

## Gewerberechtliche Regulierung von Prostitutionsstätten

### I. Allgemeines

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

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

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

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

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

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

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

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

Weitere Ziele sind/waren:

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

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

Jedoch löst das ProstG die Situation nicht für

- Prostituierte ohne legalen ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus;
- Prostituierte mit legalem ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus, aber ohne Arbeitserlaubnis;
- Schwarzarbeiterinnen;
- minderjährige Prostituierte.

Der Gesetzgeber hat sich mit dem ProstG - wie bereits die Niederlande und Österreich - dem Reglementierungstypus „Regulationismus“ angeschlossen. Beim „Regulationismus“ ist die Prostitution nicht verboten, wird aber hoheitlich/staatlich kontrolliert. In Deutschland ist dies bisher trotz des Prostitutionsgesetzes nicht umfassend umgesetzt worden.

Dies ist unbedingt notwendig, um die Sicherheit für Prostituierte zu verbessern und die Begleitkriminalität verfolgen und bestrafen zu können.

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

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

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

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

Die Dunkelziffer ist vermutlich um ein Vielfaches höher.

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

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

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

Eine regelmäßige Überwachung von Prostitutionsstätten ist demnach nicht möglich.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Auch Reisegewerbe sind erlaubnispflichtig nach der Gewerbeordnung.

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

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

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

## **II. Prostitution aus ausländerrechtlicher Sicht**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

verlangen.

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

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

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

Freizügigkeit genießen auch die Staatsangehörigen der osteuropäischen Beitrittsstaaten wie Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakische Republik und Slowenien ab 01.05.2004 und Bulgarien und Rumänien ab 01.01.2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **III. Der steuerrechtliche Aspekt**

Auf Grund fehlender Registrierungspflichten, insbesondere auch wegen des praktizierten „Drei-Monatszeitraum“ und häufigen Wohnungswechseln, haben die Finanzbehörden kaum Möglichkeiten, steuerliche Forderungen gegenüber Prostituierten geltend zu machen.

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

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

#### IV. Das Gewerberecht und die Prostitution

Das Gewerberecht bestimmt die Beziehungen zwischen dem/der Gewerbetreibenden und dem Staat. Es ist deshalb dem Ordnungsrecht zuzurechnen, weil es vor allem der Sicherung eines ordnungsgemäßen Wirtschaftsablaufs, dem Schutz der Allgemeinheit und Einzelner gegen Gefahren dient. In Deutschland gilt grundsätzlich die Gewerbefreiheit (§ 1 GewO). Die Gewerbefreiheit ist weitergefasst als die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG, da nach § 1 GewO grundsätzlich Jedermann - auch Ausländer oder Ausländerinnen - ein Gewerbe ausüben kann.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat in seiner Entscheidung vom 20.11.2001 (C-268/99) die Prostitution im Zusammenhang mit der Niederlassungsfreiheit gewerberechtlich definiert. Hiernach fällt die Prostitution unter die selbständigen Erwerbstätigkeiten, wenn nachgewiesen ist, dass sie

- nicht im Rahmen eines Unterordnungsverhältnisses in Bezug auf die Wahl dieser Tätigkeit, die Arbeitsbedingungen und das Entgelt,
- in eigener Verantwortung und
- gegen ein Entgelt, das vollständig und unmittelbar an die Prostituierte gezahlt wird, ausgeübt wird.

Der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ kommt zu dem Ergebnis, dass die Tätigkeit von Prostituierten auch vor dem Hintergrund des ProstG nicht als Gewerbe nach der Gewerbeordnung einzustufen ist. Begründet wurde die Einschätzung unterschiedlich. Wegen der Gesetzgebungsgenese wurde eine Auswirkung auf das Gewerberecht negiert, die Tätigkeit der Prostituierten wurde als höchstpersönlich bewertet oder man geht davon aus, dass die gewerberechtliche Überwachung weder sinnvoll noch durchsetzbar ist.

§ 6 der Gewerbeordnung regelt, auf welche Gewerbearten die Gewerbeordnung nicht anzuwenden ist. Allerdings findet sich hier keine Bestimmung des für die Anwendbarkeit der meisten Normen der Gewerbeordnung entscheidenden Gewerbebegriffs. Es erfolgt hier - oder auch in spezialgesetzlichen Regelungen - eine Klarstellung, bei welchen Gewerbearten es sich um freiberufliche Gewerbe handelt (z. B. Rechtsanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer). Auf gewerbliche Tätigkeiten, die nicht in § 6 GewO genannt sind, findet die Gewerbeordnung grundsätzlich Anwendung.

Die Prostitution ist weder in § 6 GewO noch in Spezialgesetzen als freiberufliches Gewerbe aufgeführt.

Die Gewerbeordnung unterscheidet zwischen erlaubnispflichtigen Gewerben, überwachungsbedürftigen Gewerben und lediglich anzeigepflichtigen Gewerben. Die Gewerbefreiheit ist demnach nicht unbeschränkt.

Die nach der Gewerbeordnung regulierten Gewerbearten und die behördlichen Kontrollmöglichkeiten werden hier im Einzelnen aufgeführt, um einen Vergleich herzustellen, welche anderen Gewerbearten im Vergleich zur Prostitution bereits als regulierungsbedürftig eingestuft worden sind.

Gewerbearten, für die der Gesetzgeber eine Erlaubnispflicht mit besonderer Überwachung durch die zuständige Behörde vorsieht, sind das Gaststättengewerbe, Personenbeförderung sowie die Gewerbe nach den §§ 30 ff GewO wie Privatkrankenanstalten, Schaustellungen von Personen, Spiele und Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten, Spielbanken, Lotterien, Glücksspiele, Spielhallen, Pfandleihgewerbe, Bewachungsgewerbe, Versteigerungsgewerbe, Makler, Anlageberater, Bauträger, Baubetreuer, Versicherungsvermittler, Versicherungsberater.

Die erlaubnispflichtigen Tätigkeiten (§§ 30 ff. GewO) dürfen erst nach Erteilung der behördlichen Genehmigung (Konzession) begonnen werden. Eine vorherige behördliche Überprüfung der/des Gewerbetreibenden ist für die Gefahrenabwehr und zum Schutz der Allgemeinheit notwendig. Eine Erlaubnispflicht besteht nur dann, wenn diese gesetzlich vorgeschrieben ist. Die Erlaubnisvoraussetzungen können persönlicher oder sachlicher Art sein. Im Mittelpunkt steht die persönliche Zuverlässigkeit der/des Gewerbetreibenden, die nach den konkreten Anforderungen für das jeweilige Gewerbe vor Beginn der Tätigkeit zu prüfen ist. Meist sind hier die wirtschaftlichen Voraussetzungen und geordnete Lebensverhältnisse relevant. Voraussetzung ist insbesondere auch die Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften, die durch die Vorlage eines Führungszeugnisses und einer Auskunft aus dem Gewerbezentralregister geprüft werden kann. Auch bei Stellvertretern/-innen ist die persönliche Zuverlässigkeit zu überprüfen. Die Erlaubnis kann jederzeit widerrufen werden.

Überwachungsbedürftige Gewerbearten nach § 38 GewO sind der An- und Verkauf (Gebrauchsgüterhandel) von hochwertigen Konsumgütern z.B. Unterhaltungselektronik, Fotoapparaten, Teppichen, Kraftfahrzeugen und Fahrrädern, Edelmetallen und edelmetallhaltigen Legierungen oder entsprechender Waren, Edelsteine, Perlen und Schmuck, Altmetallen, sowie Auskunfteien, Detekteien, die Vermittlung von Eheschließungen, Partnerschaften und Bekanntschaften, der Betrieb von Reisebüros, die Vermittlung von Unterkünften, Schlüsseldienste, der Vertrieb und Einbau von Gebäudesicherungseinrichtungen, das Herstellen und Vertreiben spezieller diebstahlbezogener Öffnungswerkzeuge.

Für überwachungsbedürftige Gewerbe ist zwar keine behördliche Erlaubnis vorgesehen, sie bedürfen jedoch wegen ihres erhöhten Gefahrenpotentials einer zusätzlichen Überwachung. Nach Erstattung der Gewerbeanzeige gem. § 14 GewO kann die zuständige Behörde die Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden überprüfen (§ 38 I 2. HS GewO). Der/die Gewerbetreibende muss ein Führungszeugnis und eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister vorlegen.

Sowohl bei erlaubnispflichtigen als auch bei überwachungsbedürftigen Gewerbearten haben die Gewerbeämter nach § 29 GewO jederzeit das Recht auf Auskunft und Nachschau (Betreten der Gewerberäume).

In der Regel findet eine geordnete/ordentliche Zusammenarbeit zwischen regulierten Gewerben und Behörden statt.

Alle anderen Gewerbearten sind lediglich anzeigepflichtig.

Die gewerbliche Zimmervermietung zum Zwecke der Prostitution ist zwar anzeigepflichtig, aber erlaubnis- und überwachungsfrei, obwohl dies dem Gefahrenpotential nicht gerecht wird.

Es ist unverständlich, warum einem Gebrauchsgüterhändler einige Pflichten nach der GewO auferlegt werden können und es Voraussetzungen zur Aufnahme der Tätigkeit von Gewerbetreibenden zu erfüllen gilt, während Personen, mit dubioser Vergangenheit oder etwaiger Unzuverlässigkeit im Sinne der GewO, ohne weitere behördliche Prüfungsmöglichkeiten jederzeit ein Bordell mit gewerblicher Zimmervermietung betreiben können.

Dieser Wertungswiderspruch wird auch nicht vom bundeseinheitlichen Gaststättengesetz ausgeglichen.

Das Gaststättengesetz ist lex specialis zur Gewerbeordnung und regelt insbesondere die Voraussetzungen für die Erteilung und den Widerruf einer Gaststättenerlaubnis. Das Gaststättengesetz ist nicht für Zimmervermietungen zum Zwecke der Prostitution anwendbar. Lediglich in angrenzenden konzessionierten – zum Bordell gehörenden - Bars/Clubs, in denen Alkohol ausgeschenkt wird, ist aufgrund der behördlichen Erlaubnis eine Überwachung der zuständigen Behörde möglich.

An dieser Stelle soll kurz auf die Entwicklung des Gaststättenrechts eingegangen werden. Zweck des 1930 erlassenen GastG war vor allem die Bekämpfung des Alkoholmissbrauchs. Aus heutiger Sicht und in Folge der geänderten Konsumgewohnheiten hat die damalige Grundlage nicht mehr oberste Priorität. Im Vordergrund stehen der Schutz der Gäste gegen Ausbeutung und gegen Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sittlichkeit, der Schutz der im Betrieb Beschäftigten sowie der Schutz der Nachbarschaft und der Allgemeinheit gegen sonstige erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen (Quelle: Kommentar zum GastG).

Ein nicht zu unterschätzender Vorteil ist auch die Möglichkeit des Gaststättengesetzes, gegen unzuverlässige Personen, die in einer Gaststätte tätig sind, ein Beschäftigungsverbot aussprechen zu können. Die Stadt Marburg hat ein Beschäftigungsverbot ausgesprochen, weil von einer in einer Gaststätte angestellten Person alkoholische Getränke an Kinder und Jugendliche abgegeben worden sind. Die Entscheidung wurde von dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof bestätigt.

Die Möglichkeit, Beschäftigungsverbote für unzuverlässige Angestellte - z. B. bei Vorstrafen wegen Menschhandels, Gewalt, Vergewaltigung, Verstoß gegen das Betäubungsmittelgesetz u. a. - in einem Bordell auszusprechen, würde erheblich zur Entkriminalisierung beitragen und insbesondere auch der Sicherheit der Frauen zu Gute kommen.

Die Gefahrenquellen, die einer Gaststätte zugerechnet werden, existieren auch bei dem Betreiben eines Bordells. Das Gefahrenpotential der Begleitkriminalität bei Bordellen und anderen Arten des Prostitutionsgewerbes ist zu dem erheblich höher einzuschätzen als bei Gaststätten.

Die Möglichkeit der Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO ist ausschließlich für Gewerbe nach der Gewerbeordnung vorgesehen, also Gewerbearten, die zumindest anzeigepflichtig sind. Bei Gewerbearten, die lediglich anzeigepflichtig aber nicht überwachungsbedürftig oder erlaubnispflichtig sind, haben die Gewerbeämter nur geringe Kontrollmöglichkeiten, um Gründe für Gewerbeuntersagungsverfahren in Erfahrung bringen zu können. Auskünfte über Straftaten können nicht ohne ausreichenden Verdachtsgrund eingefordert werden.

Gewerbeuntersagungsverfahren werden zu über 90 % auf Hinweis der Finanzbehörden und Berufsgenossenschaften eingeleitet. Für die Begleitkriminalität der Prostitution ist eine umfassendere Informationsmöglichkeit der Behörden, wie es bei überwachungsbedürftigen oder erlaubnispflichtigen Gewerbearten vorgesehen ist, notwendig.

Gewerbearten, die nicht unter die Bestimmungen der Gewerbeordnung fallen – wie zurzeit die Prostitution – können auch nicht nach § 35 GewO untersagt werden.

Kontrollmöglichkeiten von Behörden und Polizei für den Bereich der Prostitution werden von diversen Seiten gefordert.

Geeignete zukünftige Maßnahmen für den Bereich des Rotlichtmilieus zeigen sich in der Abkehr von der Verschärfung strafrechtlicher Möglichkeiten hin zu anderen Lösungen. Die Polizei favorisiert neue Zugangswege zu den Opfern über verstärkte Razzien - unter Beteiligung von unterschiedlichen Behörden - und zusätzliche Kontrollwege. Dies ist jedoch nur dann möglich, wenn besonders die Prostitutionsstätten in gleicher Weise wie andere erlaubnispflichtige Gewerbe reglementiert werden. Möglich wäre dies in der Gewerbeordnung oder - besser - in einem gesonderten Gesetz mit abgestimmten Spezialvorschriften für den besonderen Bereich der Prostitution. Für selbständige Prostituierte sollte bundesweit eine gewerberechtliche Anzeige verpflichtend sein.

Ziel einer gesetzlichen Grundlage muss sein, die Gefahren der Prostitution für die Prostituierten und die Allgemeinheit zu erkennen und diesen angemessenen zu begegnen.

Mit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006 sind die Bundesländer für das Gaststättenrecht zuständig. Art. 74 I Nr.11 GG sieht eine ausdrückliche Zuweisung an die Länder vor, die im Rahmen der oben angesprochenen Reform beschlossen wurde. Das Bundesgaststättengesetz ist solange anwendbar, bis die Länder eigene Gesetze verabschieden, Art. 125a I GG.

Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung könnten die Länder auch zuständig für die Gebiete des Gewerbes und Handels, Art. 74 I Nr.11 GG sein.

Auf Grund des erhöhten Gefahrenpotentials der Prostitution und der begleitenden Kriminalität ist es jedoch angemessen und geboten, eine bundeseinheitliche, personen- und raumgebundene Erlaubnispflicht für sämtliche Arten der Prostitutionsstätten anzustreben.

## V. Legalisierung durch Gesetz

Derzeit sind die Behörden in den einzelnen Bundesländern sehr zurückhaltend hinsichtlich verwaltungsrechtlicher Konsequenzen aus einer möglichen rechtlichen Anerkennung der Prostitution. Der Bund-Länder-Ausschuss sieht zudem die Prostitution als eine „höchstpersönliche Dienstleistung“ an, die nicht als Gewerbe nach der Gewerbeordnung gewertet werden könne.

Einige Kommunen nutzen bereits den Rechtsrahmen des Prostitutionsgesetzes, um Gewerbeanzeigen von selbständig tätigen Prostituierten entgegenzunehmen.

Bordellbetreiber müssen ihr Gewerbe gegebenenfalls als Vermietung und Verpachtung oder auch als Gaststättenbetrieb nach der Gewerbeordnung anzeigen. Die rechtlichen behördlichen Möglichkeiten ähnlich des Gaststättengesetzes (Erteilung von Auflagen, Kontrollen, Überprüfung der Zuverlässigkeit) sind bei der Gewerbeart Vermietung und Verpachtung jedoch nicht gegeben.

Die Regelungslücke hinsichtlich der Prostitution wird deutlich sichtbar, wenn man die gegenwärtige Rechtslage von Prostitutionsstätten mit dem für andere Gewerbe vergleicht. Dieser Regelungsbedarf hinsichtlich der Prostitution besteht nicht nur aus Sicht der Polizei, sondern auch aus Perspektive der Gesundheits-, Finanz- und Baubehörden sowie des Arbeitsschutzes (Gewerkschaft der Polizei – Handel gegen Menschenhandel, April 2008). Daher sind Spezialvorschriften für bordellartige Betriebe oder sonstige Prostitutionsstätten unumgänglich.

Eine gesetzliche Grundlage sollte Regelungen enthalten, die:

- die persönliche Zuverlässigkeit des Betreibers/Betreiberinnen, des Stellvertreters/innen und sämtliche der im Betrieb Beschäftigten sicherstellen,
- die Betreiber/Betreiberinnen von Bordellen persönlich in die Verantwortung nehmen für die organisatorischen Abläufe in ihren Betrieben,
- die Arbeitsbedingungen der Prostituierten durch mehr Sicherheit verbessern,
- ein Beschäftigungsverbot von unzuverlässigen Personen ermöglichen,
- das Erteilen von Auflagen ermöglichen,
- eine Kooperation von Bordellbetreibern und Prostituierten mit der Polizei und den Ordnungsämtern fördern,
- das legale Gewerbe stärken und eine klare Abgrenzung von legalen und illegalen Tätigkeiten bezwecken,
- das Aufdecken von milieubedingten Straftaten erleichtern,
- sowie Transparenz schaffen und
- verstärkte Zusammenarbeit von Polizei, Beratungsstellen, Behörden, Bordellbetreibern und Prostituierten erreichen.

Die Einführung einer bundeseinheitlichen Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten würde sämtliche Vorteile beinhalten, die Prostitution transparenter und entkriminalisierter zu gestalten. Hier könnte auf die positiven Erfahrungen mit den erlaubnispflichtigen Gewerbearten nach Gewerbeordnung bzw. dem Gaststättengesetz zurückgegriffen werden.

Eine gesetzliche Vorschrift sollte in Anlehnung an das Gaststättengesetz folgende Regelungen enthalten:

### 1. Definition Bordell

Nach der Rechtsprechung handelt es sich um den Betrieb eines Bordells, wenn drei Prostituierten oder mehr an einer Betriebsstätte tätig sind. Daraus folgt, dass unter die Wohnungsprostitution bis zu zwei arbeitende Prostituierte fallen. Ebenfalls einzubeziehen sind: Laufhäuser, so genannte bewegliche Lovemobile, Lokalitäten/Clubs mit (separaten) Hinterzimmern, Gaststätten mit Angeboten von sexuellen Dienstleistungen.

Es könnte in Betracht gezogen werden, die Prostitutionsstätten entsprechend ihrem „Gefahrenpotential“ unterschiedlich - folglich mit Abstufungen - zu behandeln.

Bordelle sollten den erlaubnispflichtigen Gewerben angegliedert werden, während die Wohnungsprostitution zumindest als überwachungsbedürftiges Gewerbe einzustufen wäre.

### 2. Zuverlässigkeit der Betreiber

Zur Überprüfung der persönlichen Zuverlässigkeit der Betreiber kann auf die bewährten Vorschriften der Gewerbeordnung und des Gaststättengesetzes zurückgegriffen werden.

Ein Gastwirt muss zum Beispiel vor Eröffnung seiner Gaststätte folgende Unterlagen vorlegen:

- Polizeiliches Führungszeugnis,
- Auszug aus dem Gewerbezentralregister,
- Auszug aus dem Schuldnerverzeichnis des Amtsgerichts,
- Auskunft aus dem Insolvenzregister,
- Bescheinigung in Steuersachen vom dem zuständigen Finanzamt,
- Sachkundenachweis der IHK,
- Grundrissplan der Gaststättenräume,
- Baugenehmigung,
- Gewerbebeanmeldung.

Gegebenenfalls könnten auch weitere Dokumente wie z. B. die Mietverträge mit den Prostituierten gefordert werden. Überhöhte Mietpreise – Mietwucher zur Ausbeutung der Prostituierten – werden so offen gelegt.

Die Vorlage von Aufenthaltstiteln/Freizügigkeitsbescheinigungen und Arbeitserlaubnissen (EU-Osteuropa) von ausländischen Prostituierten würde eine Transparenz in hohem Maße fördern.

### 3. Inhalt der Erlaubnis

Die Erlaubnis sollte ähnlich des Gaststättengesetzes personen- und raumbunden sein. Bei einem Umzug oder einer Geschäftsübernahme wäre eine Erlaubnis neu zu beantragen und eine erneute Überprüfung durch die Behörde erforderlich.

Die Räume, die zur Prostitution genutzt werden, wären bestimmt und könnten unter anderem auch baurechtlich auf ihre Geeignetheit überprüft werden.

#### 4. Versagungsgründe

Ähnlich dem § 4 GastG könnte die Erlaubnis versagt werden, wenn die persönliche Zuverlässigkeit nicht mehr gegeben ist. Bestehen lediglich Verdachtsmomente, sollten Ermittlungen durch Behörden/Polizei möglich sein.

Eine Erlaubnis sollte von vornherein nicht erteilt werden, wenn der/die potentielle Betreiber/in im Verdacht eines Verbrechens, vor allem des Menschenhandels, Körperverletzung, Unterschlagung und anderer Straftaten steht bzw. deswegen rechtskräftig verurteilt worden ist.

Zu beachten ist ferner der Standort der Prostitutionsstätten: Die Sperrbezirksverordnung der jeweiligen Kommune ist zu berücksichtigen. Standorte sollten auch nicht dem öffentlichen Interesse (räumliche Nähe zu Schulen, Kindergärten u. a.) widersprechen. Wie auch im GastG sollte ein so genanntes „Strohmannverhältnis“ nicht zulässig und zu unterbinden sein. Ähnliches sollte in Bezug auf eine/n Stellvertreter/in gelten (vgl. § 9 GastG).

#### 5. Räumliche Anforderungen

Von Vorteil für die Prostituierten wäre es, räumliche Anforderungen aufzunehmen, um allgemeine Arbeitsstandards zu schaffen.

Berücksichtigen könnte man

- die Ausstattung der Zimmer (Mindestgröße, einheitlicher Sichtschutz an Fenstern, leicht zu reinigende Möbel/Bodenbelag, etc.),
- Sicherheitsanforderungen (wie Notrufsystem, abschließbare Fächer, funktionsfähige Schließanlagen an den Türen),
- Brandschutzanforderungen, Brandsicherheit nach den aktuellen Vorschriften,
- sanitäre Einrichtungen auf den Zimmern, zumindest ausreichende Anzahl an Anlagen in unmittelbarer Nähe der Zimmer,
- eigene Toiletten für die Gäste,
- Gefahrenhinweisschilder (Jugendschutz u. a.),
- separate Aufenthaltsräume für sämtliche Beschäftigten,
- Trennung von Bordell- und Wohnbereich bei Mischnutzungen.

#### 6. Auflagen

Den zuständigen Behörden sollten die Möglichkeiten zustehen, analog § 5 GastG Auflagen

- zum Schutz der Prostituierten gegen Ausbeutung,
- gegen Gefahren für Leben oder Gesundheit der Prostituierten,
- sowie zum Schutz der im Betrieb in anderen Bereichen Beschäftigten gegen Gefahren für Leben oder Gesundheit,
- zum Schutz von Gästen bzw. Freiern,
- gegen allgemein erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen Dritter

zu erteilen.

Unter Beachtung der Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes könnte eine Kondompflicht angeordnet werden.

In Bayern wurde bereits im Mai 2001 in § 6 der Bayerischen Hygieneverordnung festgelegt, dass für Prostituierte und Freier ein Kondomzwang besteht. Seit 2006 sind Prostituierte dort zusätzlich verpflichtet, in Räumen, die der Prostitution dienen, durch einen gut sichtbaren Aushang auf die Kondompflicht hinzuweisen.

Eine Kondompflicht würde dem Schutz der Prostituierten - und selbstverständlich der Freier und wiederum deren Partnerinnen – dienen.

Weitere Auflagen wären möglich

- zur Sicherheit von Prostituierten z. B. ein Notrufsystem,
- zum Schutz von Minderjährigen,
- gegen Mietwucher,
- gegen Belästigungen der Nachbarschaft und
- zum Arbeitsschutz.

#### 7. Beschäftigte Personen

Analog § 21 GastG könnten Personen aus dem Betrieb ferngehalten werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie die für ihre Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzen. Diese Regelung würde Personen betreffen, die zum Beispiel strafrechtlich schon einmal in Erscheinung getreten sind.

Beschäftigt sind alle Personen, die - ohne selbstständige Gewerbetreibende zu sein - in die Organisation des Gaststättenbetriebes eingegliedert und für seine Zwecke tätig sind. Ist die erforderliche Zuverlässigkeit des Beschäftigten nicht mehr gegeben, ist dem Gewerbetreibenden gegenüber das Beschäftigungsverbot auszusprechen.

#### 8. Auskunft und Nachschau

Analog § 22 GastG wäre eine Regelung von Vorteil, die den Gewerbetreibenden, deren Stellvertreter/in und die mit der Geschäftsleitung Beauftragten bei Bedarf zu Auskünften und Nachschau gegenüber Behörden und Polizei verpflichtet.

Eine Auskunftspflicht sollte hinsichtlich der im Bordell Beschäftigten - die Prostituierten eingeschlossen -, Geschäftunterlagen sowie allgemeinen Sachverhalten, die mit dem Betrieb im Zusammenhang stehen, bestehen.

Aufgrund eines Nachschaurechts wären Behörden und ggf. der Polizei befugt, Grundstücke, Geschäftsräume und sämtliche andere zu den Prostitutionsstätten gehörenden Räume jederzeit zu betreten.

#### 9. Sanktionen bei Verstößen gegen die gesetzlichen Vorschriften

Analog zu § 15 GastG sollte neben Ordnungswidrigkeiten die Rücknahme und der Widerruf der Erlaubnis möglich sein.

Bei Gewerbearten, die unter die Bestimmungen der Gewerbeordnung fallen, ist zudem ein Gewerbeuntersagungsverfahren nach § 35 GewO möglich.

Diese konkreten Bestimmungen würden zur Sicherheit der Prostituierten, der anderen Beschäftigten, der Gäste und zu Gunsten eines reibungslosen Geschäftsablaufs beitragen. Wie auch bei den anderen durch die Gewerbeordnung oder Spezialgesetze regulierten Gewerbearten könnte die Transparenz im Bereich des Prostitutionsgewerbes optimiert werden.

Die gesetzlichen Vorschriften können die Ordnungsämter in enger Zusammenarbeit mit der Polizei durchsetzen.

Die Folge wäre eine unbedingt erforderliche Entkriminalisierung des Prostitutionsgewerbes.

Prostitution außerhalb von Prostitutionsstätten sollte zumindest anzeigepflichtig sein. Durch die gewerberechtliche Anzeige erfahren die Behörden, welche Personen und an welchen Orten der Prostitution nachgehen.

In einem Umfeld mit einer überdurchschnittlich hohen Kriminalitätsrate kann eine behördliche Registrierung den Prostituierten Schutz bieten. Zumindest wird die Existenz der Prostituierten bekannt.