

Gewerberechtliche Anmeldung und Konzessionierung

Gewerberechtliche Anmeldung und Konzessionierung von Prostitutionsstätten am Beispiel: „Dortmunder Modell“

Von H. Minzel, Erster Kriminalhauptkommissar, Polizeipräsidium Dortmund, Kriminalkommissariat 12

SITUATIONSDARSTELLUNG DORTMUND

Allgemeines

Das Polizeipräsidium Dortmund umfasst die Städte Dortmund und Lünen. Es verfügt über ca. 1.870 Beschäftigte, davon ca. 1.812 Polizeibeamte. Die Stadt Dortmund hat zur Zeit ca. 600.000 Einwohner, die Stadt Lünen ca. 90.000 Einwohner. Für die Stadt Dortmund ist ein Sperrbezirk ausgewiesen, der den Innenstadtbereich umfasst und in dem die Prostitutionsausübung untersagt ist.

Prostitution in aktuellen Zahlen

Die Anzahl der in Dortmund und Lünen tätigen Prostituierten liegt zur Zeit bei ca. **800**. Wir unterscheiden die verschiedenen Prostitutionsbereiche nach den Örtlichkeiten der Ausübung.

Innerhalb des Stadtgebietes von Dortmund und vom Sperrbezirk ausgenommen, befindet sich eine in sich abgeschlossene Bordellstraße mit 16 Häusern, die als „gewerbliche Zimmervermietung“ betrieben werden und als Bordelle angemeldet sind. Sie sind ähnlich der „Herbertstraße“ in Hamburg angelegt und verfügen über „Koberfenster“. Die Kapazitätsgrenze liegt bei 300 Frauen, zur Zeit sind ca. **250** Prostituierte dort tätig.

Aktuell werden in Dortmund und Lünen zusätzlich 13 Bordelle betrieben, die als FKK-, Sauna-Clubs oder Animierbetriebe deklariert, die gewerbe- und gaststättenrechtlich jedoch als Bordelle angemeldet sind.

In diesen Betrieben sind ca. **180** Prostituierte tätig.

Im Bereich der Wohnungs-/Apartmentprostitution arbeiten ca. **200** Prostituierte.

Für den Bereich des „legalen“ Straßenstriches wurden seit 2001 insgesamt mehr als 500 Prostituierte durch die Polizei überprüft. Täglich sind durchschnittlich **30 - 50** Prostituierte anwesend.

Die Anzahl der Prostituierten, die im Bereich des Escort-/Begleitservices tätig sind, kann nur grob geschätzt werden und dürfte sich nach Recherchen im Internet für den Bereich des Polizeipräsidiums bei ca. **50** Prostituierten bewegen.

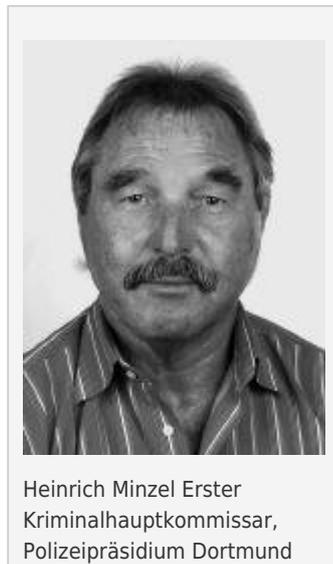
Letztlich verbleibt der Bereich der illegalen Prostitution im Stadtgebiet, wobei hier fast ausschließlich bulgarische Frauen der Prostitution nachgehen. Auch hier sind nur Schätzungen aus allgemeinen Kontrollen an Brennpunkten möglich, die Anzahl dürfte bei ca. **50** Prostituierten liegen.

DIE ENTSTEHUNG DES MODELLS

Der erste Ansatz

Im November 1995 wurde für den Bereich des Polizeipräsidiums Dortmund beschlossen, die **Bekämpfung der Kriminalität rund um das „Rotlicht“, insbesondere die Delikte Menschenhandel und illegaler Aufenthalt durch Ausübung der Prostitutionstätigkeit**, als neues Ziel kriminalpolizeilicher Sachbearbeitung in der Dienststelle Kriminalkommissariat 12 (damals zuständig für die Bearbeitung von Sexualdelikten und Straftaten im Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution) festzulegen.

Zunächst erfolgte eine Bestandsaufnahme hinsichtlich der Objekte und Örtlichkeiten, in/an denen im Stadtgebiet die Prostitutionsausübung bekannt war bzw. vermutet wurde.



Danach wurden konkrete Vorgehensweisen, z.B. Wege zur Informationsgewinnung, Zusammenarbeit mit anderen Behörden, durchzuführende Maßnahmen pp. in einer Konzeption festgeschrieben und zielorientierte Kontrollen vereinbart.

Bereits nach kurzer Zeit konnte ein aktuelles Lagebild hinsichtlich der existierenden Prostitutionsstätten erstellt werden. Es erfolgten erste polizeirechtliche Maßnahmen. Nach kurzzeitiger Aufklärung an den Objekten kam es bei den sich anschließenden Razzien zu zahlreichen Festnahmen von Prostituierten wegen illegalen Aufenthaltes durch Aufnahme und Ausübung der Prostitutionstätigkeit.

Durch die weiteren Ermittlungen, insbesondere die Vernehmungen der Frauen, ergaben sich konkrete Hinweise auf das Delikt schwerer Menschenhandel.

Zu diesem Zeitpunkt waren durch die Erlasse des IM/NW:

„Maßnahmen gegen den Prostitutionstourismus, Menschenhandel mit ausländischen Frauen und Mädchen“

(RdErl. d. Innenministeriums vom 11.04.1994 - I C 2/43.33)

„Prostitutionstourismus/Menschenhandel“

(RdErl. d. Innenministeriums vom 10.07.1995 - I C 2/43.33)

„Beantragung von Abschiebungshaft“

(RdErl. d. Innenministeriums vom 11.10.1995 - I C 2/43.33/I C 5)

Maßnahmen vorgegeben, wie Opfer von Menschenhandel zu behandeln sind.

Die **„Dortmunder Mitternachtsmission“** war zeitgleich durch das Ministerium für die Gleichstellung von Mann und Frau NW beauftragt worden, das Modellprojekt „Schutz für Opfer von Menschenhandel“ durchzuführen.

Prostituierte, die Opfer von Menschenhandel waren, wurden der Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel, der „Dortmunder Mitternachtsmission“ zugeführt.

Im Rahmen der anschließenden Unterbringung und Betreuung der Opfer von Menschenhandel ergaben sich Problem-sachverhalte, die ein schnelles und unkompliziertes Handeln erforderlich machten.

Aus der Verpflichtung zum Handeln entstand auf Initiative der „Dortmunder Mitternachtsmission“ der erste „Runde Tisch“, an dem bei seiner ersten Sitzung Vertreter der Staatsanwaltschaft Dortmund, der Dienststelle KK 12 des Polizeipräsidiums Dortmund und der Dortmunder Mitternachtsmission teilnahmen.

Bei der Problemerkörterung wurde schnell ersichtlich, dass das Mitwirken weiterer Behörden und Institutionen erforderlich war.

An den darauffolgenden und heute noch regelmäßig stattfindenden Sitzungen des „Runden Tisches Menschenhandel“ waren/sind nun auch Vertreter des Ausländer-, des Ordnungs- und des Sozialamtes der Stadt Dortmund sowie sozialer bzw. beratender Einrichtungen beteiligt.

Je nach Problemstellung werden speziell Vertreter von Behörden oder Organisationen eingeladen.

Über die Jahre entwickelte sich eine hervorragende Zusammenarbeit zwischen Polizei, den Behörden und Beratungsstellen. Insbesondere ist über die Jahre die Zusammenarbeit mit den städtischen Behörden gewachsen, die für die Bekämpfung des Deliktes „Menschenhandel“ und der übrigen Delikte im Rotlichtmilieu äußerst förderlich ist.

Beispielhaft waren und sind gemeinsame Razzien, bei denen zum einen polizeiliche Interessen – Identitätsfeststellungen, Festnahmen pp. – und zum anderen ordnungsrechtliche Interessen – Schließung wegen fehlender Erlaubnisse, Anzeigen nach Lebensmittelrecht, baurechtliche Verstöße pp. – verfolgt werden.

Die veränderte Rechtslage

Durch das sogenannte „Cafehaus-Urteil“ (VG Berlin vom 01.12.2000, NJW 2001, 983 ff.) wurde eine wegweisende Entscheidung für den Bereich der Prostitutionsausübung bzw. deren Anbahnung in Gaststätten getroffen.

Galt doch bis dahin, dass dem, der „Unsittlichkeit Vorschub leistet“, eine Konzession nach dem Gaststättengesetz versagt wurde.

Ein weiterer Meilenstein zu einer klaren Regelung ist das Prostitutionsgesetz vom 20.12.2001, BGBl. I 2001, 3983, das am 01.01.2002 in Kraft getreten ist und wesentliche Änderungen im BGB und StGB beinhaltet.

Bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes hatte sich der Bund-Länderausschuss „Gewerberecht“ auf seiner 90. Tagung am 22. und 23.11.2001 mit den möglichen Auswirkungen auf das Gaststätten- und Gewerberecht befasst. Eine abschließende Beurteilung wurde allerdings nicht gefunden.

Nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes gibt es bis heute keine einheitliche Regelung in den Bundesländern.

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten gewerbe- und gaststättenrechtliche Auswirkungen hat.

Besondere Regelungen

Von daher wurden beispielsweise vom Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Az.: I C 3-60-0, vom 22.02.2002, „vorläufige Verfahrenshinweise“ an die Bezirksregierungen und den Städte- und Gemeindebund des Landes NW gegeben.

Danach sollte wie folgt verfahren werden:

Gewerbeanzeigen von Prostituierten sind zulässig und sollen daher bis auf weiteres entgegengenommen werden. Von den selbständigen Prostituierten soll aber bis zu einer eindeutigen rechtlichen Klärung durch den Gesetzgeber oder die Rechtsprechung keine Gewerbeanzeige eingefordert werden.

Gewerbeanzeigen für Bordelle sind grundsätzlich möglich.

Die Ausübung der Prostitution im Zusammenhang mit einer Gaststätte stellt nicht mehr für sich allein automatisch einen Versagungs- bzw. Widerrufungsgrund nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 Gaststättengesetz hinsichtlich der Gaststättenerlaubnis dar.

Im Einzelfall ist zu prüfen, ob besondere Umstände vorliegen, die gegen eine legale Ausübung der Prostitution sprechen. Insoweit kommt die weiterhin strafbare Ausbeutung von Prostituierten und die zwangsweise ausgeübte Prostitution in Betracht.

Auf der Sitzung des Bund-Länderausschusses „Gewerberecht“ vom 18. und 19.06.2002 wurde dann nachfolgender Beschluss gefasst.

Den Vollzugsbehörden wird folgendes Vorgehen empfohlen:

1. Die Prostitution ist auch nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes kein Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung. Selbständige Prostituierte müssen daher weder eine Gewerbeanzeige erstatten noch einen Antrag auf Erteilung einer Reisegewerbekarte für die Ausübung sexueller Handlungen mit Dritten stellen. Entsprechende Gewerbeanzeigen und Anträge sind abzuweisen.
2. Bordellbetreiber sind als Gewerbetreibende anzuerkennen und haben ihr Gewerbe anzuzeigen.
3. Bei Gaststätten mit Anbahnungsbetrieb oder Bordellen mit gastgewerblicher Tätigkeit kann die Erlaubnis grundsätzlich nicht allein wegen des Merkmals „der Unzucht Vorschub leisten“ i.S. v. § 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG versagt oder entzogen werden.
4. Versagung und Entzug der gaststättenrechtlichen Erlaubnis oder – im Fall der Ziff. 2 – eine Untersagung nach § 35 GewO sind aber insbesondere angezeigt, wenn der Betrieb dieser Gaststätten oder Bordelle die Gefahr eröffnet, dass Prostituierte ihrer Tätigkeit gegen ihren Willen nachgehen müssen oder in sonstigen Abhängigkeiten verhaftet sind. Gefahren für den Jugendschutz, Belästigungen der Gäste wie auch der Anwohnerschaft können im konkreten Fall eine Versagung oder den Entzug sowie auch die Erteilung von Auflagen rechtfertigen.

Die Länder Baden-Württemberg und Thüringen teilen die Beschlusslage zu Ziffer 1 lediglich im Ergebnis. Bezüglich der Ziffern 2 bis 4 tragen sie den Beschluss aus Rechtsgründen nicht mit.

DAS DORTMUNDER MODELL

Auf der Grundlage des Prostitutionsgesetzes kam es bereits im Januar 2002 in Dortmund zu einer Gesprächsrunde mit den Beratungsstellen für Prostituierte, dem Ordnungsamt und der Polizei, um zukünftige Vorgehensweisen zu erörtern.

Bestärkt durch die Empfehlung des Bund-Länderausschusses „Gewerberecht“ vom 22./23.11.2001 und den Erlass des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.02.2002 wurde die in der Folge dargestellte Vorgehensweise im Konsens verabredet, sie berücksichtigt die Belange aller Beteiligten.

Der Verwaltungsvorstand der Stadt Dortmund hat diesem Vorgehen in seiner Sitzung am 19.03.2002 zugestimmt.

Konkrete Vorgehensweise

Bordelle/Anbahnungsbetriebe/Clubs

- Gewerbeanzeigen für **Bordellbetriebe** werden ab sofort nicht nur angenommen, sondern auch eingefordert. Sofern keine allgemeinen Versagungsgründe vorliegen, werden diese - auch unter Anwendung des Gaststättenrechts - genehmigt.

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

- Die Clubs müssen ggf. eine entsprechende Nutzungsänderung beim Bauordnungsamt beantragen. In reinen und allgemeinen Wohngebieten wird diese jedoch grundsätzlich nicht genehmigt. Unabhängig davon ist eine entsprechende Anmeldung beim Ordnungsamt vorzunehmen.

- Bordelle mit mehr als acht Plätzen (Beherbergungsbetriebe, siehe § 1 Gaststättenbauverordnung NRW) und Betriebe (unabhängig von der vorgenannten Größenordnung), die alkoholische Getränke ausschenken, bedürfen zudem einer gaststättenrechtlichen Erlaubnis.

Wohnungsprostitution

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

Entgegen den Empfehlungen des Bund-Länderausschusses wird Prostituierten die Möglichkeit eingeräumt, **freiwillig** eine Gewerbebeanmeldung als Prostituierte zu erhalten.

Straßenprostitution

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

Anträge auf Reisegewerbekarten werden aber vom Ordnungsamt keinesfalls eingefordert oder bei Kontrollen verlangt.

Prostitution im Sperrgebiet

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

Umsetzung der beschlossenen Vorgehensweise

Über das Ergebnis der Gesprächsrunde und die zukünftige Vorgehensweise wurde die Öffentlichkeit über die örtlichen Medien informiert.

In einem Pressegespräch wurden im Juli 2002 die Themenkreise Bordelle, Anbahnungsbetriebe, Clubs, Wohnungs- und Straßenprostitution sowie Prostitution im Sperrgebiet erörtert. Als Gesprächspartner standen die Rechtsdezernentin der Stadt Dortmund, die Leiterinnen der Beratungsstellen, der Leiter des Ordnungsamtes der Stadt Dortmund und der Verfasser dieses Artikels zur Verfügung.

Parallel dazu wurden bereits im Vorfeld anlässlich polizeilicher und ordnungsbehördlicher Kontrollmaßnahmen sowie aufsuchender Tätigkeiten der Beratungsstellen entsprechende Informationen an die Bordellbetreiber gegeben.

In der Folgezeit erfolgten verstärkt gemeinsame Überprüfungen der Bordellbetriebe. Die Betreiber wurden aufgefordert, ihre Betriebe als Bordelle anzumelden und ggf. eine Konzession zu beantragen.

Die Folgen

Von elf bekannten Bordellbetrieben in Dortmund erhielten zwischenzeitlich acht bereits eine gaststättenrechtliche Erlaubnis, drei Bordellbetreiber verzichteten auf den Ausschank alkoholischer Getränke und meldeten ihr Bordell als Beherbergungsbetrieb im Sinne des Gaststättengesetzes an.

Hier beschäftigte Prostituierte sind von den Betreibern angehalten, sich steuerlich anzumelden. Bei Kontrollen zeigen diese Prostituierten zum Nachweis Schreiben der Finanzämter mit entsprechenden Steuernummern vor.

Sie stellten in diesem Zusammenhang aber auch immer wieder Fragen zur Besteuerung ihrer Tätigkeit.

Viele Prostituierte, die im Bereich des Straßenstriches, aber auch in den Wohnungsbordellen arbeiten, haben ihre Tätigkeiten als Gewerbe angemeldet.

Aufgrund dieser positiven Entwicklung erweiterte sich die eingangs erwähnte Gesprächsrunde, Vertreter der örtlichen Finanzbehörden wurden einbezogen.

Zum besseren Verständnis und zur weiteren Aufklärung wurde beschlossen, Informationsmaterial in Form von Broschüren zu erstellen und an Interessenten zu verteilen.

In Arbeitsgruppen entstanden so die Broschüren:

- Hinweise zur Ausübung der Prostitution in Dortmund (übersetzt in sieben Sprachen)
- Steuerwegweiser für Erotikdienstleistende.

Diese wurden von den Teilnehmern der Gesprächsrunden in einem Pressegespräch im Februar 2005 vorgestellt. Im Anschluss daran hatten Bordellbetreiber und Prostituierte – ohne Presse – die Möglichkeit, an die Podiumsteilnehmer Fragen zu stellen.

Weitere Absichten

Als nächster Schritt ist vorgesehen, im Rahmen von Kontrollen der Prostitutionsstätten auch die Inhaber/Betreiber von Bordellen (zumeist in Apartmenthäusern/Wohnungen) mit drei Prostituierten aufzufordern, ihre Prostitutionsstätten als Bordell gewerberechtlich anzumelden.

„Prostitutionsstätten“ in Wohngebieten wurden bereits in Zusammenarbeit mit dem Bauordnungsamt ihrem ursprünglichen Wohnzweck zugeführt.

Resümee

Durch die Einführung/Umsetzung des „Dortmunder Modells“ und der damit verbundenen klaren Lage für die Bordellbetreiber und Prostituierten wurde und wird auch weiterhin die Prostitution entkriminalisiert.

Das Modell hat sich bewährt.

Die rein kriminalpolizeilichen, aber auch die gemeinsam mit den Ordnungsbehörden weiterhin ständig durchgeführten Kontrollen haben gezeigt, dass aufgrund der klaren Lage ein offener Umgang miteinander festzustellen ist.

Prostituierte haben keine Angst mehr vor Kontrollen durch die Polizei, sie zeigen „stolz“ ihre steuerliche Anmeldung und suchen das Gespräch.

Bordellbetreiber fragen in Zweifelsfällen bei der Polizei nach, welche Dokumente z.B. eine ausländische Frau vorlegen muss, um als Prostituierte arbeiten zu können.

Prostituierte haben keine Scheu mehr, Straftaten zu ihrem Nachteil anzuzeigen.

Ein gewisses Vertrauensverhältnis ist vorhanden, jährlich kommt es so zu ca. 400 Anzeigen.

Bordellbetreiber melden der Polizei illegal geführte Betriebe bzw. vermutlich illegal tätige Prostituierte.

Durch die jahrelang bewährte und gute Zusammenarbeit mit den Beratungsstellen und deren positives Einwirken auf Prostituierte gelingt es, schwere Straftaten wie „Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung“ zu verfolgen und aufzuklären.

Entscheidend ist dabei natürlich die Aussagebereitschaft der Prostituierten, um ein Verfahren erfolgreich abzuschließen.

Letztlich muss aber festgestellt werden, dass nur durch ständigen Kontrolldruck der Erfolg bei der Bekämpfung der Delikte im einschlägigen Milieu gewährleistet wird. Die Präsenz der Beamten der Fachdienststelle ist dazu zwingend erforderlich.

Befürchtungen

Rücknahme des Prostitutionsgesetzes

Die politische Diskussion um Zwangsprostitution und Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung hat nach der sogenannten „Visa-Affäre“ zugenommen.

Vor allem in den unionsregierten Bundesländern wird diese Diskussion weitergeführt.

Im Fokus steht dabei das Prostitutionsgesetz.

Viele Politiker sind der Auffassung, dass das Gesetz die Prostitution straflos fördert und fordern die Rücknahme.

Diese Meinung ist nach meiner Auffassung und aufgrund meiner Erfahrungen widerlegt.

Das Prostitutionsgesetz und die damit verbundenen Folgen für das Gewerbe- und Gaststättenrecht haben uns in Dortmund dazu bewogen, zu reagieren.

Sicherlich ist das „Dortmunder Modell“ kein Wundermittel und kann weder die Zwangsprostitution noch den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung verhindern, es ist aber ein wesentlicher Schritt zur Entkriminalisierung der Prostitution und fördert die Bereitschaft der Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden.

Beabsichtigter Wegfall des Gaststättengesetzes

Der Bundeswirtschaftsminister plant die völlige Aufhebung des Gaststättengesetzes und die Integration einiger weniger Inhalte in die Gewerbeordnung.

Es darf bei derart weitreichend beabsichtigten Gesetzesänderungen aber nicht außer Acht gelassen werden, welche möglichen Nachteile solche Deregulierungen mit sich bringen können. Gaststättenrecht ist besonderes Gefahrenabwehrrecht. Ein Wegfall der gaststättenrechtlichen Erlaubnispflicht nimmt den zuständigen Ordnungsbehörden das bisher bewährte Instrumentarium zur Abwehr der in dieser Branche anzutreffenden Gefahren und Missstände für Gäste, Beschäftigte und Allgemeinheit.

Der Gesetzgeber darf in seinem Entbürokratisierungsbestreben nicht soweit gehen, die

notwendigen Standards beim Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abzusenken. Es ist zu hoffen, dass die Föderalismuskommission, die sich derzeit mit dem möglichen Wegfall beschäftigt, zu einer anderen Einschätzung kommt.

Schlusswort

Nicht verschweigen möchte ich jedoch im Zusammenhang mit meinen Ausführungen, dass nur durch ständige Präsenz und Kontrollen im Milieu das „Dortmunder Modell“ erfolgreich weitergeführt werden kann. Durch Personalabbau und Stellenkürzungen im Polizeibereich, von denen natürlich auch das Polizeipräsidium Dortmund nicht verschont bleibt, sind Personalressourcen knapp. Die **„Bekämpfung der Rotlichtkriminalität ist Kür“**, und wir leisten sie uns noch.