

Prostituiertenschutzgesetz: ProstSchG

von Galen

2024

ISBN 978-3-406-72338-4

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Nr. 4 **sonstige Maßnahmen im Interesse der Gesundheit von Prostituierten und Dritten**. Hiermit angesprochen sind vor allem **Hinwirkungs- und Präventionspflichten** des Betreibers oder der Betreiberin, die die antragstellende Person erfüllen kann, indem sie beispielsweise für eine **risikoadäquate Einweisung und Sensibilisierung** der im Betrieb verantwortlichen Personen oder der dort tätigen Personen Sorge trägt oder mit **Angeboten des Gesundheitssektors oder Beratungsstellen zusammenarbeitet**.²³ Erforderlich sind jedenfalls Angaben über die **konkrete Durchsetzung** der Kondompflicht und des Werbeverbotes nach § 32 – etwa durch die Bereitstellung von Kondomen und die Sensibilisierung für Informations- und Beratungsangebote.²⁴ Aber auch allgemeine Hygienevorkehrungen, wie etwa die Bereitstellung von ausreichend sauberen Laken und Handtüchern sowie die regelmäßige Reinigung der gesamten Geschäftsräume, sind vom Betreiber bzw. der Betreiberin im Betriebskonzept darzulegen.

Nr. 5 benennt **Maßnahmen**, die dazu dienen, die **Sicherheit von Prostituierten und Dritten** zu gewährleisten, Nr. 6 solche, die geeignet sind, die **Anwesenheit von Personen unter 18 Jahren zu unterbinden**. Je nach Betriebsgröße, -ort und -organisation kann insofern der Einsatz von Sicherheitskräften oder Einlasskontrollen nachweislich sein.²⁵ 11

III. Prostitutionsveranstaltungen (Abs. 3)

Nach Abs. 3 der Vorschrift hat der Betreiber oder die Betreiberin vor jeder einzelnen **Prostitutionsveranstaltung** (→ § 20 Rn. 2) ein **Veranstaltungskonzept** zu erstellen, das die **räumlichen, organisatorischen und zeitlichen Rahmenbedingungen** der jeweiligen Veranstaltung beschreibt und die Darlegungen des Betriebskonzepts konkretisiert. Was den genauen Inhalt des Veranstaltungskonzepts betrifft, besteht somit wiederum ein weiter Spielraum des Betreibers bzw. der Betreiberin.²⁶ Das Veranstaltungskonzept soll verhindern, dass es bei einzelnen Prostitutionsveranstaltungen zu Gefährdungen der Sicherheit der teilnehmenden Personen oder aber zu störenden Auswirkungen der Veranstaltungen auf das Umfeld kommt, die je nach örtlichen und organisatorischen Gegebenheiten auftreten können, im Vorfeld der Veranstaltung zum **Zeitpunkt der Erlaubniserteilung indes noch nicht vorhersehbar** waren.²⁷ Indem dem Betreiber oder der Betreiberin diese zusätzlichen Darlegungspflichten im Vorfeld der einzelnen Veranstaltung auferlegt werden, soll die Sachverhaltsermittlung für die zur behördlichen Nachschau verpflichteten Behörden erleichtert werden.²⁸ Diejenigen Faktoren, welche zur Beurteilung der **Erlaubnisfähigkeit generell relevant** und für alle geplanten Veranstaltungen gleichförmig sind, sollen hingegen im **Betriebskonzept nach Abs. 1** festgehalten werden.²⁹ Dies setzt die gesetzliche Konzeption, wonach der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes auch in Gestalt von Prostitutionsveranstaltungen einer Erlaubnis bedarf (§ 12 Abs. 3, dazu → § 12 Rn. 5), darüber hinaus jedoch einer spezifischen Anzeigepflicht (→ § 20 Rn. 6) unterliegt, konsequent um. Das 12

²³ BT-Drs. 18/8556, 81.

²⁴ Schüchel S. 291.

²⁵ Schüchel S. 291.

²⁶ BT-Drs. 18/8556, 82.

²⁷ BT-Drs. 18/8556, 81f.

²⁸ VG Aachen BeckRS 2020, 238 Rn. 47; BT-Drs. 18/8556, 81f.; Büttner Rn. 294.

²⁹ BT-Drs. 18/8556, 81.

auf die **jeweilige Veranstaltung bezogene Veranstaltungskonzept** ist insoweit – neben dem **Betriebskonzept** – der Anzeige der einzelnen Veranstaltungen beizufügen (§ 20 Abs. 1 Nr. 4).

§ 17 Auflagen und Anordnungen

(1) ¹Die Erlaubnis kann inhaltlich beschränkt oder mit Auflagen verbunden werden, soweit dies erforderlich ist

1. zum Schutz der Sicherheit, der Gesundheit oder der sexuellen Selbstbestimmung der im Prostitutionsgewerbe tätigen Prostituierten, der Beschäftigten sowie der Kundinnen und Kunden,
2. zum Schutz der in Nummer 1 genannten Personen vor Ausbeutung oder vor Gefahren für Leben oder Freiheit,
3. zum Schutz der Jugend oder
4. zur Abwehr anderer erheblicher Beeinträchtigungen oder Gefahren für sonstige Belange des öffentlichen Interesses, insbesondere zum Schutz von Anwohnerinnen und Anwohnern, von Anliegern oder der Allgemeinheit vor Lärmimmissionen, verhaltensbedingten oder sonstigen Belästigungen.

²Unter denselben Voraussetzungen ist die nachträgliche Aufnahme, Ergänzung und Änderung von Auflagen zulässig.

(2) Die Erlaubnis kann unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 insbesondere mit einer Begrenzung der Anzahl der in diesem Prostitutionsgewerbe regelmäßig tätig werdenden Prostituierten oder der Anzahl der für sexuelle Dienstleistungen vorgesehenen Räume versehen werden sowie auf bestimmte Betriebszeiten beschränkt werden.

(3) Unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 können jederzeit selbständige Anordnungen erteilt werden.

(4) Vorschriften und Anordnungen, die auf der Grundlage einer nach Artikel 297 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch ergangenen Verordnung beruhen, bleiben unberührt.

Übersicht

	Rn.
A. Allgemeines	1
I. Inhalt und Zweck	1
II. Grundrechtsrelevanz	3
III. Adressierte	4
IV. Zeitpunkt	5
B. Voraussetzungen für Beschränkungen, Auflagen und Anordnungen (Abs. 1–3)	6
I. Maßnahmen	7
1. Inhaltliche Beschränkungen und Auflagen (Abs. 1)	7
2. Regelbeispiele (Abs. 2)	9
3. Selbstständige Anordnungen (Abs. 3)	11
4. Befristungen (§ 12 Abs. 1 S. 2)	12
5. Nebenbestimmungen nach § 36 Abs. 1 Var. 2, Abs. 2 VwVfG	13
II. Schutzziele	15

	Rn.
1. Schutz der Sicherheit, der Gesundheit und der sexuellen Selbstbestimmung (Nr. 1)	16
2. Schutz vor Ausbeutung oder Gefahren für Leben oder Freiheit (Nr. 2)	23
3. Schutz der Jugend (Nr. 3)	28
4. Sonstige erhebliche Beeinträchtigungen oder Gefahren für sonstige Belange des öffentlichen Interesses (Nr. 4)	32
III. Rechtsfolge: Ermessen	37
IV. Rechtsschutz	40
V. Ordnungswidrigkeiten	42
C. Verhältnis zu Art. 297 EGStGB	43

A. Allgemeines

I. Inhalt und Zweck

§ 17 Abs. 1, 2 regeln, unter welchen Voraussetzungen die Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes iSv § 12 inhaltlich **beschränkt** oder mit **Auflagen** verbunden werden kann. Daneben beinhaltet § 17 Abs. 3 eine Ermächtigungsgrundlage für **selbstständige Anordnungen**.

Mit diesen Vorschriften übernimmt das ProstSchG klassische verwaltungsrechtliche Instrumente zur Flexibilisierung der Verwaltung, die im Gewerberecht besonders gebräuchlich sind. Sie ermöglichen den zuständigen Behörden, die Erlaubnis mit Blick auf die Umstände des konkreten Einzelfalls zu gestalten. Damit stärkt die Gesetzgebung die laufenden Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten über das Prostitutionsgewerbe durch die zuständigen Behörden, stellt aber – vor dem Hintergrund der Grundrechtsrelevanz der Maßnahmen – besondere Anforderungen für das Tätigwerden auf, die sich insb. aus Abs. 1 Satz 1 Nr. 1–4 ergeben.

II. Grundrechtsrelevanz

Inhaltliche Beschränkungen, Auflagen und Anordnungen betreffen – idR als Berufsausübungsregelungen – die **Berufsfreiheit** (Art. 12 Abs. 1 GG) der Prostitutionsgewerbetreibenden sowie – im Fall nachträglicher Aufnahme, Ergänzung, Änderung oder selbstständiger Anordnung – das **Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb** aus Art. 14 Abs. 1 GG. Die Maßnahmen sind verfassungsrechtlich zulässig, sofern sie die Grundrechtsausübung nicht generell unmöglich machen und sie erforderlich und angemessen sind, um den Zweck des Gesetzes zu erreichen.¹ Zweck der Ermächtigungsgrundlagen in § 17 ist der Schutz der in Abs. 1 S. 1 Nr. 1–4 genannten Rechtsgüter, die teilweise ihrerseits Grundrechtsrelevanz besitzen und staatliche Schutzpflichten auslösen (zB **der Schutz der sexuellen Selbstbestimmung, der Gesundheit, des Lebens und der Freiheit** von den in der Sexarbeit tätigen Personen).

¹ So auch Rixen WiVerw 2018, 127 (129).

III. Adressierte

- 4 Inhaltliche Beschränkungen, Auflagen und Anordnungen sind an die Adressierten der Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes zu richten.

IV. Zeitpunkt

- 5 Die inhaltliche Beschränkung oder Auflage kann bereits mit der Erlaubniserteilung erfolgen, aber auch nachträglich aufgenommen, ergänzt oder geändert werden (letzteres stellt Abs. 1 S. 2 klar). Selbstständige Anordnungen können unter den Voraussetzungen der Abs. 1 und 2 jederzeit auch unabhängig von der Erlaubnis erteilt werden (Abs. 3). Anlass für nachträgliche Ergänzungen, Änderungen oder Anordnungen der zuständigen Behörde können etwa eigene behördliche Erkenntnisse aus der Überwachungs- und Kontrolltätigkeit sowie Eingaben und Hinweise auf störende Gewerbeausübung durch die Polizei, durch Anwohnende, Anliegende, Prostituierte, Beschäftigte oder Kundschaft sein.

B. Voraussetzungen für Beschränkungen, Auflagen und Anordnungen (Abs. 1–3)

- 6 Zum Schutz der in Abs. 1 S. 1 Nr. 1–4 aufgeführten Personenkreise bzw. Rechtsgüter kann die Erlaubnis iSv § 12 inhaltlich beschränkt oder mit Auflagen verbunden werden, sowie selbstständige Anordnungen getroffen werden. Voraussetzung für Beschränkungen, Auflagen und Anordnungen ist ihre Erforderlichkeit zum Schutz der genannten Personenkreise und Rechtsgüter (Abs. 1 S. 1).

I. Maßnahmen

- 7 **1. Inhaltliche Beschränkungen und Auflagen (Abs. 1).** Inhaltliche Beschränkungen und Auflagen können sich **in räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht** auf das Betriebskonzept für die Prostitutionsstätte sowie die baulichen Einrichtungen, Anlagen und darin befindlichen Räume beziehen. Beschränkungen kommen nur in Betracht, wenn die Erlaubnis nicht bereits (teilweise) zu untersagen ist. Sie bedeuten inhaltliche Abstriche gegenüber der beantragten Erlaubnis (s. insbes. die Regelbeispiele in Abs. 2).
- 8 Bei den Auflagen handelt es sich um **Nebenbestimmungen** zur Erlaubnis. § 17 Abs. 1, 2 stellt insoweit eine Rechtsvorschrift iSd § 36 Abs. 1 Var. 1 VwVfG und *lex specialis* gegenüber § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG dar.
- 9 **2. Regelbeispiele (Abs. 2).** Abs. 2 nennt für die Praxis besonders relevante Regelbeispiele: die Begrenzung der Anzahl der in einem Prostitutionsgewerbe regelmäßig tätig werdenden Prostituierten oder der Anzahl der für sexuelle Dienstleistungen vorgesehenen Räume sowie die Beschränkung auf bestimmte Betriebszeiten. Die Maßnahmen müssen zum Schutz der in Abs. 1 genannten Rechtsgüter erforderlich sein. Dies kann sich im konkreten Fall zB aus den baulichen Verhältnissen eines Gebäudes ergeben oder zum Schutz des Umfelds oder sonstiger öffentlicher Belange erforderlich sein.²

² BT-Drs. 18/8556, 82.

Zusätzlich sind zeitliche und örtliche Vorgaben zu beachten, die sich aus den Festsetzungen etwaiger Sperrbezirksverordnungen iSd Art. 297 EGStGB ergeben. Sie stehen neben Maßnahmen gem. Abs. 2 (vgl. Abs. 4 → Rn. 43). 10

3. Selbstständige Anordnungen (Abs. 3). Die Kontrolle und Regulierung durch die zuständigen Behörden werden weiter durch die Möglichkeit jederzeitiger selbstständiger Anordnungen in Abs. 3 gestärkt. Anordnungen sind keine Nebenbestimmungen, sondern selbstständige Regelungen. Als besonders eingriffsintensive selbstständige Anordnung kommt etwa die (vorübergehende) Betriebsschließung in Betracht. 11

4. Befristungen (§ 12 Abs. 1 S. 2). Befristungen der Erlaubnis sind ebenfalls möglich. Diese sind allerdings nicht in § 17 geregelt, sondern in § 12 Abs. 1 S. 2 (→ § 12 Rn. 9). Eine Befristung kommt etwa in Betracht, wenn eine Ausnahme von den Mindestanforderungen gem. § 18 Abs. 3 zugelassen wird. 12

5. Nebenbestimmungen nach § 36 Abs. 1 Var. 2, Abs. 2 VwVfG. Neben § 17 bleiben § 36 Abs. 1 Var. 2, Abs. 2 VwVfG und Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder anwendbar. Dafür spricht bereits, dass der Wortlaut des § 17 nur auf einzelne Nebenbestimmungen (namentlich die Auflage) Bezug nimmt.³ Ist eine Nebenbestimmung nicht durch Rechtsvorschrift zugelassen, kann sie somit ggf. gem. § 36 Abs. 1 Var. 2 VwVfG zulässig sein, wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden. Außerdem können zB auch Auflagen iSd § 36 Abs. 2 VwVfG zur Erlaubnis gem. § 12 erlassen werden, wenn diese nicht den in Abs. 2 genannten Zielen dienen, sondern sich auf § 36 Abs. 1 Var. 2, Abs. 2 VwVfG stützen lassen. 13

Nicht zulässig ist die Verbindung einer Erlaubnis mit Auflagen zur Abwendung eines Verstoßes gegen § 26 Abs. 2 – auch nicht als milderer Mittel gegenüber der Versagung der Erlaubnis.⁴ 14

II. Schutzziele

Maßnahmen nach Abs. 1, 2 und 3 können nur getroffen werden, wenn sie eines der Schutzziele aus Abs. 1 S. 1 verfolgen. Für eine Gefährdung der Schutzgüter müssen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen.⁵ Die Schutzziele aus Nr. 1, 2 betreffen den Betrieb des Prostitutionsgewerbes vorwiegend in interner Hinsicht, die Schutzziele aus Nr. 3, 4 beziehen sich vor allem auf (mögliche) externe Auswirkungen des Betriebs. 15

1. Schutz der Sicherheit, der Gesundheit und der sexuellen Selbstbestimmung (Nr. 1). Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bezieht Prostituierte, Beschäftigte sowie Kundschaft in den Kreis der zu schützenden Personen ein. Die Vorschrift entfaltet insoweit **drittschützende Wirkung**. Prostituierte können dabei auch Beschäftigte sein. In aller Regel werden sie ihre Tätigkeit aber selbstständig ausüben. Die explizite Nennung der Prostituierten neben den Beschäftigten nimmt auf diesen Umstand Bezug.⁶ Beschäftigte sind wiederum nicht zwingend Prostituierte. Zu ihnen 16

³ Vgl. zur GewO Landmann/Rohmer GewO/Marcks GewO § 33a Rn. 13.

⁴ OVG Koblenz NVwZ-RR 2020, 970 (982f.).

⁵ So zum Gaststättenrecht Metzner/Thiel GastG § 5 Rn. 12.

⁶ Vgl. BT-Drs. 18/8556, 82.

zählten etwa auch Gastronomie-, Reinigungs- und Verwaltungspersonal. Schließlich wird die Kundschaft genannt.

- 17 Als Schutzgüter nennt Abs. 1 S. 1 Nr. 1 die Sicherheit, die Gesundheit und die sexuelle Selbstbestimmung. Dabei lassen sich der Schutz der Gesundheit als Ausdruck des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und der Schutz der sexuellen Selbstbestimmung als Ausdruck des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG hinsichtlich ihrer individualrechtlichen Schutzpflichtendimension (→ § 1 Rn. 10ff.) auf die genannten Personengruppen beziehen.
- 18 Zum **Schutz der Gesundheit** von Prostituierten und Kundschaft ist zB die Anordnung spezifischer Reinigungs- und Hygienemaßnahmen denkbar. Die zuständige Behörde kann die Prostitutionsgewerbetreibenden insbes. zur Aufstellung und Durchführung von Hygieneplänen verpflichten, § 24 Abs. 5 S. 1 (→ § 24 Rn. 37f.). Denkbar sind auch Auflagen zur Ausstattung der Kundentoiletten mit Einmalhandtüchern oder Hand-Luft-Duschen sowie die Auflage, regelmäßige Wasserproben aus vorhandenen Whirlpools durch akkreditierte Labore untersuchen zu lassen.⁷ Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz bleiben hiervon unberührt, § 24 Abs. 5 S. 2. Die in der Covid-19-Pandemie ergriffenen Maßnahmen zum Infektionsschutz in Prostitutionsstätten, die regelmäßig bis zur vorübergehenden Untersagung des Betriebs reichten, wurden nicht auf das ProstSchG gestützt, sondern auf das Infektionsschutzgesetz und die Infektionsschutzverordnungen der Länder.⁸
- 19 Der **Schutz der sexuellen Selbstbestimmung** ist gerichtet auf die Wahrung der freien Entscheidung darüber, ob, mit wem, in welcher Form und unter welchen Bedingungen eine Person mit anderen Personen Sex hat, und ob und in welchen Grenzen sie Einwirkungen anderer Personen auf ihre Entscheidungen und ihren Körper zulässt.⁹ Hierzu zählt der Schutz vor sexualisierter Gewalt, aber auch die Sicherung von Bedingungen der sexuellen Selbstbestimmung, insbes. wenn diese aufgrund besonderer Gefährdungslagen – wie sie in der Sexarbeit denkbar sind – bedroht bzw. fragil ist (→ § 1 Rn. 8f.). Zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung kommen neben Maßnahmen, die der Sicherstellung der Mindestanforderungen gem. § 18 Abs. 2 (→ § 18 Rn. 9ff.) dienen wie zB dem Einsatz von Sicherheits- oder Wachpersonal, auch solche in Betracht, die der Aufklärung von Prostituierten über ihre Rechte und das geltende Sexualstrafrecht durch betriebliche Fortbildungen ergänzend zu den Informations- und Beratungsgesprächen gem. § 7 Abs. 2 dienen.
- 20 Schwierig zu bestimmen ist der in § 17 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 verwendete **Sicherheitsbegriff**. Individualrechtlich könnte er sich auf den Schutz von Leben, körperlicher Unversehrtheit und Freiheit beziehen. Allerdings werden jedenfalls Leben und Freiheit explizit als Schutzgüter in Nr. 2 genannt. Sicherheit könnte weiter in einem ordnungsrechtlichen Sinn gerichtet sein auf die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter der/des Einzelnen. Dagegen spricht jedoch, dass mit einer solchen Lesart weitreichende Einschränkungen der Berufs- und Gewerbefreiheit hinzunehmen wären. Auch wäre die Verwendung des Begriffs der „öffentlichen Sicherheit“ wie in § 29 Abs. 2 aus systemati-

⁷ Vgl. VG Stade BeckRS 2022, 21221.

⁸ Vgl. OVG Münster BeckRS 2020, 22109; OVG Magdeburg BeckRS 2020, 22061; VGH Mannheim BeckRS 2020, 20509; OVG Koblenz BeckRS 2020, 20291.

⁹ Valentiner S. 374.

schen Gründen wohl naheliegender. Zudem findet sich in Nr. 4 ein Auffangtatbestand, der jedenfalls Bestandteile der „öffentlichen Sicherheit“ als Anknüpfungspunkt für Maßnahmen statuiert, dabei aber die Verhältnismäßigkeit durch die Einschränkung der „Erheblichkeit“ wahrt. Schließlich könnte der Sicherheitsbegriff auf Konzepte der technischen, Betriebs- und Arbeitssicherheit rekurrieren, die den Gesundheitsschutz im Arbeitskontext ausbuchstabieren, so wohl der Sicherheitsbegriff in § 24 (→ § 24 Rn. 10). Auch die Gesetzesbegründung nennt die „gesundheits-, arbeitsschutz- und sicherheitsbezogene[n] Mindestanforderungen“ in einem Atemzug und deutet damit auf einen gewerberechtlichen Sicherheitsbegriff hin, der eng mit den Anforderungen des Arbeitsschutzes und der Sicherheit der Arbeitsstätte verbunden ist.¹⁰

Vielfach dürften die Maßnahmen auf Grundlage von Abs. 1 S. 1 sich zugleich auf mehrere Schutzgüter aus den Nr. 1–4 beziehen lassen. In anderen gewerberechtlichen Regelungszusammenhängen ist anerkannt, dass dies zulässig ist.¹¹

Hinsichtlich der denkbaren Maßnahmen bietet der Katalog der Mindestanforderungen gem. § 18 Abs. 2 (→ § 18 Rn. 13ff.) Orientierung. Insbes. können Ausnahmen, die auf Grundlage von § 18 Abs. 3 zugelassen wurden, nachträglich geändert oder ergänzt werden, wenn die tatsächlichen Umstände ergeben, dass dies zum Schutz der Sicherheit, der Gesundheit oder der sexuellen Selbstbestimmung erforderlich ist. Zu den Sicherheitsmaßnahmen kann auch die Anordnung gehören, eine Videoüberwachung für den Eingangsbereich oder die Betriebsräume (nicht jedoch für die zu sexuellen Dienstleistungen genutzten Räume sowie die Aufenthalts- und Pausenräume) einzurichten.

2. Schutz vor Ausbeutung oder Gefahren für Leben oder Freiheit (Nr. 2). Abs. 1 S. 1 Nr. 2 nennt für die von Nr. 1 erfassten Personen weiter den Schutz vor Ausbeutung oder Gefahren für Leben oder Freiheit. Bedeutsam dürfte vorwiegend der Schutz von im Prostitutionsgewerbe tätigen Sexarbeitenden sein. Sie sind vor Ausbeutung insbes. durch die Prostitutionsgewerbetreibenden sowie vor Gefahren für Leben oder Freiheit durch diese sowie deren Beschäftigte und die Kundschaft zu schützen.

Der **Schutz vor sexueller Ausbeutung** ist grds. bereits vom Schutz der sexuellen Selbstbestimmung und somit von Abs. 1 S. 1 Nr. 1 erfasst. Der expliziten Nennung des Schutzes vor Ausbeutung kommt daher lediglich eine klarstellende Funktion zu. Der Gesetzgeber unterstreicht damit die eigenständige Zielsetzung der Bekämpfung der Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei durch das ProstSchG, die neben das Ziel des Schutzes und der Stärkung des (sexuellen) Selbstbestimmungsrechts von Menschen in der Prostitution tritt.¹²

Der Begriff der Ausbeutung nimmt Bezug auf §§ 180a, 181a StGB. Maßnahmen zum Schutz vor Ausbeutung sind als präventive Maßnahmen aber bereits unterhalb der Schwelle des repressiven Strafrechts einschlägig. § 180a stellt die gewerbsmäßige Ausbeutung von Prostituierten unter Strafe. Tathandlung ist das Halten von Prostituierten in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit. Persönliche Abhängigkeit liegt vor, wenn Prostituierte in ihrer Lebensführung und der Ausübung ihres Gewerbes nicht frei entscheiden können, sondern fremdbestimmt

¹⁰ Vgl. BT-Drs. 18/8556, 32.

¹¹ Vgl. Metzner/Thiel GastG § 5 Rn. 9.

¹² Vgl. BT-Drs. 18/8556, 33, 37.

werden, zB wenn ihnen vorgeschrieben wird, mit wem sie zu welchem Entgelt zu verkehren oder welche sexuellen Leistungen sie zu erbringen haben,¹³ oder etwa, wenn sie durch die Wegnahme von Pass- und Ausweisdokumenten zur Prostitution gezwungen werden¹⁴. Wirtschaftliche Abhängigkeit besteht, wenn mittels wirtschaftlichen Zwangs eine freie Entscheidung über die Vornahme von sexuellen Handlungen eingeschränkt wird, zB bei der Verstrickung in Schulden, die abgearbeitet werden sollen.¹⁵ § 181 a StGB stellt die Zuhälterei unter Strafe, in Abs. 1 Nr. 1 die ausbeuterische Zuhälterei. Ausbeutung iSv § 181 a Abs. 1 Nr. 1 StGB ist das planmäßige Ausnutzen der Prostitutionsausübung als Erwerbsquelle, wobei ein Herrschafts- oder Abhängigkeitsverhältnis ausgenutzt wird und sich die wirtschaftliche Lage der Prostituierten hierdurch spürbar verschlechtert.¹⁶ Im gewerberechtlichen Sinne ist Ausbeutung als das Bestreben zu verstehen, ohne Rücksicht auf die Rechte anderer und das geltende (Straf-)Recht ein übermäßiges Gewinnstreben in einem Abhängigkeitsverhältnis zu realisieren.¹⁷

- 26 Denkbar sind Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Prostituierte im Besitz ihrer **Ausweis-, Pass- und Aufenthaltspapiere** bleiben oder etwa Verbote von Darlehen der Prostitutionsgewerbetreibenden an die Prostituierten. Ausgeschlossen ist es hingegen, **Mindestpreise** behördlich anzuordnen,¹⁸ weil die Prostitutionsgewerbetreibenden nach § 26 Abs. 2 den Prostituierten keine Weisungen iSd § 3 Abs. 1 ProstG erteilen oder Vorgaben zu Art oder Ausmaß der Erbringung sexueller Dienstleistungen machen dürfen. Die Ausgestaltung sexueller Dienstleistungen wird gem. § 26 Abs. 1 ausschließlich zwischen den Prostituierten und deren Kundschaft in eigener Verantwortung festgelegt. Hierzu gehört auch die Preisgestaltung für einzelne sexuelle Dienstleistungen.¹⁹ Sofern die Betreibenden der Prostitutionsstätten bestimmte Mindestpreise vorgeben, kann ihnen gegenüber aber ggf. eine Anpassung angeordnet werden, sofern die von ihnen gewählten Mindestpreise eine Gefahr für die Ausbeutung von Prostituierten nahelegen. Zulässig können zudem Maßnahmen sein, die darauf zielen, die Höhe von Raummieten zu begrenzen, die von den Prostituierten tage-, wochen- oder monatsweise für die Nutzung von Räumlichkeiten für die Erbringung von sexuellen Dienstleistungen an die Betreibenden von Prostitutionsstätten zu entrichten sind. Liegen die Raummieten so hoch, dass die Prostituierten in Anbetracht marktüblicher Preise für sexuelle Dienstleistungen unter erheblichen Druck geraten können, viel Kundschaft in kurzer Zeit annehmen zu müssen oder bestimmte Sexualpraktiken anzubieten, um die Raummiete zahlen zu können, dann liegt hierin eine Gefährdung für die sexuelle Selbstbestimmung und den Schutz der freien Entscheidung darüber, sexuelle Dienstleistungen für einzelne Kundschaft zu erbringen oder nicht.

- 27 **Gefahren für Leben oder Freiheit** können erst angenommen werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr²⁰ für die Schutzgüter iSv Art. 2 Abs. 2 S. 1, 2 GG bestehen.

¹³ MüKoStGB/Renzikowski StGB § 180 a Rn. 29.

¹⁴ LKH/Heger StGB § 180 a Rn. 4.

¹⁵ LKH/Heger StGB § 180 a Rn. 4.

¹⁶ MüKoStGB/Renzikowski StGB § 181 a Rn. 21f., 26.

¹⁷ Vgl. Metzner/Thiel GastG § 5 Rn. 27.

¹⁸ Anders im Gaststättenrecht: VG Stuttgart BeckRS 2009, 30590.

¹⁹ VG Trier BeckRS 2020, 6422 Rn. 30.

²⁰ Vgl. EFP BesVerwR/Ehlers § 20 Rn. 50.