner Anwältin **Margarete von Galen** noch entschieden für die Rechte von Sexarbeiter/innen eintrat, erklärte sie 2008 vor dem nordrhein-westfälischen Landtag: „Meines Erachtens besteht überhaupt kein Zweifel, dass man natürlich von der **Anzeigenverpflichtung** Gebrauch machen kann. Ich stehe durchaus auf der Seite der Prostituierten, was den Kampf um erweiterte Rechte angeht, habe aber überhaupt kein Problem damit zu sagen: Jede Prostituierte und sowieso jeder Bordellbetreiber muss ihre oder seine Tätigkeit als Gewerbe anzeigen... Allerdings kann man registrierte Gewerbe insofern überwachen, als § 35 Gewerbeordnung bestimmt: Wenn sich ein Gewerbe-treibender als unzuverlässig erweist, kann die Ausübung des Gewerbes zum Schutz der Allgemeinheit oder für den Fall untersagt werden, dass es für den Schutz der im Betrieb Beschäftigten erforderlich ist.“ (S. 42) „Man kann einen Betrieb aufgrund des Gewerberechts schließen, wenn man in einem Betrieb Bedingungen vorfindet, die den dort Beschäftigten ganz erheblich zum Nachteil gereichen. Zudem bedeuten sie auch für die Allgemeinheit einen Nachteil, weil Krankheiten und Ähnliches allgemein verbreitet werden. **Ich würde wetten, dass eine solche Schließung, die sich rein an den Arbeitsbedingungen orientiert, wahrscheinlich so gut wie noch nie erfolgt ist, weil das gewerberechtliche Element in der Bundesrepublik nicht benutzt wird.**“ (S. 43)

Gegenüber einer Erlaubnispflicht äußerte sie sich aus guten Gründen zurückhaltend: „Ich bin aber sehr skeptisch. Vor allen Dingen möchte ich vor einer verstärkten gewerberechtlichen Kontrolle warnen, **wenn man den Frauen, die in diesem Bereich arbeiten, etwas Gutes tun will**. Denn eine Genehmigungspflicht ist immer mit der Folge verbunden, dass Ordnungswidrigkeiten bzw. Straftaten begangen werden, wenn die Vorschrift nicht eingehalten wird; sonst hat das Ganze keinen Sinn.“ (S. 8)

Diesen von Augenmaß getragenen Erwägungen kann man sich vorbehaltlos anschließen. Für eine „Erlaubnispflicht“ hingegen sprechen nur polizeiliche Interessen. Sachliche Gründe sind für sie nicht maßgeblich.

6. Stichwort ‚Ausnahmerecht‘

Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe jenseits gewerberechtlicher Standards

Das Prostituiertenschutzgesetz gibt sich den Anschein, als bemühe es sich um eine Reglementierung von Prostitution in Anlehnung an das geltende Gewerberecht. Was aber tatsächlich der Fall ist, ist eine gravierende Abweichung vom geltenden Gewerberecht. Das zeigt sich (1) in der Ungleichbehandlung in Bezug auf die Gewerbe-Definition bei Prostitution, (2) in der Ungleichbehandlung bei der Prüfung von Zuverlässigkeit, (3) in der Ungleichbehandlung beim Umgang mit Weisungsbefugnissen, (4) in der Ungleichbehandlung durch Einbeziehung von Wohnungen in gewerberechtliche Überwachung sowie (5) in der Ungleichbehandlung durch Ausdehnung gewerberechtlicher Überwachung auf Nicht-Gewerbetreibende.

Aus all diesen Gründen erweist sich das Prostituiertenschutzgesetz nicht als Anwendung des geltenden Gewerberechts auf Prostitution, sondern als Schaffung von diskriminierendem gewerberechtlichen Ausnahmerecht speziell für Prostitution.

7. Stichwort ‚Zuverlässigkeit von Sexarbeiter/innen‘

Jenseits geltenden Gewerberechts: Erlaubnispflicht mit Zuverlässigkeits-Prüfung von Sexarbeiter/innen

Normalerweise wird im Gewerberecht nur die Zuverlässigkeit des „Gewerbetreibenden“ geprüft. Nicht so bei Prostitution. Hier wird auch die des Stellvertreters geprüft. Das gibt es sonst auch noch im Gaststättenrecht. Neu im Prostituiertenschutzgesetz hingegen ist, dass das letzte Wort bei der Überprüfung der Zuverlässigkeit die jeweilige „Landespolizeibehörde“ haben soll (vgl. § 14 Abs.3 ProstSchG). Deren „Bedenken“ sind ausschlaggebend. Es handelt sich also um eine polizeiliche, nicht um eine gewerberechtliche Reglementierung der Prostitution.

All das reicht offenbar nicht für die Überwachung. Denn zusätzlich zur Zuverlässigkeit des Betreibers und dessen Stellvertreters sollen diese auch noch die **Zuverlässigkeit sämtlicher Beschäftigter** garantieren und kontrollieren – vom Türsteher bis zur Putzfrau (vgl. § 24 Abs. 2 ProstSchG). Sonst ist man die Erlaubnis wieder los. Das gibt es hierzulande sonst nur im Überwachungsgewerbe. Was dort vielleicht Sinn macht, erweist sich im Prostitutionsgewerbe aber als reine Schikane.

Doch damit nicht genug. Im Prostitutionsgewerbe soll darüber hinaus auch die **Zuverlässigkeit** derjenigen Personen geprüft werden, die „**nicht in einem Beschäftigungsverhältnis**“ zum Betreiber stehen. Gemeint sind damit die Sexarbeiter/innen, die üblicherweise nur in einem Mietverhältnis zum Betreiber stehen (vgl. § 24 Abs. 3 ProstSchG)

Eine derartige Ausweitung von Zuverlässigkeits-Anforderungen ist durch und durch repressiv, Sie gibt es sonst nirgends im Gewerberecht, auch nicht bei der vielzitierten „Pommesbude“. Nur im Prostitutionsgewerbe soll es das geben. Das ist Ausnahmerecht pur.

8. Stichwort ‚Erlaubnispflicht ab 2 Personen‘

Jenseits geltenden Gewerberechts: Erlaubnispflicht grundsätzlich bereits ab zwei Sexarbeiter/innen

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“ in seinen vorliegenden Fassungen das **quantitative Kriterium** der Anzahl von Sexarbeiterinnen zum 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.“

Diese exklusiv für das Prostitutionsgewerbe ausgedachte **quantitative Gewerbe-Definition** ist gänzlich absurd und realitätsfern. Sie hat zur Folge, dass durch die bloße Kooperation von zwei, drei oder mehrere nicht als Gewerbetreibende eingestufte Sexarbeiter/innen – zum Beispiel im Rahmen von Wohnungsprostitution – nun plötzlich ein erlaubnispflichtiges Gewerbe vorliegen soll, nur weil dabei die ominöse Zahl 1 überschritten wird.

Das ist **prostitutionsspezifisches Ausnahmerecht**, das ausschließlich dem Bedürfnis engmaschiger Überwachung geschuldet ist. Die bloße Zusammenarbeit zweier Hebammen, dreier Therapeuten oder von vier Rechtsanwälten macht aus ihnen deshalb noch lange keine Gewerbetreibenden. Nur im Falle von Prostitution soll das der Fall sein. Die Folge: Die Erlaubnispflicht mit all ihren Konsequenzen beginnt bereits ab 2 Sexarbeiter/innen. Das ist diskriminierendes Sonderrecht. **Deutlich wird hier:** Es geht nicht – wie vielfach behauptet – um Kriminalitätsbekämpfung durch Überwachung großer Laufhäuser und Mega-Bordelle. Es geht um Prostitutionsbekämpfung durch flächendeckende Totalüberwachung nahezu sämtlicher Sexarbeiter/innen.

9. Stichwort ‚Wohnungsprostitution‘

Jenseits geltenden Gewerberechts: 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 erst zwei Sexdienstleistende zusammenkommen, es reicht bereits eine einzige Sexarbeiterin, die durch die Anmietung einer Wohnung zum Zwecke der Prostitution ihrem **Vermieter** einen „**wirtschaftlichen Nutzen**“ verschafft.

Während die Gewerbeordnung und 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 knüpfen und somit die „Verwaltung eigenen Vermögens – gemeint ist: Vermietungen und Verpachtungen – regelmäßig von der gewerberechtl. Überwachung ausnehmen, setzt das „Prostituiertenschutzgesetz“ diese allgemein geltenden Maßstäbe durch Sonderrecht gegenüber Prostitution außer Kraft.

Die billigend in Kauf genommene Folge: Sexarbeiter/innen werden es zukünftig noch schwerer haben, Wohnraum zur selbständigen Ausübung ihrer Tätigkeit anmieten zu können. Sie werden damit gezielt in die **Grauzone einer heimlichen Prostitution** gedrängt. Ein schöner „Schutz“, der ihnen damit zuteilwird.

10. Stichwort ‚Vereinzelung von Sexarbeit‘

Erlaubnispflicht befördert Verdrängung von Sexarbeiter/innen in Vereinzelung und Isolation

Sofern ein erlaubnispflichtiges Prostitutionsgewerbe mit allen daraus folgenden Pflichten und bürokratischen Erfordernissen bereits ab 2 Personen vorliegen soll, wird das notwendigerweise eine **Ausweichreaktion in Richtung isoliert betriebener Prostitutionsausübung** zur Folge haben. Sexarbeiter/innen werden damit staatlicherseits genötigt, die Flucht in die Vereinzelung anzutreten. Die Erlaubnispflicht befördert den Trend zu vielen Ein-Frau-Prostitutionsetablissemments.

Die Betroffenen haben damit höhere ökonomische Grundkosten zu schultern und durch Sexarbeit zu erwirtschaften. **Vereinzelung in der Sexarbeit** bedeutet immer auch weniger Sicherheit, die gemeinhin aus dem räumlichen Zusammenwirken mit anderen Sexarbeiter/-innen erwächst. Sie bedeutet ein Abschneiden von relevanten Informationen, nicht zuletzt zu Fragen der gesundheitlichen Vorsorge. Vereinzelung bedeutet auch eine geringere Erreichbarkeit durch Beratungsangebote. Statt „Schutz“ unterm Strich also eine massive Verschlechterung der Arbeits- und Lebenssituation der Betroffenen.

11. Stichwort „Überwachung wie Schwerverbrecher“

Jenseits geltenden Gewerberechts: Überwachung im Rahmen der Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe auch gegenüber Nicht-Gewerbetreibenden – und zwar uneingeschränkt

Die allgemein übliche gewerberechtliche Überwachung betrifft gemäß § 29 Gewerbeordnung („Auskunft und Nachschau“) ausschließlich Gewerbetreibende sowie „sonstige Personen“, die entweder einer Erlaubnis nach § 30 bis § 34e GewO bedürfen oder gegen die ein Untersagungsverfahren nach § 35 GewO eröffnet wurde. All das trifft auf die einzelne, selbstständig tätige Sexarbeiter/in nicht zu. Denn gemäß ProstSchG ist sie weder Gewerbetreibende, noch bedarf sie einer Erlaubnis gemäß GewO. Nichtsdestotrotz wird sie im Rahmen der geplanten Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe zum Objekt der Überwachung. So heißt es in § 28 Abs. 3 ProstSchG: „Die von der zuständigen Behörde mit der Überwachung nach diesem Gesetz beauftragten Personen sind befugt, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben an Orten, an denen der Prostitution nachgegangen wird, jederzeit Personenkontrollen vorzunehmen.“

Die allgemeine Rede von „**Personen**“, die kontrolliert werden, geht über die bloße Überwachung des Gewerbetreibenden und seines Stellvertreters weit hinaus. Denn überwacht wird nunmehr auch das von ihm beschäftigte Personal, die in keinem Beschäftigungsverhältnis zum Gewerbetreibenden stehenden (nicht-gewerbetreibenden) Sexarbeiter/innen sowie deren Kunden, da auch sie sich an „Orten, an denen der Prostitution nachgegangen wird“, aufhalten. Die Überwachung im Kontext der Erlaubnispflicht ist somit allumfassend und zielt auf das gesamte Prostitutionsgewerbe.

Damit nicht genug: Während sich die Überwachung nach der Gewerbeordnung nur auf „**Grundstücke und Geschäftsräume**“, mithin auf Gewerbebetriebe bezieht, richtet sich die Überwachung im Kontext der geplanten Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe ganz allgemein auf „**Orte**“, an denen der Prostitution nachgegangen wird. Das betrifft Sexarbeiter/-innen auf dem **Straßenstrich**, ohne dass sie ein Gewerbe betreiben. Es betrifft aber vor allem die in **Wohnungen** tätigen Sexarbeiter/innen. Auch solche Wohnungen, in denen ausschließlich die Inhaberinnen selbst der Prostitution nachgehen und die laut Prostituiertenschutzgesetz nicht als „Prostitutionsgewerbe“ gelten, unterliegen dennoch einer Überwachung.

Mehr noch: Während § 29 GewO die Überwachung auf die „**übliche Geschäftszeit**“ beschränkt, was im Sinn der verfassungsrechtlich gebotenen Verhältnismäßigkeit sowohl die Nachtzeit als auch die Privaträume ausschließt, gelten diese Beschränkungen durch die Maßgabe „jederzeitiger Personenkontrollen“ gegenüber dem Prostitutionsgewerbe und den Sexarbeiter/innen nicht.

Das vom allgemeinen Gewerberecht deutlich abweichende, hier zum Vorschein kommende 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. Indem Wohnungen, in denen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden, bei Bedarf ohne Schwierigkeit zu „erlaubnispflichtigen Prostitutionsstätten“ erklärt werden können, wird der Wohnungscharakter dieser Räumlichkeiten tendenziell in Frage gestellt. Der in Art. 13 GG garantierte Schutz der Unverletzlichkeit der Wohnung wird damit ausgehebelt. Anstelle des bislang für das Betreten einer Wohnung erforderlichen richterlichen Durchsuchungsbeschlusses 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.

12. Stichwort ‚Zuverlässigkeit‘

Prüfung der „Zuverlässigkeit“ als Einfallstor für Willkür jeglicher Art

Die zukünftig vor Betriebseröffnung fällige Prüfung der „Zuverlässigkeit“ von Betreibern eines Prostitutionsgewerbes soll angeblich Kriminalität reduzieren und wird als Voraussetzung für mehr Sicherheit von Sexarbeiter/innen angepriesen. Doch weder basiert eine solche Neuerung auf verlässlichen empirischen Studien über kriminelles Verhalten unter Betreibern von Prostitutionsstätten, noch gibt die amtliche Kriminalstatistik Auskunft darüber, welchen Anteil Betreiber von Prostitutionsstätten unter den Tatverdächtigen bei Delikten wie etwa „Ausbeutung von Prostituierten“, „Zuhälterei“ oder „Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung“ haben.

Gleichwohl könnte man argumentieren, es schade ja nichts, wenn Betreiber von Prostitutions-Etablissements in den zurückliegenden 5 Jahren keine rechtskräftige Verurteilung zu bestimmten Strafrechtsdelikten vorweisen. Nichtsdestotrotz kommt hierbei **Willkür** ins Spiel. So ahndet der „Zuhälter“-Paragraf bis heute ein Verhalten, das in anderen Berufen als ganz normale Arbeitgeber-Tätigkeit gilt. Diskriminierende Strafrechtsbestimmungen gegen Prostitution, die längst abgeschafft gehören, wirken nunmehr fort als Mittel, unliebsame Personen von der Leitung eines Prostitutions-Etablissements auszuschließen.

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** soll nun mittels der Zuverlässigkeitsprüfung von Prostitutionsstätten-Betreibern bruchlos in das System der Erlaubnispflicht eingefügt werden.

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. Dass es gar nicht – wie öffentlich behauptet – ausschließlich um kriminelles Verhalten geht, belegen auch Ausführungen zu Gründen einer möglichen „Versagung der Erlaubnis“, wenn es in der ersten Version des ProstSchG bezeichnenderweise hieß: „Vom Verbot erfasst sein kann auch ein Verhalten, das sich im Vorfeld strafrechtlich relevanter Eingriffe bewegt“ (S. 74)

Abweichend vom allgemein geltenden Gewerberecht kann zudem die „zuständige Behörde der Landespolizei „**Bedenken gegen die Zuverlässigkeit**“ vortragen. Und um die in § 14 Abs. 1 ProstSchG getroffenen Festlegungen umgehend zu unterlaufen und der Willkür eine Bresche zu schlagen, heißt es in § 14 Abs. 3: „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.“

Kriminalitätsbekämpfung im Kontext der Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe dient ganz offensichtlich **als Vorwand**, um eine rechtsstaatlich fragwürdige **Verdachtskultur** gegenüber dem „Milieu“ zu kultivieren. Von Rechtssicherheit bei den Beschäftigungsverhältnissen von Sexarbeiter/innen kann angesichts solcher Vorgaben nicht die Rede sein.

13. Stichwort ‚Moral‘

Erlaubnispflicht und ‚Betriebskonzept‘ – Einfallstor für moralische Wertungen gegenüber „nicht tolerablen“ Geschäftsmodellen

Die Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten erweist sich als effektives Mittel paternalistischer Selektion zwischen Geschäftsmodellen, die vom Staat „als **tolerabel** angesehen werden können“ (S. 79) und solchen, bei denen das nicht der Fall ist. So heißt es in der Begründung zu § 13 ProstSchG (Versagung der Erlaubnis): „Generell gilt, dass die Beurteilung der Zulässigkeit gewerbsmäßiger Angebote **nicht vollständig wertneutral** erfolgt, sondern anhand eines **grundgesetzlich gebotenen Vorverständnisses** und im Lichte der Schutzpflichten des Staates für die Wahrung der Freiheitsrechte und des Rechts auf persönliche und körperliche Integrität.“ (S. 79)

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**. Dieses wird ohnehin in aller Regel sehr religionsfreundlich ausgelegt, aber stets restriktiv, wenn es um Prostitution geht. So zählt etwa das „vorherige Einverständnis der Beteiligten“ (ProstSchG, S. 80) bei der Bewertung von Geschäftsmodellen in der Prostitution ebenso wenig wie die Tatsache, dass „es möglicherweise einzelne Prostituierte gibt, die für sich mit diesen Rahmenbedingungen zufrieden wären“. (S. 80) Die insbesondere mit der geplanten erforderlichen Vorlage eines „Betriebskonzepts“ gegebene Gelegenheit einer behördlichen Selektion zwischen „tolerablen“ und „nicht-tolerablen“ Formen sexueller Dienstleistungen ist daher ein **scheunengroßes Einfallstor** für nach wie vor bestehende negative moralische Bewertungen hinsichtlich Prostitution.

Schon die BKA-Studie von 1993, die erstmals die Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten ins Spiel brachte, gründete diese auf eine „**moralische Ablehnung der Prostitution**“. (S. 290) Und im „Bericht der Bundesregierung“ zur Evaluation des Prostitutionsgesetzes von 2007 ließ Ursula von der Leyen unmissverständlich 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 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“ bei der „Schaffung eines neuen Bundesgesetzes zur Regulierung der Prostitutionsausübung“ gehe. (vgl. 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)

14. Stichwort ‚Zwangsregistrierung durch die Hintertür‘

Kontroll- und Dokumentationspflichten im Rahmen der Erlaubnispflicht – Freibrief für Zwangsregistrierung von Sexarbeiter/innen durch Betreiber

Zu den Dokumentationspflichten von Betreibern im Kontext der geplanten Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe gehört nach § 27 (Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten)

- (1) die **Pflicht**, vor Tätigkeitsantritt von Prostituierten deren **Daten aufzuzeichnen** (Vor- u. Nachname / Gültigkeit & ausstellende Behörde der Anmeldebescheinigung / Tätigkeitstage der Prostituierten) (ProstSchG § 27 Abs. 1)
- (2) die **Pflicht**, die Tätigkeitstage und Zahlungen von Prostituierten **am gleichen Tag** aufzuzeichnen (ProstSchG § 27 Abs. 3)
- (3) die **Pflicht** zur **Aufbewahrung** der Aufzeichnungen für zwei Jahre (ProstSchG § 27 Abs. 7) sowie
- (4) die **Pflicht** zur **jederzeitigen Vorlage** dieser Aufzeichnungen gegenüber den Behörden (ProstSchG § 27 Abs. 4/7)

Damit überträgt der Staat Betreibern von Prostitutions-Etablissements umfassende Kontrollrechte gegenüber den in der Sexarbeit tätigen Frauen, die massiv in deren durch Art. 2 Grundgesetz geschütztes **informationelles Selbstbestimmungsrecht** eingreifen. Es handelt sich dabei um eine staatliche Zwangsregistrierung der betroffenen Frauen durch die Hintertür: Der Staat verpflichtet Betreiber von Prostitutionsetablisements per Gesetz zur Aufzeichnung relevanter persönlicher Daten von Sexarbeiter/innen, die die zuständigen staatlichen Stellen jederzeit einsehen und folglich auch auswerten können. Ein **bundesweites Register** nahezu aller in der Prostitution tätigen Frauen – außer der Minderheit jener Frauen, die ausschließlich auf sich allein gestellt arbeiten – ist auf diese Weise möglich.

15. Stichwort ‚Bewegungsprofil‘

Erlaubnispflicht zeitigt ein komplettes Bewegungsprofil – Totalüberwachung der Frauen in der Sexarbeit

Durch Zusammenführung der von Betreibern erhobenen und dokumentierten Daten der Sexarbeiter/innen wird ersichtlich, welche Sexarbeiter/in wo, wann, wie oft, wie lange und zu welchen Konditionen in der Prostitution tätig war. Bei diesem Daten-Striptease handelt es sich um eine unverhältnismäßige, rechtsstaatlich problematische Sonderbehandlung einer gesamten Berufsgruppe. Die gläserne Prostituierte wird Wirklichkeit.

Im **Unterschied zur Zwangsregistrierung im Kontext des Anmeldeverfahrens** zur Prostitutionsausübung, mit dem „nur“ die Tatsache der Prostitutionsausübung gegenüber der „zuständigen Behörde“ offengelegt werden müsste, erhält der Staat mit der Erfassung von Daten im Kontext der Erlaubnispflicht von Prostitutionsgewerben zusätzlich zur Registrierung noch ein **komplettes Bewegungsprofil** der Sexarbeiter/innen. Durch die „strikte und nahezu ausnahmslose“ Konstruktion der Erlaubnispflicht (ab 2 Personen) würden auf diese Weise mehr als 95 % aller in der Prostitution tätigen Sexarbeiter/innen erfasst. Das informationelle Selbstbestimmungsrecht wäre damit in der Sexarbeit weitgehend außer Kraft gesetzt.

16. Stichwort ‚Sexarbeiter-Überwachung‘

Jenseits geltenden Gewerberechts: Betreiber verpflichtet zur Prüfung der Zuverlässigkeit von Sexarbeiter/innen; staatlich gewährter Freibrief für jederzeitiges Beschäftigungsverbot gegenüber Sexarbeiter/innen

§ 24 ProstSchG („Auswahl der im Betrieb tätigen Personen; Beschäftigungsverbote“) verpflichtet Betreiber/innen von Prostitutionsgewerben zur Dauer-Überwachung der in ihren Etablissements tätigen Sexarbeiter/innen bis hin zur Nötigung, im Zweifel Beschäftigungsverbote ihnen gegenüber auszusprechen. Was im Hinblick auf Personen unter 18 Jahren unstrittig ist, wird problematisch, wenn es um eine Personengruppe geht, „bei denen **für den Betreiber erkennbar** Merkmale für Menschenhandel, Zwangsprostitution oder Ausbeutung durch Dritte“ vorliegen soll (S. 94). Hier wird jenseits einer normalerweise erforderlichen strafrechtlichen Beweisführung einer **Verdachtskultur** das Wort geredet, bei der der bloße Augenschein hinreichen soll, um „Beschäftigungsverbote“ auszusprechen.

Gegenüber unter 21-Jährigen gelte darüber hinaus das „**Gebot für den Betreiber**, ‚genauer hinzuschauen‘ und sich nicht auf **formelhafte Beteuerungen der Freiwilligkeit** zu verlassen.“ Damit wird die europaweit einmalige rechtliche Diskriminierung aus dem Strafrecht (§ 232 Abs. 1 StGB) zur Richtschnur für ein konzessionskonformes Verhalten von Betreibern. Volljährige Frauen werden allein aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Altersgruppe unter Generalverdacht gestellt, zum bevorzugten Objekt der Überwachung erklärt und im Zweifel auf der Grundlage von Verdacht mit einem Beschäftigungsverbot belegt.

Doch damit nicht genug: „Personen, bei denen **erkennbar sehr naive Motive oder unrealistische Vorstellungen** von der Tätigkeit als Prostituierte bestehen oder die erkennbar aufgrund psychischer und geistiger Einschränkungen **keine ausreichende Einsichtsfähigkeit** aufweisen, um eine in ihren Auswirkungen so weitreichende Entscheidung für sich zu treffen, muss der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes aus seinem Betrieb ausschließen.“ (S. 94)

Ist im Kontext einer gewerberechtlichen Reglementierung die **Konstruktion einer besonderen Gruppe „nicht einsichtsfähiger“ Prostituiertes** an und für sich schon eine diskriminierende, an die üble Tradition der Verbindung von Prostitution und Schwachsinn anknüpfende Verfahrensweise, so ist darüber hinaus die Aufforderung an Betreiber, solchermaßen ausgedeutete Personen ohne Einschaltung zuständiger Gutachter mit einem Beschäftigungsverbot zu belegen, ein massiver **Eingriff in das grundgesetzlich geschützte Persönlichkeitsrecht** der Betroffenen. Das Perfide an diesem Verfahren ist, dass betroffene Sexarbeiter/innen gegen einen derartigen Umgang mit ihrer Person mangels Beschäftigungsverhältnis, aber auch deshalb, weil es kein behördlicher Verwaltungsakt wäre, nicht klagen können und somit von Staats wegen rechtlos gestellt werden.

Man sieht an diesem Punkt, wie die geplante Erlaubnispflicht und eine diskriminierende Rechtlosstellung von Sexarbeiter/innen Hand in Hand geht.

17. Stichwort ‚patriachale Kontrolle‘

Erlaubnispflicht von Prostitutionsgewerben als Rahmen für die Ausweitung patriachaler Kontrolle über Frauen und ihre Sexualität

Im Kontext der von der Bundesregierung geplanten Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe werden Betreiber/innen von Etablissements von staatlicher Seite umfangreiche Kontroll- und Überwachungsbefugnisse gegenüber Sexarbeiter/innen eingeräumt.

Dabei geht es um das Erfassen, Dokumentieren und Aufbewahren von Daten, um das Zur-Verfügung-Stellen derselben gegenüber einer zuständigen Behörde. Es geht aber auch um eine Dauer-Überwachung des Verhaltens von Sexarbeiter/innen durch Betreiber von Prostitutionsstätten vor dem Hintergrund der Androhung eines möglichen Konzessions-Entzugs, sollten Betreiber sich diesen Vorgaben zur Überwachung nicht fügen.

Eine vom Staat angemessene Kontrolle über Sexarbeiter/innen wird hierbei an Privatpersonen delegiert und outgesourct. Diese Kontrolle durch (mehrheitlich) Männer betrifft (mehrheitlich) Frauen und deren Umgang mit Sexualität. Es handelt sich um eine gegen Frauen gerichtete Ausweitung patriachaler Kontrolle über sie – angeblich zu ihrem „Schutz“.

18. Stichwort ‚Pflichten der Betreiber‘

Erlaubnispflicht: Pflichten als Mittel der bürokratischen Schikane

Das Konzept der Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe sieht in der jüngsten Version des Bundesfamilienministeriums vom 25.11.2015 allein 32 Pflichten für die Betreiber von Prostitutions-Etablissements vor.

Viele dieser Pflichten wie etwa das Erfüllen nachträglicher Auflagen oder der Zwang zur erneuten Beantragung einer Erlaubnis bei Änderung von Betriebsart, Betriebskonzepts oder baulicher Anlage sind Mittel bürokratischer Schikane und zielen auf eine jederzeit mögliche behördliche Einschränkung des Angebots sexueller Dienstleistungen.

Es ist unverkennbar eine **Doppelmoral**, Betreiber/innen im Rahmen der Erlaubnispflicht von Prostitutionsgewerben einerseits Pflichten in einem Umfang und Ausmaß aufzuerlegen, die in ihrer Ausgestaltung an Arbeitgeberpflichten erinnern, und andererseits den Betreibern von Prostitutionsstätten, die in aller Regel keine Arbeitgeberfunktion wahrnehmen, grundsätzlich die Rechte von Arbeitgebern zu verweigern.

19. Stichwort ‚Ausbeutung‘

Auch einvernehmliche Beschäftigungsverhältnisse ohne Zwang gelten als Anknüpfungspunkt für eine Versagung der Erlaubnis

‚Ausbeutung‘ gilt im bundesdeutschen Strafrecht nur unter der Voraussetzung 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 **Haltens** „in persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit“, den **§ 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 ist, wenn sie unter „**Ausnutzung einer Zwangslage**“ erfolgt. Ebenso bei **§ 291 StGB** („Wucher“), wo vorausgesetzt wird, dass dabei zugleich „die **Zwangslage**, die Unerfahrenheit, der Mangel an Urteilsvermögen oder die erhebliche Willensschwäche eines anderen“ ausgebeutet wird.

Das „Prostituiertenschutzgesetz“ entkoppelt nun diese das Strafrecht 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. 1 ProstSchG). ‚Ausbeutung‘ und ‚Zwang‘ werden jetzt exklusiv in Bezug auf Prostitution als zwei voneinander unabhängige und gleichwertige Ursachen einer Einschränkung sexueller Selbstbestimmung gefasst, die es zu unterbinden gilt.

Das bedeutet nichts anderes, als dass man sich den Nachweis der bislang mit strafbarer ‚Ausbeutung‘ einhergehenden „Ausnutzung einer Zwangslage“ erspart und fortan auch einvernehmlich eingegangene Beschäftigungsverhältnisse mit Verweis auf ein „auffälliges Missverhältnisses“ zwischen Leistung und dafür gefordertes Entgelt verbieten kann. Die Sichtweise der Betroffenen („einvernehmliches Beschäftigungsverhältnis“) wird demgegenüber unbedeutend. Trotz Einvernehmlichkeit kann Prostitutionsstätten fortan eine bereits erteilte Konzession entzogen werden.

20. Stichwort ‚mutmaßliche Ausbeutung‘

Vermutungen über eine zukünftig erfolgende Ausbeutung können Anknüpfungspunkt für eine Erlaubnis-Versagung sein

Eine Versagung der Erlaubnis zum Betreiben eines Prostitutionsgewerbes kann bereits dann erfolgen, wenn nicht näher definierte „Anhaltspunkte“ dafür bestehen, dass nach § 13 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. 1 ProstSchG die Ausübung der Prostitution behördlicherseits verweigert werden.

Hierbei handelt es sich um die Prognose einer möglichen zukünftigen Konstellation, von der gar nicht sicher ist, dass sie so eintritt oder von den Betroffenen so bewertet wird. ‚Ausbeutung‘ muss also gar nicht mehr real vorliegen. Alles wird zu einer Sache der Einschätzung möglicher zukünftiger Entwicklungen, für die allerdings keine Kriterien benannt werden. Ausschlaggebend wird die auf Mutmaßungen basierende Erwartungshaltung der „zuständigen Behörde“. Im regulären Gewerberecht gibt es Derartiges nicht.

Das Anliegen der Prävention wird zum Freifahrtschein für behördliche Entscheidungen, die für sich beanspruchen, die Zukunft in all ihren Verästelungen und Facetten deuten zu können. Subjektiv gefärbte Mutmaßungen über zukünftige Entwicklungen bilden fortan in einem erheblichen Maße die Richtschnur behördlichen Handelns gegenüber Prostitution. Maßgeblich dabei ist die von einem „Vorverständnis“ geleitete, „nicht vollständig wertneutrale“ Haltung der „zuständigen Behörde“ gegenüber Prostitution.

21. Stichwort ‚Sperrgebiete‘

Warum die Eindämmung von ‚Ausbeutung‘ und ‚Wucher‘ mittels Erlaubnispflicht von Prostitutionsgewerben ein Scheinargument ist

Ginge es – wie vom „Prostituiertenschutzgesetz“ beansprucht – tatsächlich um eine Unterbindung von (Miet-)„Wucher“, so ließe sich der bestehende **§ 180a StGB** („Ausbeutung von Prostituierten“) anwenden oder der einschlägige **§ 291 StGB** („Wucher“) oder **§ 138 BGB** („Sittenwidriges Rechtsgeschäft; Wucher). Die bestehende Rechtslage bietet also bereits genügend rechtliche Möglichkeiten des Einschreitens, ohne dass es einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe bedürfte.

Wollte man tatsächlich der vielbeschworenen ‚Ausbeutung‘ im Prostitutionsgewerbe durch überhöhte Zimmermieten ein Ende bereiten, so gäbe es ein einfaches Mittel dafür: Man müsste nur **Art. 297 Einführungsgesetz Strafgesetzbuch** („Verbot der Prostitution“), die Rechtsgrundlage für Sperrgebietsverordnungen, abschaffen und damit die bundesweit bestehenden Sperrgebiete auflösen. Denn die Einrichtung solcher künstlicher Verbotszonen hat zur Folge, dass in den verbleibenden „Toleranzzonen“ die Miet- und Zimmerpreise mit freundlicher Unterstützung des Gesetzgebers und der örtlichen Behörden auf einem künstlich hohen Niveau verharren können.

Es ist aber kein Zufall, dass genau diese Schritte nicht gegangen werden. Denn es geht gar nicht um eine Eindämmung von Ausbeutung und Wucher in der Prostitution, sondern um die Eindämmung der Prostitution. Du dafür braucht man Sperrgebiete. Das zeigt die ganze Verlogenheit, wenn es um die angeblichen Segnungen der Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe hinsichtlich der Sexarbeiter/innen geht.

22. Stichwort ‚Mindeststandards‘

Die Instrumentalisierung von Arbeits- und Gesundheitsschutz zum Zwecke einer jederzeit möglichen Untersagung von Prostitution

Die vom Prostituiertenschutzgesetz beanspruchte „**Implementierung gesundheitlicher, arbeitsschutz- und sicherheitsbezogener Mindestanforderungen**“ hört sich an nach Verbesserungen der Arbeitsbedingungen von Sexarbeiter/innen. In Wirklichkeit jedoch handelt es sich um eine einzige große Seifenblase.

Von 17 im Prostituiertenschutzgesetz enthaltenen Vorgaben beziehen sich allein 8 auf den Bereich **Gesundheitsschutz**. Soweit man ihnen eine positive Wirkung zubilligen könnte, verpufft sie. Im repressiven Rahmen von Zwangsberatung, Zwangsregistrierung und Zwangsoouting werden erhoffte positive Effekte konterkariert. Denn durch **Zwang statt Freiwilligkeit** wird über Jahre aufgebautes Vertrauen zerstört und werden Institutionen der Gesundheitsvorsorge zu Institutionen der Kontrolle und Überwachung umfunktioniert. Die

tatsächliche gesundheitliche Lage von Sexarbeiter/innen wird sich verschlechtern, auch dadurch, dass viele in die Illegalität ausweichen werden. Das **eigentliche Problem**, der Mangel an angemessenen institutionellen Voraussetzungen, wird mit Schweigen übergangen. So wird insbesondere aufsuchende Arbeit aufgrund nicht ausreichender Budgets in den Kommunen nicht wahrgenommen. 2012 unterhielten nur 18 % der Gesundheitsämter spezifische Angebote für Sexarbeiter/innen.

Stattdessen setzt man auf eine **Kondompflicht**, ein massiver staatlicher Eingriff in die grundgesetzlich geschützten Persönlichkeitsrechte und in die Intimsphäre erwachsener Menschen. Sie steht für eine entwürdigende Gängelei der Betroffenen und konterkariert ernst zu nehmende Bemühungen um die Verwendung von Kondomen. Die Maßnahme ist gesundheitspolitisch kontraproduktiv.

Wenn Gesundheitsschutz in der Prostitution tatsächlich ein brennendes Anliegen wäre, hätte man eine **Versicherung** nach Art der Künstlersozialversicherung **für selbständige Sexarbeiter/innen** ins Gesetz aufnehmen müssen. Das ist nicht geschehen; Fehlanzeige!
Fazit: Der Gesundheitsschutz wird ordnungspolitisch funktionalisiert. Das ist alles.

Hinsichtlich Mindeststandards zum Arbeitsschutz ist zu sagen, „**dass es bislang keinen Bezugsrahmen gibt, was gute und was schlechte Arbeitsbedingungen sind**“, so der Abschlussbericht zur Evaluation des Prostitutionsgesetzes (2007). Daran hat sich bis 2015 nichts Wesentliches geändert. Der Abschlussbericht zur Evaluation des Prostitutionsgesetzes plädierte seinerzeit nicht nur für die Einführung eines abgestuften Systems von „Mindeststandards“ im Prostitutionsgewerbe, die zuvor einem **regionalen Praxis- und Tauglichkeitstest** unterzogen werden sollten. Geschehen ist nichts.

Arbeitsschutz wäre in erste Linie durch **sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse** zu erreichen. Erst dann greifen Arbeitsschutzgesetze und Verordnungen sowie der Unfall- und Gesundheitsschutz. Doch die im „Prostituiertenschutzgesetz“ vorgenommene **Ausdehnung des eingeschränkten Weisungsrechts auf sonstige Vorgaben** bedeutet endgültig die de-facto-Abschaffung jeglicher abhängiger Beschäftigungsverhältnisse in der Prostitution. Zudem dürfte klar sein: Die aus dem Prostitutionsgesetz übernommene Vorgabe, wonach ein **eingeschränktes Weisungsrecht ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis** nicht ausschließt, führt in Kombination mit **§ 266a StGB** („Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt“) bei nachträglichen Rückforderungen regelmäßig zur **Schließung von Prostitutionsstätten**, ohne dass tatsächlich bessere Arbeitsbedingungen realisiert würden.

Arbeitsschutzrechtliche **Mindestanforderungen**, wie sie im ProstSchG formuliert werden, sind in erster Linie Anknüpfungspunkte für jederzeitige anlasslose Kontrollen. Es handelt sich um eine **Instrumentalisierung von Mindeststandards** im Kontext einer repressiven, außerhalb der Gewerbeordnung normierten Erlaubnispflicht.

Am **Beispiel** der Vorgabe, dass bei sexuellen Dienstleistungen die dafür genutzten Räume nicht zur **Nutzung als Schlaf- oder Wohnraum** erlaubt werden sollen, verdeutlicht, dass es hier keineswegs um eine Verbesserung von Arbeitsbedingungen geht. Denn eine solche Vorgabe richtet sich gezielt gegen die Mobilität in der Sexarbeit. Sie richtet sich gegen Sexarbeiter/innen, die nun genötigt werden, zusätzlich zu der zu entrichtenden Zimmermiete in Prostitutionsstätten auch noch kostenträchtigen Wohnraum anzumieten. Und warum das Ganze? Weil die Verfasser/innen des Gesetzentwurfs erziehungsdiktatorisch eine „völlige Vereinnahmung durch das milieutypische Umfeld“ verhindern möchten. Das Recht, selbst zu

entscheiden, wo sie nächtigen und wann sie sich wem entziehen möchten, gesteht man den Sexarbeiter/innen nicht zu.

In anderen Berufszweigen verzichtet man sinnvollerweise auf Regelungen zur Übernachtung am Arbeitsplatz. Bei Fernfahrern ist das Übernachten in der LKW-Führerhauskabine sogar steuerlich absetzbar. Das zeigt, dass es nicht um die Verbesserung von Arbeitsbedingungen, sondern um diskriminierende Ungleichbehandlung geht.

Zu Frage der angeblichen Eindämmung von „Ausbeutung“ ist bereits alles Nötige gesagt.

23. Stichwort ‚Lizenz zur Schließung‘

Erlaubnispflicht befördert Arbeitsplatz- und Existenzvernichtung, sie stellt die Infrastruktur von Prostitution in Frage

Das unverkennbare Übermaß an Pflichten für Betreiber von Prostitutionsstätten, das mit Elementen der Willkür gespickte Verfahren der Zuverlässigkeits-Prüfung, zahlreiche und unbestimmte Möglichkeiten für Anordnungen, für die (nachträgliche) Erteilung von Auflagen, die breite Palette der Versagungs-Möglichkeiten etc. etc. – all das ist politisches Kalkül.

Man will Betreiber von Prostitutionsstätten vor Augen führen, dass sich ökonomische Investitionen in diesen Wirtschaftsbereich schnell als unrentabel erweisen können und sich nicht lohnen. Man will Betreiber/innen 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 malt.

Die einzelnen Elemente der Erlaubnispflicht von Prostitutionsstätten verdeutlichen, dass das eigentliche Ziel derselben 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 sexuellen Dienstleistungen geht es dem „**Deutschen Modell**“ der „Erlaubnispflicht von Prostitutionsgewerbe“ um eine **systematische Einschränkung des Angebots** sexueller Dienstleistungen. Die erste und unmittelbare Konsequenz der Einführung der Erlaubnispflicht wird die flächendeckende Schließung von Prostitutions-Etablissements sein. Damit verlieren Sexarbeiter/-innen einen großen Teil der Infrastruktur für Kauf und Verkauf sexueller Dienstleistungen.

Diese Politik und deren Folgen sind beabsichtigt. Da sollte man sich keinen Illusionen hingeben. Schon in der für die Erlaubnispflicht grundlegenden BKA-Studie „Logistik der organisierten Kriminalität“ von 1993 hieß es unmissverständlich, eine Strafverfolgung im Bereich Prostitution mache nur Sinn, „**wenn daneben auch die genutzten (insb. Logistik-) Strukturen und Märkte beseitigt werden.**“ (S. 290)

24. Stichwort ‚Schlechtere Verhandlungsposition‘

Schließung von Etablissements im Kontext der Erlaubnispflicht führt zu schlechteren Verhandlungspositionen von Sexarbeiter/innen

Wenn sich die Zahl der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, sexuelle Dienstleistungen in einem etablierten und sicheren Ambiente anzubieten, deutlich verringern wird, so wird sich damit auch die Verhandlungsposition der Sexarbeiter/innen verschlechtern.

Eine geringere Zahl verbleibender Betreiber/innen erhält gegenüber einer gleich bleibenden Zahl von Sexarbeiter/innen eine bessere Position bei der Aushandlung von Konditionen, zumal Sexarbeiter/innen infolge der absehbaren Schließung von Prostitutions-Etablissements auch in ihrer Mobilität eingeschränkt sein werden.

Eine schlechtere Verhandlungsposition für Sexarbeiter/innen aber bedeutet für sie insgesamt schlechtere Arbeits- und Lebensbedingungen.

25. Stichwort ‚Abwicklung der Legalisierung‘

Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe – ein Instrument zur schrittweisen Rückabwicklung der Legalisierung von Prostitution

Prostitution wird man nicht abschaffen (können). Das ist realistischerweise nicht das Ziel der Bundesregierung. Aber man kann schrittweise die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Prostitution durch **Zerschlagung der Infrastruktur** von Prostitution und Eindämmung von Prostitutionstätigkeit aller Art **aus dem Wirtschaftsleben verbannt** wird. Man kann die gesellschaftliche **Ausgrenzung von Sexarbeit** billigend in Kauf nehmen verbunden mit einer zunehmenden **Moralisierung** im rechtlichen Umgang mit Prostitution. Man kann die **Migrationsbekämpfung und -kontrolle** (Stichwort: „Armutprostituion“) als Vorwand nehmen für eine Prostitutionsbekämpfung mittels Schließung von Straßenstrichen und Prostitutionsstätten.

Sollte es der politischen Klasse gelingen, Prostitution erneut eine Nischenstellung zuzuweisen und ihr den Status eines regulären Wirtschaftszweiges zu verweigern, so wäre das in der Konsequenz eine Delegitimierung und Rückabwicklung der bislang erreichten Legalisierung von Prostitution.

Man tritt der Bundesregierung und den hinter ihrem Konzept einer „Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe“ stehenden Interessengruppen nicht zu nahe, wenn man unterstellt, dass sie diese fatalen Folgen für Sexarbeiter/innen und das gesamte Prostitutionsgewerbe wissentlich und billigend in Kauf nehmen. Es handelt sich dabei um die **heimliche Agenda des „Prostituiertenschutzgesetzes“**, die sich hinter der Fassade regierungsoffizieller Verlautbarungen verbirgt.

Das so genannte „Prostituiertenschutzgesetz“ und sein „Kernelement“, die Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe, sind daher ohne Wenn und Aber abzulehnen.