



*Bordelle in der
Gewerbeordnung:
Schnellschuss oder
notwendiger Umbruch?*

von

Dipl.-Verw. Frank Schuster

Sachbearbeiter Gewerberecht – Kreisausschuss des Lahn-Dill-Kreises, Wetzlar

frank.schuster@lahn-dill-kreis.de

Tel. 06441/407-2430

Gemeine Huerey

§ 999

Liederliche Weibespersionen, welche mit ihrem Körper ein Gewerbe treiben wollen; müssen sich in die unter Aufsicht des Staates gedulteten Hurenhäuser begeben.

Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Zweyter Teil, Zwanzigster Titel
vom 1. Juni 1794

Ausgangssituation

Auf die Ausübung der Prostitution aber auch auf den Betrieb von Prostitutionsstätten fand die GewO nie Anwendung, denn diese Dienstleistung galt als sozial unwerte Tätigkeit und damit nicht als Gewerbe (vergl. Landmann/Rohmer (I), Einl. Nr. 47).

Wer die Prostitution förderte, z. B. durch die Möglichkeit zur Anbahnung von Kontakten zw. Prostituierten und Freiern, leistete der Unsittlichkeit Vorschub und erwies sich dadurch als gewerberechtlich unzuverlässig.

1. Einschnitt (schleichend)

Beginnend in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts setzten Liberalisierungstendenzen ein.

- Lockerungen im Sexualstrafrecht
- Freizügigere Handhabung der Sexualität in den Medien
- U. A. dadurch: Wandelnde Moralvorstellungen

2. Einschnitt

Urteil des VG Berlin vom 1. Dez. 2000 – 35 A 570.99

Ausgangslage: Klage gegen den Widerruf einer Gaststättenerlaubnis. Vorwurf: Klägerin nutzt Gaststättenräume zur Kontaktaufnahme zwischen Prostituierten und Freiern.

Leitsätze (GewArch. 2001 S. 128):

- 1. Das Gaststättengesetz ist gewerbliches Ordnungsrecht. Es soll das Zusammenleben der Menschen ordnen, soweit ihr Verhalten sozialrelevant ist, nach außen in Erscheinung tritt und das Allgemeinwohl beeinträchtigen kann. Es geht jedoch nicht darum, den Menschen ein Mindestmaß an Sittlichkeit vorzuschreiben.*

Ausgangssituation

2. *Prostitution, die von Erwachsenen freiwillig und ohne kriminelle Begleiterscheinungen ausgeübt wird, ist nach den heute anerkannten sozialetischen Wertvorstellungen in unserer Gesellschaft – unabhängig von der moralischen Beurteilung – im Sinne des Ordnungsrechts nicht (mehr) als sittenwidrig anzusehen.*
3. *Für die Feststellung der heute anerkannten sozialetischen Wertvorstellungen in unserer Gesellschaft darf der Richter nicht auf sein persönliches sittliches Gefühl abstellen, sondern muss auf empirische Weise objektive Indizien ermitteln; dazu kann es geboten sein, neben Rechtsprechung, Behördenpraxis, Medienecho (mit Einschränkungen) demoskopischen Erhebungen auch Äußerungen von Fachleuten und demokratisch legitimierten Trägern öffentlicher Belange einzuholen, um den Inhalt von „öffentlicher Ordnung“ bzw. „Unsittlichkeit“ weiter zu konkretisieren.*

Ausgangssituation

- 4. Wer die Menschenwürde von Prostituierten gegen ihren Willen schützen zu müssen meint, vergreift sich in Wahrheit an ihrer von der Menschenwürde geschützten Freiheit der Selbstbestimmung und zementiert ihre rechtliche und soziale Benachteiligung.*

Das Gericht befragte mehrere Polizeibeamte zur Ermittlungstätigkeit im Berliner Rotlichtmilieu sowie Wissenschaftler, Verbände, Gewerkschaften kirchliche Stellen und das Bundesfamilienministerium – 17 Stellungnahmen gingen ein.

3. Einschnitt

Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten vom 20. Dez. 2001, BGBl. I S. 3.983

Ziel:

- „Vertrag“ zw. Prostituiertes und Freier erlangt Rechtswirksamkeit, ist also nicht mehr sittenwidrig.
- Zugang zu Arbeitslosen-, Renten- u. Krankenversicherung
- Verbesserung der rechtlichen Situation und Beseitigung der Diskriminierung der Prostituierten.

Aber keine unmittelbare Auswirkung auf das Gewerbe-recht!

Gegenmeinung: Einheit der Rechtsordnung

Ausgangssituation

BVerwG, Urt. v. 6. Nov. 2002

Leitsatz:

„Wer ohne strafrechtlich relevantes Verhalten in einem abgeschirmten Bereich einen Swinger-Club betreibt, leistet dadurch nicht stets im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG der Unsittlichkeit Vorschub.“

Ausgangssituation

Auswirkungen auf das Gewerbe- u. Gaststättenrecht:

Die Tätigkeit Prostitution wird als „höchstpersönliche, nicht vertretbare Tätigkeit“ weiterhin nicht als Gewerbe eingestuft (BLA 2002 und wiederholend 2009).

Aber: Bordelle werden vom BLA mehrheitlich (11:5) als Gewerbebetriebe gesehen.

Kein Beschluss des BLA zu der aufgeworfenen Frage, ob in Anbahnungsgaststätten der „Unsittlichkeit Vorschub“ geleistet wird.

Literatur: Landmann/Rohmer GewO (I), § 14 Rdn. 15a

Die Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011 zur
Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum
Schutz seiner Opfer ...

Ziele und Maßnahmen

- ➔ Bekämpfung des Menschenhandels, der eine schwere Straftat ist und häufig im Rahmen der organisierten Kriminalität begangen wird.
- ➔ Geschlechterspezifische Unterstützungs- u. Betreuungsmaßnahmen z.B. beim Menschenhandel zur Ausbeutung in der **Sexindustrie**.
- ➔ Rigorosere Prävention und Strafverfolgung sowie Schutz der Rechte der Opfer.

Ziele und Maßnahmen

- ➔ Schulung der Beamt(inn)en, die mit Opfern in Kontakt kommen können.
- ➔ Umsetzungsfrist: 6. April 2013

Verbände und Opferhilfe-Organisationen unterscheiden zwischen ...

- a) Freiwilliger und selbstbestimmter Prostitution,
- b) freiwilliger und fremdbestimmter Prostitution und
- c) unfreiwilliger und fremdbestimmter Prostitution.

Richtlinie kann keine Anwendung finden im Fall a) und nur eingeschränkt im Fall b), aber voll im Fall c)

Was ist Zwangsprostitution?

- *Zwangsprostitution ist ein gewalttätiger Eingriff in die körperliche und sexuelle Selbstbestimmung.*
- *Zwangsprostitution ist ein Verbrechen. Das Menschenrecht auf seelische und körperliche Unversehrtheit wird verletzt.*
- *Zu Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution werden fast ausschließlich Frauen nichtdeutscher Herkunft.*

 Die Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011 

- *Bis vor einigen Jahren waren die meisten Frauen aus Mittel- und Osteuropa (insbesondere Russland, Ukraine, Weißrussland, etc.) illegal in der Prostitution tätig. Dies hat sich mit der EU-Osterweiterung entscheidend geändert. Im Milieu arbeiten nun arbeits- und aufenthaltsrechtlich legal vermehrt Frauen aus den neuen EU-Ländern. Anstelle der Russinnen sind nun Frauen aus Bulgarien, Rumänien, Ungarn, etc. in großer Zahl anzutreffen. Doch auch die legal tätigen Frauen können Opfer von Menschenhandel, Zwang und Ausbeutung sein.*

(Quelle: www.stoppt-zwangsprostitution.de vom Verein FIM e.V.)

Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Überwachung von Prostitutionsstätten

- ▶ Beschlossen in 3. Lesung vom BT am 27. Juni 2013.
- ▶ Als nicht zustimmungsbedürftig eingestuft.
- ▶ Am 20. Sept. 2013 ruft der BR den Vermittlungsausschuss an.
- ▶ Schicksal des Gesetzes aufgrund der Diskontinuität des BT (BT-Wahl vom 22. Sept. 2013) ungewiss.
- ▶ Inhalt: Änderungen des Strafrechts und der GewO

§ 38 Überwachungsbedürftige Gewerbe

(1) Bei den Gewerbebezweigen

1. An- und Verkauf von

- a) hochwertigen Konsumgütern, insbesondere Unterhaltungselektronik, Computern, optischen Erzeugnissen, Fotoapparaten, Videokameras, Teppichen, Pelz- und Lederbekleidung,
- b) Kraftfahrzeugen und Fahrrädern,
- c) Edelmetallen und edelmetallhaltigen Legierungen sowie Waren aus Edelmetall oder edelmetallhaltigen Legierungen,
- d) Edelsteinen, Perlen und Schmuck,
- e) Altmetallen, soweit sie nicht unter Buchstabe c fallen, durch auf den Handel mit Gebrauchtwaren spezialisierte Betriebe,

2. Auskunftserteilung über Vermögensverhältnisse und persönliche Angelegenheiten (Auskunfteien, Detekteien),

3. Vermittlung von Eheschließungen, Partnerschaften und Bekanntschaften,

4. Betrieb von Reisebüros und Vermittlung von Unterkünften,

5. Vertrieb und Einbau von Gebäudesicherungseinrichtungen einschließlich der Schlüsseldienste,

6. Herstellen und Vertreiben spezieller diebstahlsbezogener Öffnungswerkzeuge

7. Betrieb von Prostitutionsstätten

Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels ...

hat die zuständige Behörde unverzüglich nach Erstattung der Gewerbeanmeldung oder der Gewerbeummeldung nach § 14 die Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden zu überprüfen. Zu diesem Zweck hat der Gewerbetreibende unverzüglich ein Führungszeugnis nach § 30 Abs. 5 Bundeszentralregistergesetz und eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister nach § 150 Abs. 5 zur Vorlage bei der Behörde zu beantragen. Kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, hat die Behörde diese Auskünfte von Amts wegen einzuholen.

Die zuständige Behörde kann im Fall der Nummer 7 den Gewerbebetrieb von bestimmten Auflagen abhängig machen, soweit dies zum Schutz der Allgemeinheit, der Kunden, der Prostituierten oder der Bewohner des Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke vor Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen erforderlich ist.

Das Gesetz hätte nur Anwendung gefunden auf Prostitutionsstätten. Lt. Gesetzentwurf sind das insbesondere

⇒ Bordelle und

⇒ Laufhäuser

Keine Anwendung z.B. auf Wohnungsprostitution.

Kritik

Im früheren Berichten forderten Vertreter der Bundesregierung ausdrücklich die Erlaubnispflicht für Bordelle. Im Gesetz fehlte dieser Ansatz.

Gedanken zu einer künftigen Regelung

- Grundsätzliches: Es geht um höchste Rechtsgüter (Menschenwürde, Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit, freie Entfaltung der Persönlichkeit)
- Aufnahme der Prostitution in das Gewerbebereich bedeutet die Abwendung von jahrzehntealten gewerberechtlichen Prinzipien.
- Prostitution wäre sicherlich anzeigepflichtig nach § 14 GewO, weil unterschiedliche Handhabung zu Prostitutionsstätten nicht gerechtfertigt wäre. Aber: Kein Interesse der Prostituierten an der öffentlichen Zugänglichkeit der Daten (§ 14 Abs. 6 GewO).

Gedanken zu einer künftigen Regelung

- Weitere Schwäche des Gewerberechts:
Untersagungen könnten praktisch nicht durchgesetzt werden.
- Um die Zwangsprostituierten schützen zu können, muss eine „Zwangs“-Beratung außerhalb des Rotlicht-Umfeldes in einer Beratungsstelle stattfinden können.
- Diese Beratungsstellen müssen geschaffen werden. Sie sollten bevorzugt durch Frauen besetzt sein. Die Finanzierung ist sicherzustellen.
- Regelmäßige Kontrollen in den Betrieben sind notwendig. Dolmetscher sind erforderlich.

Gedanken zu einer künftigen Regelung

- In den Prostitutionsstätten sind zwingend gut lesbar Informationen anzubringen und auszulegen:
 - Benutzung von Kondomen / Geschlechtskrankheiten
 - Zwangsprostitution
 - Hygienestandards und bauliche Vorgaben.
- Einbeziehung der Gesundheitsämter, der Opferhilfe (z.B. FIM e.V.), der Polizei (Zeugenschutzprogramm)
- Meldepflicht der Prostituierten, die in den P.-stätten arbeiten, damit deren Beratung sichergestellt werden kann. Korrespondierende Owi.-Bestimmungen.

Gedanken zu einer künftigen Regelung

- Möglicherweise ist eine Erlaubnispflicht vorteilhafter, diese kann z.B. zu Beginn zur automatischen Begehung der P.-stätte führen.
- Grenzen: Soweit die Opfer erpresst werden, dürfte deren Schutz fast unmöglich sein.
- Diskutiert wird auch die Reisegewerbekartenpflicht.
- Verschiedenste Stellen wie KOK e.V., die Politik, die Städte Marburg, Dortmund, Hannover in ihren Funktionen als Vorreiter beim Umgang mit Prostitution, die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel und die Polizei befürworten eine Erlaubnispflicht.

Gedanken zu einer künftigen Regelung

- Verortung dieser Aufgabe vielleicht bei den Landkreisen/kreisfreien Städten.
- Erstreckung neuer Bestimmungen nur auf Prostitutionsstätten könnte zur Verlagerung hin zum Straßenstrich und zur Wohnungsprostitution führen.
- Wenn eine Regelung in der GewO kommt, sind flankierende Bestimmungen in den Polizeigesetzen der Länder nötig, damit die Polizei bei entsprechendem Verdacht auch Prostitutionsstätten unterhalb der Bordell-Schwelle betreten darf.

Gedanken zu einer künftigen Regelung

- Aber: Das BMWi votiert gegen eine Aufnahme der Prostitution in das Gewerbebereich. Die Argumente sind tlw. rechtsdogmatischer Natur. Einerseits wird ein Abtriften in die Illegalität befürchtet. Andererseits wird eine Ausdehnung des Problems im Falle der Legalisierung befürchtet. Den Verfasser überzeugen die Argumente teilweise nicht.

Zusammenfassung und Ausblick

- ➔ Die über 140 Jahre anhaltende Ausgrenzung der Prostitution aus dem Gewerberecht hat sich überlebt.
- ➔ Die EU-Richtlinie muss in nationales Recht übertragen werden. Trotz des zunächst gescheiterten Bundesgesetzes kommt also auf jeden Fall eine Regelung.
- ➔ Diese Norm muss regeln, wie Behörden mit den (Zwangs-)Prostituierten in Kontakt treten können und wer Beratungsstellen schafft und wie diese finanziert werden.

Zusammenfassung und Ausblick

- ➔ Eine Ansiedlung in der GewO ist eine Möglichkeit. Die Eingangs gestellte Frage nach dem notwendigen Umbruch ist also zu bejahen. Das Gesetz war aber auch ein Schnellschuss, weil es die Behörden im Regen stehen gelassen hätte, denn es fehlte an konkreten Vorgaben. Standards fehlten völlig.
- ➔ Wohnungsprostitution und den Straßenstrich zu reglementieren, dürfte schwierig werden. Evtl. muss über eine besondere Meldepflicht nachgedacht werden und die Polizei braucht eigene Befugnisse.
- ➔ Die Aufgabe den Rechtsrahmen dafür zu schaffen liegt erneut beim Gesetzgeber.

Vielen Dank für
Ihre / Eure
Aufmerksamkeit!

Auszug aus:
DER SPIEGEL vom 14.10.2013 →



EUROPA Menschenhandel, Korruption, Cybercrime

In der EU treiben 3600 internationale kriminelle Organisationen ihr Unwesen. Sie richten jährlich einen volkswirtschaftlichen Schaden in dreistelliger Milliardenhöhe an. Das hat ein Sonderausschuss des Europäischen Parlaments ermittelt, der organisiertes Verbrechen, Geldwäsche und Korruption in Europa untersuchte. Nach Schätzungen des sogenannten CRIM-Komitees leben in der EU rund 880 000 Sklavenarbeiter,

von denen 270 000 Opfer sexueller Ausbeutung sind. Allein mit Menschenhandel machten Verbrecherbanden Profit in Höhe von rund 25 Milliarden Euro jährlich. 18 bis 26 Milliarden Euro bringe der illegale Handel mit Körperorganen und Wildtieren. Der Schaden durch Cybercrime summiere sich auf 290 Milliarden Euro. Eine „ernsthafte Bedrohung“ gehe zudem von der grassierenden Korruption aus. Allein im öffentlichen Sektor habe man 20 Millionen Fälle registriert. Der Gesamtschaden: 120 Mil-

liarden Euro im Jahr. Die Kommission fordert von Polizei und Justiz der EU-Staaten eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Europäische Steueroasen müssten verschwinden, der Kauf von Wählerstimmen solle überall zum Strafdelikt werden. Wer wegen Geldwäsche oder Korruption verurteilt wurde, dürfe mindestens fünf Jahre lang keine öffentlichen Aufträge erhalten. Zudem plädiert der Ausschuss für einen europaweiten gesetzlichen Schutz von Whistleblowern. Wer Missstände in Behörden oder Unternehmen aufdecke, dürfe nicht als Straftäter verfolgt werden. Das EU-Parlament will am 23. Oktober über den CRIM-Bericht abstimmen.