

Stellungnahmen

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

Berlin, 12.06.2014

Panel 6:

Perspektive kommunaler Praxis aus dem Bereich Gewerbe- und Ordnungsrecht und kommunaler Runder Tische

- Frau Heike Tasillo, Leiterin der Gewerbeabteilung des Ordnungsamtes Dortmund
- Frau Regina Linda, Stadtverwaltung Marburg, Fachbereichsleiterin Öffentliche Sicherheit, Ordnung und Brandschutz
- Landeshauptstadt Saarbrücken

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

von

Frau Heike Tasillo

Leiterin der Gewerbeabteilung

Ordnungsamt Dortmund

A.	Ziele und Regelungsbereiche eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes:
	<p>Was sind die wichtigsten Ziele und die wichtigsten Regelungsbereiche eines Gesetzesvorhabens zur Regulierung von Prostitution? Welche Auswirkungen erwarten Sie von einem solchen Gesetz?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Akzeptanz der Tatsache, dass erwachsene Menschen freiwillig ihren Lebensunterhalt durch Prostitution sicherstellen • Saubere Trennung abhängiger Beschäftigungen/selbständiger Tätigkeiten in der Prostitution von strafbarem Menschenhandel und strafbarer Zwangsprostitution • „Prostitution als Beruf wie jeder andere“ mit allen Rechten und Pflichten durch Überführung in den für alle Erwerbstätigen/Selbständigen geltenden Regelungsrahmen • Einführung einer Erlaubnispflicht für den Betrieb von Prostitutionsstätten incl. einer klassischen, präventiven Zuverlässigkeitsprüfung für die Betreiberinnen und Betreiber, Möglichkeit der Erteilung von Auflagen sowie zur Versagung bzw. zu Widerruf und Rücknahme der Erlaubnis • Bundesweite Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse für Menschen in der Prostitution
B.	Anwendungsbereich des Gesetzes:
	<p>Welche Angebotsformen von sexuellen Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen und Betrieben im Umfeld von Prostitution sollen durch das Gesetz erfasst werden? Welche nicht?</p> <p>Erfasst werden sollten alle Angebotsformen und Dienstleistungen im Rahmen abhängiger Beschäftigung und selbständiger Tätigkeit.</p>
C.	Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe:
C.I.	<p>Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten und ggf. weitere Formen des Prostitutionsgewerbes</p> <p>Welche Angebotsarten sollten als Prostitutionsstätte einer Erlaubnispflicht unterstellt werden?</p> <p>Sollte eine Erlaubnispflicht neben Bordellen und ähnlichen festen Betriebsstätten auch für weitere Formen des Prostitutionsgewerbe gelten (z.B. Escort-Agenturen, Wohnmobil-Prostitution, Prostitutions-Veranstaltungen)?</p> <p>Welche Regelung sollte für die Wohnungsprostitution gelten?</p> <p>Welche Voraussetzungen sollten für die Erteilung einer Erlaubnis gelten – ggf. abgestuft nach Angebotsformen?</p> <p>Sollte für bestimmte Betriebsformen / Angebote im Bereich der Prostitution anstelle einer Erlaubnispflicht eine Überwachungspflicht nach dem Vorbild von § 38 GewO normiert werden? Wenn ja, für welche?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Erlaubnispflicht sollten Prostitutionsstätten unterstellt werden, in denen drei oder mehr Personen der Prostitution nachgehen. • Escort-Agenturen und Prostitutions-Veranstaltungen sollten als überwachungsbedürftige Gewerbe unter die Regelungen des § 38 GewO fallen, mit der Folge, dass parallel zur Gewerbeanzeige nach § 14 GewO eine Zuverlässigkeitsprüfung des/der Verantwortlichen angestoßen wird. • Wohnmobil- und Wohnungsprostitution sollten, sofern selbständig ausgeübt, wie jede andere selbständige Tätigkeit anzeigepflichtig nach § 14 GewO sein. Sofern in Wohnungen drei oder mehr Personen der Prostitution nachgehen, sollte die/der Hauptmieter/in bzw. Betreiber/in der Prostitutionsstätte der Erlaubnis bedürfen. • Mit Blick auf die Voraussetzungen zur Erlaubniserteilung bietet sich eine Anlehnung an die klassischen Kriterien in § 4 GastG Bund an. Der Passus „der Unsittlichkeit Vorschub leisten“ als Versagungsgrund bedarf insofern einer näheren Erläuterung. Es ist nicht die

	<p>Ausübung der Prostitution an sich, die der Unsittlichkeit Vorschub leistet; allerdings müssen z. B. Fallvarianten, in denen der Jugendschutz beeinträchtigt ist, menschenunwürdige Flatrate-Modelle praktiziert werden oder bestehende Sperrbezirksverordnungen nicht beachtet werden, weiterhin zur Versagung bzw. zum Widerruf der Erlaubnis führen.</p>
C.II.	<p>Auflagen, fachgesetzliche Vorgaben, „Mindeststandards“ für Prostitutionsbetriebe <i>In welcher Weise sollten (räumliche, gesundheitsbezogene, sicherheitsbezogene) Vorgaben an die Gestaltung von Prostitutionsstätten zum Schutz der im Sexgewerbe Tätigen bzw. ihrer Kunden sowie der Nachbarschaft, der Jugend, der Allgemeinheit geregelt werden? Welche Vorgaben sollten gesetzlich bzw. durch Verordnung geregelt werden, welche können ins Ermessen der ausführenden Behörden gestellt werden?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Es sollten die klassischen Hygiene- und Arbeitsschutzvorschriften zur Anwendung gelangen. Sonderregelungen sind nicht erforderlich • Eine Orientierung an §§ 4, 5 GastG Bund deckt alle Anforderungen an einen allgemeinverträglichen und für Gäste sowie Beschäftigte/selbständig Tätige unbedenklichen Betrieb von Prostitutionsstätten ab.
C.III.	<p>Untersagung bzw. Verbote <i>Unter welchen Voraussetzungen soll der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes untersagt werden können? Sollten Verbote vorgesehen werden?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sonderregelungen sind nicht erforderlich, sofern eine Orientierung an den Regelungen in § 4 aber z. B. auch § 21 GastG Bund (Beschäftigung unzuverlässiger Personen) erfolgt. Damit kann verhindert werden, dass unzuverlässige Strohleute als Betreiber/innen von Prostitutionsstätten vorgeschoben werden. • Für selbständig in der Prostitution Tätige müssen selbstverständlich auch die in § 35 GewO normierten Untersagungsgründe - einschlägige Vorstrafen wie z. B. Eigentumsdelikte, aber auch mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Steuern, Sozialversicherungsabgaben...) – gelten. Wenn als Zielsetzung eine allgemeingesellschaftliche Akzeptanz des Prostitutionsberufes gelten soll, gehört die Anwendung der für alle anderen Gewerbetreibenden gelten Bestimmungen zwingend dazu.
C.IV.	<p>Pflichten des Betreibers <i>Welche Pflichten des Betreibers sollten geregelt werden?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Betreiber von Prostitutionsstätten sollten verpflichtet werden, für die in ihren Betrieben abhängig Beschäftigten oder selbständig Tätigen zu dokumentieren, dass diese sozialversichert sind. • Sofern sich im Rahmen einer von der zuständigen Behörde auf der Grundlage von Auskunft und Nachschau durchgeführten Kontrolle ergibt, dass in Prostitutionsstätten Personen ohne legalen Aufenthaltstitel, ohne festen Wohnsitz, ohne Sozialversicherungsschutz etc. tätig sind oder beschäftigt werden, können im Nachgang zunächst entsprechende Auflagen zur Erweiterung der Dokumentationspflicht erlassen werden
D.	<p>Anzeige- /Anmeldepflicht für Prostituierte:</p>
D.I.	<p><i>Sollten Prostituierte bzw. Personen, die sexuelle Dienstleistungen gewerblich anbieten wollen, verpflichtet werden, die Aufnahme ihrer Tätigkeit bei der zuständigen Behörde anzuzeigen? (ggf.: einmalig / bei jedem Ortwechsel/ bei Beendigung)?</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Die Verpflichtung zur Gewerbeanzeige nach § 14 GewO umfasst auch die Verpflichtung zur Anzeige der Änderung oder Aufgabe der Betriebsstätte. • Problematisch sind in diesem Zusammenhang Fallkonstellationen, in denen selbständig tätige Prostituierte gerade nicht dauerhaft in einer Betriebsstätte tätig sind. Unklar ist, wie beispielsweise mit Personen umgegangen werden soll, die ihren Lebensmittelpunkt im EU-Ausland haben und (angeblich) nur gelegentlich für ein bis zwei Wochen in Prostitutionsstätten ihrem Gewerbe nachgehen. Diese Prostituierten würden von einer Anzeigepflicht nach § 14 GewO nicht erfasst. Zum Schutz von Menschen in der Prostitution ist aber gerade in solchen Fällen ein hohes Maß an Transparenz wünschenswert, um z. B. dem anonymen „Verschieben“ von Frauen von einem Bordell ins andere entgegen wirken zu können. • Ähnliche Probleme bringt die Ausübung der Straßenprostitution mit sich, die – bei konsequenter Anwendung des Gewerberechts – der vielfach ohnehin als anachronistisch empfundenen Reisegewerbekartenpflicht unterfallen würde. • In Dortmund werden von selbständig tätigen Prostituierten auf Wunsch Gewerbeanzeigen entgegengenommen. Mit dem Großteil der Betreiber/innen von Bordellen und Terminwohnungen gibt es im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit darüber hinaus Vereinbarungen über eine formlose Meldung der dort tätigen Prostituierten, sofern für diese z. B. aus den o. g. Gründen eine Gewerbeanmeldung nicht möglich oder auch nicht erwünscht ist. Auf diese Art und Weise wird bei den regelmäßig durchgeführten Betriebskontrollen Missverständnissen vorgebeugt. Es besteht weitgehendes Einvernehmen zwischen den Betreibern und der Gewerbebehörde, dass ein Höchstmaß an Transparenz in erster Linie dem Schutz der Prostituierten dient.
D.II.	<p><i>Wenn ja: Ausgestaltung der Anzeigepflicht:</i> <i>Sollte die Anmeldung mit einer Beratung /Information durch die zuständige Behörde bzw. damit betraute Stellen verknüpft werden?</i> <i>Sollte die Anzeige mit einer Pflicht zum Nachweis einer bestehenden Krankenversicherung oder weiteren Nachweisen verknüpft werden?</i> <i>Welchen Nachweis sollten Prostituierte über die erfolgte Anmeldung erhalten, und wofür könnten sie diesen nutzen?</i> <i>Welche Folgen sollten an einen Verstoß gegen die Anzeigepflicht geknüpft werden?</i> <i>Durch welche Stelle bzw. in welcher Form sollten die Meldedaten der Prostituierten aufgenommen bzw. registriert werden?</i> <i>Wie sollten ggf. Auskunftsrechte (z.B. im Vergleich zur Gewerbeauskunft) ausgestaltet werden, um schutzwürdigen Belange von Prostituierten Rechnung zu tragen?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • In Dortmund ist die Gewerbeanmeldung mit einem kurzen Beratungsgespräch durch eine eigens dafür zur Verfügung stehende Mitarbeiterin der Gewerbebehörde verbunden. Dieser Weg wurde gewählt, um den (überwiegend) Frauen ein möglichst niedrigschwelliges Angebot ohne die unbedingte Notwendigkeit vorheriger Terminvereinbarungen oder Wartezeiten während der üblichen Öffnungszeiten machen zu können. Es wird über bestehende Sperrbezirksregelungen ebenso informiert, wie über die Kontaktdaten der Beratungsstelle Mitternachtsmission und – bei Zuwanderinnen aus Südosteuropa – über die kostenlose Sprechstunde des Gesundheitsamtes incl. des Angebotes einer kinderärztlichen Impfberatung. Das mehrsprachige Informationsmaterial der Mitternachtsmission wird ausgeteilt. Sollte in diesem Einstiegsgespräch der Eindruck entstehen, dass die betroffene Frau unfreiwillig der Prostitution nachgeht oder sonstigem Druck ausgesetzt ist, wird die Mitternachtsmission darüber in Kenntnis gesetzt.

	<ul style="list-style-type: none"> • Ein Verstoß gegen die Verpflichtung zur Gewerbeanzeige nach § 14 GewO kann als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld geahndet werden. • Hinsichtlich der sog Gewerbeauskünfte bietet sich aus Dortmunder Sicht eine weitreichende Übergangsregelung zum Schutz der in der Prostitution tätigen Gewerbetreibenden an. Die Erteilung von Auskünften und damit die Überführung in das für alle anderen Gewerbetreibenden bereits geltende Regelungswerk kann aus hiesiger Sicht erst dann erfolgen, wenn und soweit die Ausübung der Prostitution gesellschaftlich durchgehend als „normale“ Tätigkeit betrachtet wird. Dieser Prozess wird nach hiesiger Einschätzung noch mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Ein berechtigtes Auskunftsinteresse, dem bereits jetzt durchgehend zu entsprechen ist, haben allerdings die Polizei beim Verdacht auf strafbare Handlungen durch oder zu Lasten Prostituiertes sowie die Sozialversicherungsträger und Finanzbehörden im Rahmen ihrer routinemäßigen Aufgabenerledigung.
E.	Überwachungs- und Kontrollbefugnisse:
	<p><i>Wie sollten die behördlichen Nachschau-, Überwachungs- und Kontrollbefugnisse und -pflichten ausgestaltet werden? (ggf. Regelungsvorbilder aus anderen Gesetzen benennen)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Auch für Auskunfts- und Nachschaurechte bietet sich ein Rückgriff auf das bewährte Instrumentarium des GastG Bund bzw. der GewO an. Dieses den Gewerbebehörden vertraute Regelungswerk umfasst alle erforderlichen Bestimmungen zum Schutz der Interessen der Betroffenen sowie zur Aufgabenerledigung der zuständigen Stellen.
F.	Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution:
F.I.	<p>Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution: <i>Sollte ein Mindestalter von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution vorgeschrieben werden? <u>Wenn ja</u>, wie sollte dieses ausgestaltet sein? Sollte es sanktionsbewehrt sein?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nein. Aus hiesiger Sicht ist – auch mit Blick auf die Anpassung der für die Berufsausübung von Prostituierte geltenden Rahmenbedingungen an die für alle anderen Berufsfelder geltenden Regelungen – eine Vereinheitlichung auch der strafrechtlichen Schutzaltersgrenzen auf die Volljährigkeit, d. h. 18 Jahre, wünschenswert.
F.II.	<p>Kondompflicht: <i>Befürworten Sie eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung von Kondomen für (weibliche und männliche) Prostituierte und deren Kunden? Wenn ja, sehen Sie <u>bundesgesetzlichen</u> Regelungsbedarf?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Verwendung von Kondomen wird für sinnvoll und notwendig gehalten. Eine gesetzlich geregelte Verpflichtung ist aber nicht kontrollierbar und daher obsolet.
F.III.	<p>Werbung für sexuelle Dienstleistungen: <i>Befürworten Sie ein Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr? Sehen Sie sonstigen Gesetzgebungsbedarf im Zusammenhang mit Werbung für Prostitution?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Befürwortet wird ein Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr sowie für Flatratemodelle .
F.IV.	<p><i>Sollten verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte vorgesehen werden? <u>Wenn ja</u>, in welcher Weise und mit welcher Zielsetzung?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nein. Der bestehende Regelungsrahmen reicht aus.

<p>F.V.</p>	<p><i>Sollten sonstige Regelungen für die Ausübung der Prostitution vorgesehen werden; und wenn ja welche?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wichtig ist aus hiesiger Sicht eine Regelung des Bereichs Straßenprostitution. • Unabhängig vom Ausgang des in Dortmund derzeit noch anhängigen Verfahrens zur Zulässigkeit der Einrichtung eines Sperrbezirks benötigen Kommunen hier dringend eine Ermächtigung zur Steuerung und Reglementierung von Straßenstrichen. • Da es offensichtlich auf Angebots- und Nachfrageseite einen Markt für diese Form der Prostitution gibt, sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es den (überwiegend) Frauen ermöglichen, ihrer Tätigkeit sicher nachzugehen. Gleichzeitig müssen Kommunen in die Lage versetzt werden, z. B. dem „Überlaufen“ eines Straßenstrichs im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entgegenwirken zu können. • Gerne zitiert wird in diesem Zusammenhang das Beispiel des Gemüsehändlers, der – aus welchen Gründen auch immer – kein Interesse daran hat, ein Ladenlokal anzumieten. Um seine Erzeugnisse zu verkaufen, hat er die Möglichkeit, an festgesetzten Märkten teilzunehmen, sofern er sich den dafür geltenden Regelungen unterwirft. Er kann ausdrücklich nicht nach Belieben ein Stück öffentlicher Wegefläche in Anspruch nehmen, um dort seinem Gewerbe nachzugehen. Zur Akzeptanz des Prostitutionsberufes gehört aus hiesiger Sicht unbedingt, dass solche für alle anderen Gewerbetreibenden geltenden Regelungen auch von Prostituierten eingehalten werden. • Ein Lösungsansatz könnte das sog. Betreibermodell sein. Dem/der Betreiber/in eines Straßenstrichs wird – sofern vorhanden – gegen Gebühr im Rahmen der Sondernutzung ein geeignetes Stück öffentlicher Wegefläche zur Verfügung gestellt oder er/sie nutzt ein geeignetes Privatgrundstück. Der Betrieb des Straßenstrichs bedarf dabei ebenso der Erlaubnis, wie der anderer Prostitutionsstätten. Über Auflagen zur Erlaubnis kann dann ein allgemeinverträglicher Betrieb sichergestellt werden. Die Einhaltung hygienischer Mindeststandards wäre auf diese Weise ebenso gewährleistet, wie die Festlegung von Sicherheitseinrichtungen für Prostituierte.
<p>F.VI.</p>	<p><i>Zugang zu Beratung: Kann der Zugang von Menschen in der Prostitution zu gesundheitlichen und sozialen Beratungsangeboten <u>gesetzlich</u> gestärkt werden und wenn ja, durch welche Regelungen? Sehen Sie hierzu Gesetzgebungsbedarf auf Bundesebene?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Länder und/oder Kommunen sollten verpflichtet werden, flächendeckend umfassende Beratungsangebote vorzuhalten, die sie auf geeignete Beratungsstellen übertragen können.
<p>G.</p>	<p><i>Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden:</i></p>
	<p><i>Sehen Sie – in Ergänzung der geltenden Regelungen – gesetzgeberischen Klarstellungsbedarf im Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden; z.B. hinsichtlich der Präzisierung der Grenzen des Weisungsrechts oder zu sonstigen Aspekten?</i></p> <p>Die Tatsache, dass nur ein äußerst geringer Prozentsatz der Prostituierten abhängig beschäftigt ist und der weit überwiegende Teil sich als selbständige/r Unternehmer/in versteht, müssen die Grenzen zwischen Beschäftigungsverhältnis und Selbständigkeit für dieses Berufsfeld noch einmal genauer betrachtet werden. Eine konsequente Anwendung der üblichen Abgrenzungskriterien würde der Realität nicht standhalten. Hier sind ggf. auch Übergangsregelungen erforderlich.</p>
<p>H.</p>	<p><i>Kommunaler Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution:</i></p>

	<p>Sehen Sie <u>gesetzgeberischen</u> Bedarf auf <u>Bundesebene</u> hinsichtlich der kommunalen bzw. regionalen Gestaltungsmöglichkeiten für die Bereiche, in denen der Prostitution nachgegangen werden darf? (z.B. Sperrgebiete, Bauplanungs-/ Baunutzungsrecht, Ausgestaltung des Straßenstrichs etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Siehe Ausführungen zu F V • Dringender gesetzgeberischer Bedarf besteht darüber hinaus im Bereich des Baurechts. Es ist z.B. Betreibern/Betreiberinnen von mittelgroßer Wohnungsbordelle mit 3 – 5 Beschäftigten/selbständig Tätigen, die sich ernsthaft bemühen, auch die nötige Nutzungsänderungsgenehmigung für die Räumlichkeiten einzuholen, kaum plausibel zu machen, dass etwa an dem gewählten Standort trotz Erfüllung der üblichen Rahmenbedingungen (zweiter Rettungsweg, barrierefreier Zugang, Nachweis von Stellplätzen, dem Gebiet angepasste Betriebszeiten) dort zwar eine Klempnerei, eine Autowerkstatt oder ähnliches betrieben werden kann, nicht jedoch ein Bordell.
I.	<p>Schnittstellen zum Strafrecht:</p> <p><i>Inwieweit sehen Sie im Kontext der Regulierung von Prostitution ergänzenden strafrechtlichen Anpassungsbedarf?</i></p> <p>Zu dieser Fragestellung werden mangels fachlicher Expertise keine Angaben gemacht. Wichtig erscheint jedoch der Hinweis, dass eine Vermengung der notwendigen Reglementierung des Prostitutionsberufes mit strafrechtlich relevanten Sachverhalten stets zu einer Emotionalisierung der Diskussion führt.</p>
J.	<p>Weiterer Regelungsbedarf:</p> <p><i>Sehen Sie Regelungsbedarf zu weiteren Aspekten?</i></p> <p>Nein.</p>
K.	<p>Regelungsstandort; Vollzug; Länderregelungen:</p> <p><i>Sollte die Regulierung des Prostitutionsgewerbes in einem eigenen Gesetz verankert werden? Oder ist eine Eingliederung in bestehende Gesetze vorzuziehen? Gibt es Regulierungsbereiche, die den Ländern überlassen bleiben sollten? Welche? Welche Behörden sollten für die Umsetzung zuständig sein?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mit Blick auf eine mittel- bis langfristig zu erhoffende Versachlichung der Debatte und eine Überführung des Themenfeldes in ganz selbstverständlich auch für andere Gewerbebezüge geltende gesetzliche Vorgaben wird eine Eingliederung in die GewO unter Heranziehung aus dem Gaststättenrecht bekannter und bewährter Inhalte bevorzugt. • Regulierungsbereiche, die den Ländern überlassen bleiben sollten, sind nicht zu erkennen. Ziel der Reglementierung soll ja u. a. eine bundesweite Vereinheitlichung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse Prostituerter sein. • Für die Umsetzung sollten die kommunalen Gewerbebehörden zuständig sein. Diese verfügen nicht nur über das notwendige Know-how in Bezug auf Erlaubniserteilungen/-versagungen und damit verbundene Zuverlässigkeitsprüfungen zur präventiven Gefahrenabwehr; sie sind auch aufgrund ihrer sonstigen Aufgabenstellung i. d. R. mit allen sonst maßgeblichen Stellen hervorragend vernetzt (Gesundheitsämter, Bauordnungsämter, Wirtschaftsförderung, Ausländerbehörde, Polizeidienststellen...). Es ist darüber hinaus aus hiesiger Sicht im Interesse einer „Normalisierung“ nicht zielführend, für das Prostitutionsgewerbe eigene Zuständigkeiten einzuführen. Aus

	<p>kommunaler Sicht werden gelegentlich Bedenken dahingehend geäußert, es solle im Rahmen der Reglementierung versucht werden, Zuständigkeiten der Strafverfolgungsbehörden auf die Kommunen abzuwälzen. Dem ist entgegenzuhalten, dass zum einen nur eine strikte Trennung klassischer gewerberechtlicher Regelungsmechanismen von strafrechtlich relevanten Fragestellungen die gewünschte „Normalisierung“ herbeiführen kann. Zum anderen sind vergleichbare Schnittstellen zu den Zuständigkeiten der Strafverfolgungsbehörden aus anderen Rechtsbereichen hinlänglich bekannt (Glücksspielrecht, Bewachungsgewerberecht, Gaststättenrecht...).</p>
L.	<i>Zusammenfassend: Welche gesetzlichen Regelungen sind besonders wichtig bzw. unverzichtbar?</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Erlaubnispflicht für den Betrieb von Prostitutionsstätten • Gewerbeanzeigepflicht für selbständig tätige Prostituierte • Einführung des Betreibermodells für Straßenstriche
M.	<i>Flankierende Maßnahmen außerhalb der Bundesgesetzgebung:</i>
	<p><i>Welche sonstigen Maßnahmen halten Sie für notwendig, um die psychosoziale Beratung, die gesundheitliche Beratung und Versorgung von Menschen in der Prostitution zu verbessern, um den Ausstieg aus der Prostitution zu erleichtern bzw. für Menschen in der Prostitution die berufliche Umorientierung zu unterstützen und um Menschen in der Prostitution in der Wahrnehmung ihrer Rechte zu stärken?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausbau spezialisierter Beratungsstellen in kommunaler oder (nach Übertragung der Aufgabe) privater Trägerschaft
N.	<i>Sonstige Anmerkungen</i>

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

von

Frau Regina Linda

Stadtverwaltung Marburg

Fachbereichsleiterin

Öffentliche Sicherheit, Ordnung und Brandschutz

A.	Ziele und Regelungsbereiche eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes:
	<p><i>Was sind die wichtigsten Ziele und die wichtigsten Regelungsbereiche eines Gesetzesvorhabens zur Regulierung von Prostitution? Welche Auswirkungen erwarten Sie von einem solchen Gesetz?</i></p> <p>Das Ziel eines Gesetzes ist der Schutz von Frauen und Männern, die ob als Prostituierte oder auch in anderen Berufen in der Prostitution tätig sind, insbesondere vor Menschhandel und Begleitkriminalität, wie z. B. Drogenhandel, Geldwäsche und Gewalt sowie die Kunden, z. B. vor Gesundheitsgefahren.</p> <p>Die Auswirkungen eines Gesetzes wird die Verringerung der Kriminalität im Prostitutionsmilieu erwartet.</p> <p>Wichtig ist eine rechtsstaatliche Orientierung mit Blick auf die besonders zu schützenden Menschen in der Armutprostitution. Menschwürdige und menschenrechtliche Bedingungen müssen sichergestellt sein. Der Staat muss sein Verantwortung mit gesetzlichen Regelungen und auch die Umsetzung sicherstellen.</p> <p>Die Rechte des Opferschutzes müssen gestärkt werden. Auch ohne Zeugenschaft vor Gericht ist eine stärkere Würdigung der Sachmittelbeweise erforderlich.</p> <p>Fachberatungsstellen müssen flächendeckend vorhanden sein und konsequent von der Polizei und den kommunalen Behörden eingebunden werden. Dabei ist eine qualifizierte Ausbildung von Polizei, Gerichten und kommunalen Mitarbeiter notwendig. Gegenüber den Verantwortlichen müssen Schadensersatzverfahren und Gewinnabschöpfungen möglich sein.</p> <p>Ziel ist es sichere Arbeits- und Lebensbedingungen für die Frauen zu schaffen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schutz vor Ausbeutung, Zwang und Gewalt • selbstbestimmtes Arbeiten • legale Arbeits- und Aufenthaltsverhältnisse • Schutz Minderjähriger • einheitliche Rahmenbedingungen für Prostitutionsstätten (Bordelle) • kein Mietwucher • verstärkte Zusammenarbeit von Polizei, Beratungsstellen, Behörden, Bordellbetreibern und Prostituierten • faires Freiverhalten, <p>die Kontrolle und die Verfolgung von Straftaten</p> <ul style="list-style-type: none"> • mehr Transparenz • Entkriminalisierung des Rotlichtmilieus • effektivere Strafverfolgung <p>und die gewerberechtliche Gleichbehandlung von Prostitution.</p>
B.	Anwendungsbereich des Gesetzes:
	<p><i>Welche Angebotsformen von sexuellen Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen und Betrieben im Umfeld von Prostitution sollen durch das Gesetz erfasst werden? Welche nicht?</i></p> <p>Grundsätzlich sollten alle sexuellen Dienstleistungen gegen Entgelt erfasst werden. Dazu gehören alle Mischformen von Bordellen, Escort-Services, Wohnungsprostitution, Straßenstrich, Laufhäuser, so genannte bewegliche Lovemobile, Lokalitäten/Clubs mit (separaten) Hinterzimmern, Gaststätten mit Angeboten von sexuellen Dienstleistungen, Wellness- und Massagesalons mit sexuellen Angeboten, Veranstaltungen oder Frauen und Männer, die sich ohne Infrastruktur prostituieren u. a.</p>

C.	Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe:
C.1.	<p>Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten und ggf. weitere Formen des Prostitutionsgewerbes <i>Welche Angebotsarten sollten als Prostitutionsstätte einer Erlaubnispflicht unterstellt werden?</i></p> <p>Grundsätzlich sollten alle ortsfesten Betriebsstätten/jede Infrastruktur mit Ausnahme der Wohnungsprostitution mit weniger als drei Prostituierten erlaubnispflichtig werden. Für ortsungebundenen Angebote, wie Lovemobile u. ä., ist eine Erlaubnis analog einer Reisegewerbekarte nach der GewO denkbar.</p> <p><i>Sollte eine Erlaubnispflicht neben Bordellen und ähnlichen festen Betriebsstätten auch für weitere Formen des Prostitutionsgewerbe gelten (z.B. Escort-Agenturen, Wohnmobil-Prostitution, Prostitutions-Veranstaltungen)?</i></p> <p>Escort-Agenturen haben einen Betriebssitz, sie wären also wie jede andere ortsfeste Prostitution zu behandeln. Die Prostituierten der Escort-Agenturen könnten mit einer reisegewerbekartenähnlichen Erlaubnis oder einer Bestätigung der Anzeige ausgestattet werden. Veranstaltungen mit sexuellen Angeboten sollten zumindest anzeigepflichtig sein und mit Auflagen versehen werden können.</p> <p><i>Welche Regelung sollte für die Wohnungsprostitution gelten?</i></p> <p>Für die Wohnungsprostitution wäre eine Überwachungspflicht analog § 38 GewO sinnvoll, Wohnungsprostitution mit mehr als 2 Prostituierten sollte, Bordellen gleichgestellt sein. Wohnungsprostitution sollte in „reinen“ und „allgemeinen“ Wohngebieten (ggfl. nach Baurecht) grundsätzlich nicht erlaubt sein. Prostitution wäre in diesem Fall in Misch- und Gewerbegebieten zulässig. In Sperrbezirksverordnungen oder auch durch die Baunutzungsverordnung sollte ein Verbot der Wohnungsprostitution auch in Sperrbezirken oder Mischgebieten möglich sein.</p> <p>Die Prostituierten wären als Mieter erlaubnispflichtig oder anzeigepflichtig, je nach dem, ob die Wohnung mit mehr als zwei Prostituierten wie ein Bordell behandelt werden würde. Der Mieter, Vermieter bzw. Eigentümer müsste klären, ob eine Nutzungsänderung der Wohnfläche nach Baugesetzbuch erforderlich ist. Je nach Gebietscharakter ist eine gewerbliche Tätigkeit z. B. in reinen Wohngebieten zunächst nicht erlaubt. Dagegen ist nach § 13 Baunutzungsverordnung eine freiberufliche Tätigkeit (z. B. Rechtsanwälte, Architekten) in Wohnungen zulässig.</p> <p><i>Welche Voraussetzungen sollten für die Erteilung einer Erlaubnis gelten – ggf. abgestuft nach Angebotsformen?</i></p> <p><i>Sollte für bestimmte Betriebsformen / Angebote im Bereich der Prostitution anstelle einer Erlaubnispflicht eine Überwachungspflicht nach dem Vorbild von § 38 GewO normiert werden? Wenn ja, für welche?</i></p> <p>Vorstellbar wäre</p> <ul style="list-style-type: none"> • eine Anzeigepflicht für alle Frauen und Männer, die sexuelle Leistungen gegen Entgelt anbieten, • eine Bescheinigung analog § 55 GewO/ Reisegewerbekarte oder eine „Bestätigung der Anzeige“ mit der Möglichkeit, in besonderen Fällen Auflagen zu erteilen, für ortsungebundene Angebote, z. B. Straßenstrich, Lovemobile usw., • eine Überwachungspflicht für Wohnungsprostitution analog § 38 GewO, wenn dort weniger als 3 Personen der Prostitution nachgehen,

	<ul style="list-style-type: none"> • eine Erlaubnispflicht für ortsfeste Angebote mit Ausnahme der Wohnungsprostitution, wenn dort weniger als 3 Personen der Prostitution nachgehen
<p>C.II.</p>	<p>Auflagen, fachgesetzliche Vorgaben, „Mindeststandards“ für Prostitutionsbetriebe <i>In welcher Weise sollten (räumliche, gesundheitsbezogene, sicherheitsbezogene) Vorgaben an die Gestaltung von Prostitutionsstätten zum Schutz der im Sexgewerbe Tätigen bzw. ihrer Kunden sowie der Nachbarschaft, der Jugend, der Allgemeinheit geregelt werden? Welche Vorgaben sollten gesetzlich bzw. durch Verordnung geregelt werden, welche können ins Ermessen der ausführenden Behörden gestellt werden?</i></p> <p>Die räumlichen Anforderungen für Prostitutionsstätten und insbesondere für Bordelle müssen - ggfl. nach Baurecht - beinhalten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Ausstattung der Zimmer (Mindestgröße, einheitlicher Sichtschutz an Fenstern, leicht zu reinigende Möbel/Bodenbelag, etc.), • Sicherheitsanforderungen (wie Notrufsystem, abschließbare Fächer, funktionsfähige Schließenanlagen 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 analog des Arbeitsschutzes, • Trennung von Bordell- und Wohnbereich bei Mischnutzungen. <p>Den zuständigen Behörden sollten die Möglichkeiten zustehen, für folgende Fälle Auflagen anzuordnen</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 • zur Sicherheit von Prostituierten z. B. ein Notrufsystem, • zum Schutz von Minderjährigen, • gegen Mietwucher, das Vermieterprivileg ist abzuschaffen, • gegen Belästigungen der Nachbarschaft und • zum Arbeitsschutz. <p>Unter Beachtung der Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes könnte durch Verordnung eine Kondompflicht angeordnet werden. Der Zugang von Sozial- und Gesundheitsberatung muss sichergestellt sein.</p>
<p>C.III.</p>	<p>Untersagung bzw. Verbote <i>Unter welchen Voraussetzungen soll der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes untersagt werden können?</i></p> <p>Grundsätzlich sollte eine Untersagung des Betriebs eines Prostitutionsgewerbes untersagt werden können, wenn der Betreiber sich als unzuverlässig erweist, gegen Auflagen verstoßen wird, oder wenn Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (z. B. Kriminalität festgestellt wird) bestehen. <i>Sollten Verbote vorgesehen werden?</i></p>

	<p>Sexualpraktiken, die gegen die Menschenwürde verstoßen (z. B. Flatrate, Gangbang) müssen grundsätzlich verboten sein und zwar für Prostituierte, Kunden, Bordellbetreiber und Veranstalter.</p> <p>Verboten werden sollte auch die Prostitution für Personen unter 21 Jahren und Prostitution jeglicher Art in reinen Wohngebieten bzw. Sperrbezirken.</p>
<p>C.IV.</p>	<p><i>Pflichten des Betreibers</i> <i>Welche Pflichten des Betreibers sollten geregelt werden?</i></p> <p>Die Betreiber, die Stellvertreter und andere verantwortliche Personen müssen für die rechtmäßigen Abläufe in ihren Bordellen oder ähnlichen Einrichtungen, die der Prostitution dienen, verantwortlich sein und von den zuständigen Behörden in Verantwortung genommen werden können.</p> <p>Zur Überprüfung der persönlichen Zuverlässigkeit des Betreibers und des Stellvertreters kann auf die bewährten Vorschriften der Gewerbeordnung und der Gaststättengesetze zurückgegriffen werden.</p> <p>Bevor eine Erlaubnis erteilt wird, sollte der Betreiber einer Prostitutionsstätte folgende Unterlagen vorlegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Polizeiliches Führungszeugnis, • Auszug aus dem Gewerbezentralregister, • Auszug aus dem Schuldnerverzeichnis des Amtsgerichts, • Auskunft aus dem Insolvenzregister, • Bescheinigung in Steuersachen vom dem zuständigen Finanzamt, • Grundrissplan der Gaststättenräume, • Baugenehmigung, • Gewerbeanmeldung, • weitere Dokumente wie z. B. die Mietverträge mit den Prostituierten. Überhöhte Mietpreise – Mietwucher zur Ausbeutung der Prostituierten werden so offen gelegt. <p>Die Vorlage von Aufenthaltstiteln/Freizügigkeitsbescheinigungen und Arbeitserlaubnissen von ausländischen Prostituierten würde eine Transparenz in hohem Maße fördern.</p> <p>Zu den Pflichten des Betreibers und des Stellvertreters sollte auch gehören, dass das alle beschäftigten Personen und insbesondere das Sicherheitspersonal zuverlässig – keine strafrechtlichen Verfahren z. B. wegen Vergewaltigung, Menschenhandel usw. - sind. Es sollte auch ein Beschäftigungsverbot für unzuverlässige Personen gegenüber dem Betreiber bzw. dessen Stellvertreters angelehnt an das Gaststättengesetz möglich sein.</p>
<p>D.</p>	<p><i>Anzeige- /Anmeldepflicht für Prostituierte:</i></p>
<p>D.I.</p>	<p><i>Sollten Prostituierte bzw. Personen, die sexuelle Dienstleistungen gewerblich anbieten wollen, verpflichtet werden, die Aufnahme ihrer Tätigkeit bei der zuständigen Behörde anzuzeigen? (ggf.: einmalig / bei jedem Ortwechsel/ bei Beendigung)?</i></p> <p>Eine Anmeldung bzw. Anzeige für Prostituierte soll das Selbstmanagement und den Selbstschutz der Frauen und Männer stärken. Dafür muss zunächst dafür gesorgt werden, dass die Tätigkeit nicht in Anonymität erfolgt.</p> <p>Einmalige Tätigkeiten und einmalige Veranstaltungen (müsste geregelt werden, weil z. B. eine einmalige Tätigkeit nicht der GewO unterliegt und Veranstaltungen ohne z.B. gaststättenrechtlichen Bezug nicht anmeldepflichtig sind), bei jedem Ortswechsel, bei Beendigung (wie im Gewerberecht) müssen angemeldet/angezeigt werden. Eine sinnvolle Kontrolle ist nur dann möglich, wenn die zuständigen Behörden wissen, wo und wann Prostitution stattfindet.</p>

D.II.

Wenn ja: Ausgestaltung der Anzeigepflicht:

Sollte die Anmeldung mit einer Beratung /Information durch die zuständige Behörde bzw. damit betraute Stellen verknüpft werden?

Ja, die Anmeldung/Anzeige entgegennehmende Stelle könnte z. B. Informationsmaterial in verschiedenen Sprachen übergeben bzw. persönliche Beratungen in Kooperation mit Beratungsstellen anbieten.

Sollte die Anzeige mit einer Pflicht zum Nachweis einer bestehenden Krankenversicherung oder weiteren Nachweisen verknüpft werden?

Grundsätzlich wäre es sicherlich sinnvoll, die Anzeige mit der Vorlage einer bestehenden Krankenversicherung zu verknüpfen. Diese Bedingung könnte aber auch dazu führen, dass die eine oder andere Prostituierte schon aus diesem Grund auf eine Anzeige verzichtet. Wichtig ist zunächst, die Registrierung aller in der Prostitution beschäftigten Frauen und Männer, um beraten und schützen zu können. Ggfl. könnte eine Übergangszeit gewährt werden.

Welchen Nachweis sollten Prostituierte über die erfolgte Anmeldung erhalten, und wofür könnten sie diesen nutzen?

Ein Nachweis über eine vorgenommene Anzeige sollte auch zur Legitimation bei Kontrollen, bei der Anmietung von Räumen z. B. in einem Bordell für den Betreiber des Bordells, oder auch zur Sicherheit für Kunden, dass es sich um ein legales Vertragsverhältnis und nicht um Menschhandelsopfer handelt, ausgehändigt werden. Von Vorteil wäre es auch, wenn die Anmeldebestätigung mit Auflagen verbunden werden könnte. So könnte die Anmeldebestätigung ggfl. auch z. B. bei ortsungebundenen sexuellen Angeboten eine Reisegewerbekarte ersetzen.

Welche Folgen sollten an einen Verstoß gegen die Anzeigepflicht geknüpft werden?

Analog zur Gewerbeordnung könnte es eine Ordnungswidrigkeit sein. Bei dauerhafter Verweigerung einer Anmeldung müsste man auch über ein Verbot der Ausübung der Prostitution analog einer Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit nachdenken.

Durch welche Stelle bzw. in welcher Form sollten die Meldedaten der Prostituierten aufgenommen bzw. registriert werden?

Es muss sich in jedem Fall um ein bundesweites Register handeln, da bekannt ist, dass Prostituierte häufig den Arbeitsplatz wechseln. Die Gewerberegister werden von den Kommunen geführt, in der der Betrieb seinen Sitz oder die Prostituierte bei einer ortsungebundenen Tätigkeit ihren Wohnsitz hat.

Es gibt kein bundesweites Gewerberegister. Jede Kommune führt ein Gewerberegister. Das Gewerbezentralregister beinhaltet lediglich besondere Verstöße, die der Gewerbetreibende begangen hat.

Um die Anzeige für die Betroffenen so einfach für wie möglich zu gestalten, muss eine ortsnahe, niedrighschwellige Anzeigemöglichkeit gegeben sein. Hier würden sich die kommunalen Verwaltungen (zuständige Kommunen und ggfl. Kreise) anbieten. Vermutlich wird die örtliche Polizeistation oder auch das Gesundheitsamt als Alternativen weniger gut angenommen werden. Überregionale Stellen können nicht den persönlichen Kontakt herstellen, der z. B. für eine Information oder Beratung notwendig wäre. Die Mitarbeiter der Stellen, die die Anzeigen entgegennehmen und Informationsmaterial ausgeben, müssen

	<p>geschult werden.</p> <p>Daten, die registriert werden sollten, sind die Personalien, Art und Ort sowie der Zeitpunkt/-ggfl. Zeitraum der Ausübung des Prostitutionsgewerbes. Ausländische Ausweispapiere sollten registriert sein, weil nicht alle ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger (z. B. EU-Angehörige) im Ausländerzentralregister registriert sind.</p> <p><i>Wie sollten ggf. Auskunftsrechte (z.B. im Vergleich zur Gewerbeauskunft) ausgestaltet werden, um schutzwürdigen Belange von Prostituierten Rechnung zu tragen?</i></p> <p>Der Datenschutz muss bei allen in der Prostitution beschäftigten Personen eine größere Rolle spielen, als es bei anderen Gewerbearten der Fall ist. Anzeigen im Gewerberegister werden an eine Vielzahl von anderen Stellen und Behörden weitergeleitet. Eine Auskunft aus dem Gewerberegister kann jeder erhalten, der ein berechtigtes Interesse an den registrierten Daten hat. Dies gestaltet sich in der Praxis recht niedrigschwellig, so dass dieses Format für die Prostitution nicht übernommen werden darf. Auskunft aus dem Register für Prostituierte sollten die Behördenleiter der zuständigen Behörden, die Polizei, die Gesundheitsämter, die Finanzbehörden oder Personen, die von den Behördenleitern bestimmt worden sind, und die Leitungen von namentlich benannten Beratungsstellen für Prostituierte erhalten. Dabei müssen die Personen, die keine behördlichen Mitarbeiter sind und für die Beratungsstellen Einsicht in das Register haben bzw. von Daten aus dem Register Kenntnis erhalten, eine datenschutzrechtliche Verpflichtung unterzeichnen. Eine Sperrung der Daten muss z. B. im Bereich des Opferschutzes möglich sein.</p>
E.	<i>Überwachungs- und Kontrollbefugnisse:</i>
	<p><i>Wie sollten die behördlichen Nachschau-, Überwachungs- und Kontrollbefugnisse und -pflichten ausgestaltet werden? (ggf. Regelungsvorbilder aus anderen Gesetzen benennen)</i></p> <p>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 -, Geschäftsunterlagen sowie allgemeinen Sachverhalten, die mit dem Betrieb im Zusammenhang stehen, bestehen.</p> <p>Aufgrund eines Nachschaurechts müssen die zuständigen Behörden und die Polizei befugt sein, Grundstücke, Geschäftsräume und sämtliche anderen zu den Prostitutionsstätten gehörenden Räume (z. B. Wohnräume) jederzeit zu betreten.</p>
F.	<i>Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution:</i>
F.I.	<p><i>Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution:</i> <i>Sollte ein Mindestalter von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution vorgeschrieben werden?</i></p> <p>Ja, eine Einschätzung der Situation im Prostitutionsgewerbe ist mit jedem Jahr, das an Lebenserfahrung gewonnen wird, realistischer. Es ist auch davon auszugehen, dass ausländische Pässe nicht immer das wahre Alter einer Person beinhalten und mit einer Altersgrenze von 21 Jahren kann bei einer notwendigen Einschätzung des Alters noch eher ausgeschlossen werden, dass es minderjährige Prostituierte gibt.</p> <p><u><i>Wenn ja, wie sollte dieses ausgestaltet sein? Sollte es sanktionsbewehrt sein?</i></u></p>

	<p>Die Verpflichtung, auf die Altersgrenze zu achten, sollte zunächst den Bordellbetreibern auferlegt werden. Ein Verstoß führt zur Unzuverlässigkeit, ein Bordell zu betreiben und sollte auch straf- bzw. bußgeldbewährt sein.</p> <p>Für Prostituierte muss ein Verbot der Tätigkeit möglich sein, wenn sie unter 21 Jahren sind, gegebenenfalls auch eine Sanktionierung. Bei dieser Altersbegrenzung können ausländische Prostituierte erst ab 21 Jahren einreisen, weil die Voraussetzung zur Einreise z. B. bei den osteuropäischen Ländern nach Ausländerrecht mit der Aufnahme einer selbstständigen, gewerblichen Tätigkeit verbunden ist.</p>
<p>F.II.</p>	<p>Kondompflicht: <i>Befürworten Sie eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung von Kondomen für (weibliche und männliche) Prostituierte und deren Kunden?</i></p> <p>Die richtige Anwendung von Kondomen bei allen Sexualpraktiken - schadloses Material vorausgesetzt - ist geeignet, die Weiterverbreitung einer sexuell übertragbaren Krankheit zu verhindern und stellt insofern eine wirksame Präventionsmaßnahme dar. Obgleich die (korrekte) Umsetzung der Maßnahme nicht zu überwachen sein wird, wird eine verpflichtende Verwendung von Kondomen aus grundsätzlichen Erwägungen dennoch befürwortet. Diese Maßnahme kann aber keinesfalls die Notwendigkeit der Durchführung der verpflichtenden Gesundheitsuntersuchung ersetzen.</p> <p>Die Verpflichtung, Kondome zu verwenden, muss aber nicht nur den Prostituierten auferlegt werden, sondern auch den Kunden. Auch der Betreiber von Bordellen sollte in diese Verpflichtung eingebunden sein. Dieses Gebot muss sanktioniert werden, wenn es nicht beachtet wird.</p> <p><i>Wenn ja, sehen Sie <u>bundesgesetzlichen</u> Regelungsbedarf?</i></p> <p>Ja, die Situation ist in jedem Bundesland die Gleiche und es bedarf einer bundesgesetzlichen Regelung. Von Vorteil wäre eine rechtliche Verpflichtung zur Aufklärung von Prostituierten und Kunden ähnlich der Aids-Kampagne oder der Zigarettenwerbung.</p>
<p>F.III</p>	<p>Werbung für sexuelle Dienstleistungen: <i>Befürworten Sie ein Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr?</i></p> <p>Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr sollte verboten werden. Sollte eine bundesweite Kondompflicht eingeführt werden, wäre eine solche Werbung für ein verbotenes Verhalten ohnehin nicht zulässig.</p> <p><i>Sehen Sie sonstigen Gesetzgebungsbedarf im Zusammenhang mit Werbung für Prostitution?</i></p> <p>Werbung für sexuelle Dienstleistungen muss zur Rechtsklarheit in jedem Fall neu reguliert werden. Noch immer existiert der § 120 OWiG, der nach dem Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes nach der Rechtsprechung nicht mehr als Werbeverbot für Prostituierte angewandt werden kann. Da das ProstG lediglich die Rechtsstellung der Prostituierten, nicht aber der Kunden, Bordellbetreiber und anderer verbessern sollte, wurde diese Bestimmung beibehalten. In der Praxis hat die Vorschrift ihre Bedeutung verloren.</p> <p>Durch die Existenz des Paragraphen besteht jedoch z. B. für den Personenkreis, der die Prostitution noch immer als anstößig empfindet, eine rechtliche Unklarheit. Es ist nicht zu verstehen, dass Werbung für Prostitution trotz des formulierten Verbots im § 120 OWiG erlaubt ist.</p> <p>Der § 119 OWiG „Grob anstößige und belästigende Handlungen“ dient zwar als Auffangtatbestand, die Werbung für Prostitution entspricht jedenfalls in den meisten Fällen – auch nach Auffassung des Deutschen Werberats - einer für die heutige Zeit üblichen Form</p>

	<p>und wird meist auf Grund des Opportunitätsprinzips von den zuständigen Behörde nicht verfolgt.</p> <p>Zu beachten ist dabei auch, dass vielfach nicht konkret für die Prostitution geworben wird, sondern für Bordelle oder Veranstaltungen in Bordellen. Somit wäre der Tatbestand „Werbung für Prostitution“ nicht erfüllt, obwohl Werbung für Prostitution stattfindet. Ein Werbeverbot müsste sich auf die Prostitution und die Örtlichkeit, an der Prostitution stattfindet, beziehen. Zur Rechtssicherheit und -klarheit ist es sinnvoll, neue Regelungen zu schaffen.</p> <p>Grundsätzlich sollte eine Regulierung jegliche Art von sexistischer und frauendiskriminierender Werbung betreffen.</p> <p>Eine Einschränkung der Werbung ist z. B. im neuen Spielhallenrecht bereits umgesetzt (Werbung an einer Spielhalle ist ausschließlich mit dem Wort „Spielhalle“ möglich), um die Suchtgefahr zu reduzieren.</p> <p>Grundsätzlich sollte eine minimalistische Werbung möglich sein, eine eingeschränkte Werbung bzw. ein Werbeverbot für bestimmte Fälle (menschenunwürdige Sexualpraktiken, frauendiskriminierende Werbung) sollte auch für den Bereich der Prostitution möglich sein.</p>
<p>F.IV.</p>	<p><i>Sollten verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte vorgesehen werden?</i></p> <p>Priorität muss eine flächendeckende, intensive Aufklärung haben. Es sollte eine Verpflichtung zur Beratung der Gesundheitsämter bestehen. Die Praxis zeigt, dass Prostituierte, die über Gesundheitsrisiken beraten werden, auch die Untersuchungen in Anspruch nehmen.</p> <p>Die Gesundheitsuntersuchung sollte ohne Zwang vor Aufnahme und im folgenden regelmäßig durchgeführt werden und folgende Punkte umfassen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • klinische Untersuchung vor Erstaufnahme und anlassbezogen jederzeit und umgehend bei V.a. das Vorliegen einer sexuell übertragbaren Krankheit (STD) bzw. einer Tuberkulose (TBC), • Laboruntersuchung auf STD (in jedem Fall HIV, Hepatitis A/B/(C), Syphilis, Gonorrhoe) vor Erstaufnahme und im weiteren mind. vierteljährlich, die Anzahl der Syphilis-Erkrankungen steigt, • Laboruntersuchung (IGRA) auf TBC zwei Monate und 18 Monate nach Ersteinreise nach Deutschland und entsprechend nach längerem Aufenthalt in einem Land mit hoher TBC-Inzidenz, • Röntgen-Untersuchung des Thorax, wenn eine Lungen-TBC nicht ausgeschlossen werden kann <p><u>Wenn ja, in welcher Weise und mit welcher Zielsetzung?</u></p> <p>Zielsetzung ist, bei den Prostituierten ein Bewusstsein für Gesundheitsversorgung zu entwickeln und den Selbstschutz zu stärken sowie möglichst zeitnah auf mögliche Infektionskrankheiten, die im Zusammenhang mit der ausgeübten Tätigkeit stehen, aufmerksam zu werden, um durch geeignete Maßnahmen (spezifische Behandlung, vorübergehendes Tätigkeitsverbot etc.) eine Infektionsgefährdung Dritter zu vermeiden. Ergänzend wird eine Untersuchung auf das Vorliegen einer Tuberkulose bzw. einer latenten tuberkulösen Infektion für sinnvoll und im Sinne des vorbeugenden Gesundheitsschutzes für angemessen und geboten angesehen. In diesem Zusammenhang wird auf die Empfehlungen des Deutschen Zentralkomitees zur Bekämpfung der Tuberkulose (DZK) verwiesen, wonach Sexualkontakte als sogenannte "intensive Einmalkontakte" mit einer Infektionsgefährdung verbunden sind.</p> <p>Die Erstaufnahme und im Weiteren jeder Ortswechsel und die Beendigung der Tätigkeit</p>

	<p>sollte der zuständigen Behörde sollte auch aus Sicht der Gesundheitsämter angegeben werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eventuelle erforderliche Ermittlungen und Interventionen der Gesundheitsbehörden die Kenntnis der Wohnanschrift/der Erreichbarkeit voraussetzen.</p>
F.V.	<p><i>Sollten sonstige Regelungen für die Ausübung der Prostitution vorgesehen werden; und wenn ja welche?</i></p>
F.VI.	<p>Zugang zu Beratung: <i>Kann der Zugang von Menschen in der Prostitution zu gesundheitlichen und sozialen Beratungsangeboten <u>gesetzlich</u> gestärkt werden und wenn ja, durch welche Regelungen? Sehen Sie hierzu Gesetzgebungsbedarf auf Bundesebene?</i></p> <p>Eine Verpflichtung zur sozialen und gesundheitlichen Beratung sowie der Zugang zu Prostitutionsstätten für soziale und gesundheitliche Beratungen muss gesetzlich geregelt werden.</p>
G	<p>Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden:</p> <p><i>Sehen Sie – in Ergänzung der geltenden Regelungen – gesetzgeberischen Klarstellungsbedarf im Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden; z.B. hinsichtlich der Präzisierung der Grenzen des Weisungsrechts oder zu sonstigen Aspekten?</i></p> <p>Ist eine Prostituierte selbständig im Sinne des Gewerberechts tätig, ist sie rechtlich und wirtschaftlich nicht weisungsgebunden. Die Mietverträge für die Zimmer könnten somit nur nach Mietrecht zulässige Vereinbarungen enthalten.</p> <p>Ist eine Prostituierte unselbständig tätig, ist ein gemäß <u>§ 1</u> Satz 2 ProstG wirksamer Arbeitsvertrag/Dienstvertrag mit rechtlich zulässigen Vereinbarungen zu schließen. Vertragsgegenstand ist das Sichbereithalten der Prostituierten für die Erbringungen sexueller Handlungen. Auch dieser Vertrag ist, so die herrschende Meinung, nur einseitig verpflichtend. Möglichkeiten zur Einrede gegen die Entgeltforderung bestehen gemäß <u>§ 2</u> Satz 2 ProstG nur dann, wenn sich die Prostituierte nicht für die vereinbarte Zeitdauer bereitgehalten hat. Keine Einrede ist dagegen möglich, wenn es die Prostituierte abgelehnt hat, einem Kunden sexuelle Handlungen zu erbringen. Bei der Auswahl der Kunden und dem Angebot der Sexualpraktiken hat der Bordellbetreiber kein <u>Weisungsrecht</u>. Dagegen steht ihm ein Weisungsrecht in Bezug auf Ort und Zeitraum des Sichbereithaltens zu.</p> <p>Mit dem Kunden schließt die Prostituierte einen Dienstvertrag.</p> <p>Eine ausdrückliche Formulierung im Gesetz zur Klarstellung des Rechtsverhältnisses zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden wäre insbesondere auch für die Ausländischen Prostituierten von Vorteil.</p>
H.	<p>Kommunaler Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution:</p> <p><i>Sehen Sie <u>gesetzgeberischen</u> Bedarf auf <u>Bundesebene</u> hinsichtlich der kommunalen bzw. regionalen Gestaltungsmöglichkeiten für die Bereiche, in denen der Prostitution nachgegangen werden darf? (z.B. Sperrgebiete, Bauplanungs-/ Baunutzungsrecht, Ausgestaltung des Straßenstrichs etc.)</i></p> <p>Prostitution muss so weit wie möglich auf Bundesebene einheitlich geregelt werden. Die Umsetzung des neuen Spielrechts zeigt eindeutig, zu welchen Schwierigkeiten eine dezentrale Regelung führen kann.</p> <p>Es sollte aber möglich sein, kommunale unterschiedliche Gegebenheiten über Ermessensentscheidungen regulieren zu können.</p>

	<p>Es muss eine Harmonisierung des Gefahrenabwehrrechts (insbesondere bei Sperrgebieten) und des Bauplanungs- und Baunutzungsrechts erfolgen. Im Bauplanungs- und Baunutzungsrecht sollte explizit formuliert werden, in welchen Gebieten Prostitution möglich ist und wo nicht.</p> <p>Die Regulierung der Straßenstriche muss möglich sein.</p> <p>Auf Straßenstrichen finden sich Prostituierte, die keine Möglichkeit zur legalen Arbeit in Bordellen, Bars usw. haben, etwa weil sie keine Aufenthalts- oder Aufenthaltserlaubnis besitzen oder weil sie der Prostitution z. B. aufgrund einer persönlichen finanziellen Krise nur für kurze Zeit nachgehen wollen. Aus der Not heraus befinden sich auf den Straßenstrichen oft gerade Hochrisikogruppen unter den Prostituierten. Sex ohne Kondom, minderjährige Prostituierten, Drogenabhängige und insbesondere die Armutprostitution ist hier anzutreffen.</p> <p>Regulierungsmöglichkeiten gibt es für die Kommunen nur, wenn sie die betroffenen Straßen z. B. in eine Sperrbezirksverordnung integrieren.</p> <p>Ein positives Beispiel ist die Stadt Köln, die ein Gelände mit Infrastruktur – z. B. Toiletten – zur Verfügung stellt.</p> <p>Eine Regulierungsmöglichkeit würden bisher nur die Straßengesetze bieten, was aber in der Praxis nicht durchgeführt wird. Straßenstriche könnten optimiert werden, wenn es – ähnlich wie bei den Bordellen – verantwortliche Personen geben würde.</p>
<p>I.</p>	<p><i>Schnittstellen zum Strafrecht:</i></p>
	<p><i>Inwieweit sehen Sie im Kontext der Regulierung von Prostitution ergänzenden strafrechtlichen Anpassungsbedarf?</i></p> <p>Die im Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, Drucksache 17/13706, vorgeschlagenen Erweiterungen der Strafvorschrift des § 233 StGB und des Qualifikationstatbestandes des § 233a StGB wird ausdrücklich befürwortet. Der Vorschlag der Erweiterung des § 233 a StGB müsste noch dahingehend verändert werden, dass die Vorschrift Opfer unter 21 Jahren betrifft.</p> <p>Wünschenswert wäre eine Anpassung des Strafprozessrechts im Hinblick auf den Beweiswert des Personalbeweises (Aussage der Opferzeugin). Der Aussage eines Menschenhandelsopfers kommt im Ermittlungsverfahren sowie in der Hauptverhandlung eine wesentliche Bedeutung zu und ist in den meisten Fällen der einzige Beweis. Häufig stehen die Zeuginnen in einer Hauptverhandlung nicht mehr zur Verfügung (Aufenthalt ist unbekannt, Opfer lebt wieder in ihrem Heimatland, pp.), so dass die Opferaussage zuvor im Rahmen einer richterlichen Vernehmung zu Protokoll gebracht werden sollte. Eine solche Vernehmung findet in der Regel zu Beginn eines Verfahrens statt, da die Zeugin hier noch sicher greifbar ist. Der Beschuldigte hat bei dieser Vernehmung grundsätzlich Anwesenheitsrecht. Auf Antrag der Staatsanwaltschaft kann der Beschuldigte zwar ausgeschlossen werden, dann hat aber grundsätzlich sein Verteidiger Anwesenheitsrecht. Diese gesetzliche Vorgabe lässt anschließende verdeckte kriminalpolizeiliche Ermittlungsmaßnahmen nicht mehr zu, da dem Beschuldigten der Tatvorwurf nun bekannt ist, bzw. die eingeleiteten Ermittlungen bekannt sind. Wird in Einzelfällen eine richterliche Vernehmung der Zeugin ohne Beschuldigten und auch ohne dessen Verteidiger durchgeführt, so setzt dies den Beweiswert der Opferaussage in der Hauptverhandlung deutlich herab. Wünschenswert wäre im sehr speziellen Deliktsfeld „Menschenhandel“ ein grundsätzlicher Ausschluss des Beschuldigten, bzw. dessen Rechtsanwalts, bei richterlichen Vernehmungen von Opferzeuginnen.</p>

	<p>Wie bekannt ziehen sich Bordellbetreiber auf eine „bloße Zimmervermietung“ zurück. In Fällen, in denen solche Laufhauszimmer an Menschenhandelsopfer „vermietet“ werden, ergeben sich in der Praxis regelmäßig Probleme, die „Vermieter“ einer Strafverfolgung zuzuführen. Bis heute kann lediglich eine Mittäterschaft / Beihilfe zum Menschenhandel angenommen und als Grundlage für Ermittlungen herangezogen werden. Wünschenswert wäre, wenn die „Vermieter“ hier eine Art Bringschuld auferlegt werden könnte. Ein Vergleich zu einer Norm im Betäubungsmittelrecht wäre denkbar. Demnach macht sich strafbar, wer einem anderen Gelegenheit zum unbefugten Verbrauch von Betäubungsmitteln verschafft oder gewährt. (§ 29 (1) Nr. 11 BtMG, „zur Verfügung stellen einer sogenannten Konsumwohnung“). In der Regel wissen „Zimmervermieter“ / Bordellbetreiber sehr wohl um Frauen, die zwangsprostituiert und durch ihre Zuhälter in Zimmer eingemietet werden! Eine spezielle Norm wäre hier wünschenswert, da sich die Bordellbetreiber in der Folge aktiv „absichern“, d. h. Nachfragen bei erkennbaren Opfern, Notieren von Personalien von „Frauenvermittlern“, pp., müssten.</p> <p>Weitere Optimierungen sind sicherlich notwendig, können von hier aber nicht abschließend beantwortet werden.</p>
J.	<p>Weiterer Regelungsbedarf:</p>
	<p><i>Sehen Sie Regelungsbedarf zu weiteren Aspekten?</i></p> <p>Der Opferschutz muss verbessert werden. Die Finanzierung und die Hilfe für Opfer, auch wenn sie nicht als Zeugin zur Verfügung stehen oder nicht unter den Zeugenschutz fallen, müssen sichergestellt und einfach umzusetzen sein.</p> <p>Die Angst ausländischer Prostituiertes, ausreisen zu müssen, darf für Opfer der Prostitution keine Rolle spielen. Es muss über ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht für ausländische Opfer des Menschenhandels bzw. der Prostitution nachgedacht werden.</p> <p>Zumindest im Gewerbe- und Arbeitsrecht kommt es zunächst darauf an, ob die Tätigkeit in der Prostitution grundsätzlich ein selbständiges Gewerbe oder ggfl. auch eine unselbständige Tätigkeit ist.</p> <p>Im Einzelnen:</p> <p>§ 297 EGStGB, weil Sperrbezirksverordnungen immer mehr von der Rechtsprechung aufgeweicht werden (kein Verbot öffentlich nicht wahrnehmbarer Wohnungsprostitution und z. B. auch bei Massagesalons mit sexuellen Angeboten – nicht rechtskräftige Rechtsprechung des VGH). Es muss für alle eine Rechtssicherheit bestehen, wo Prostitution möglich ist und wo nicht.</p> <p>Baunutzungsverordnung, weil auch dort geregelt werden könnte, wo Prostitution möglich ist und wo nicht. Es ist eine explizite Formulierung notwendig. Zu unterscheiden wäre hier die Prostitution in Wohnungen und in Bordellen – auch in Wohnungen mit mehr als 2 Prostituierten. Bordelle fallen nach Baurecht unter Vergnügungsstätten.</p> <p>Ggfl. Straßengesetz/ Sondernutzung zur Einrichtung von Straßenstrichen; Straßenstriche sind für Kommunen, die Anwohner, Passanten aber auch für die Prostituierten und Kunden besonders problematisch. Nach den Straßengesetzen ist alles, was nicht zu dem Gemeingebrauch zählt, eine Sondernutzung und Bedarf der Erlaubnis. Straßenprostitution fällt nicht unter den Gemeingebrauch.</p> <p>Eine Regelung ist nur über eine Sperrbezirksverordnung möglich, die besagt, dass keine Prostitution stattfinden darf. Zur Sicherheit aller muss es möglich sein, im Einzelfall</p>

	<p>Maßnahmen anordnen zu können. Das könnten z. B. auch zeitliche oder konkrete räumliche Beschränkungen sein.</p> <p>Ggfl. die Polizeigesetze der Länder hinsichtlich der Betretungsrechte, z. B. nach § 38 HSOG dürfen Wohnungen, wenn sie der Prostitution dienen, konkret nur zur Abwehr dringender Gefahren betreten werden.</p> <p>Steuerrecht, weil es eine bundeseinheitliche Regelung geben muss (nur teilweise werden nach dem „Düsseldorfer Modell“ ein bestimmter Betrag pro Tag erhoben) und insbesondere Pauschalen nicht über den Betreiber eingezogen werden sollten.</p> <p>Sonn- und Feiertagsgesetze der Länder, da z. B. das Hess.Feiertagsgesetz in § 5 die Schutzbestimmungen enthält, dass die gesetzlichen Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und seelischen Erhebung geschützt sind. Grundsätzlich gilt dies von 0 - 24 Uhr. Die Ausnahmen sind explizit aufgeführt, Prostitution gehört bisher nicht zu den Ausnahmen.</p> <p>Preisangabenverordnung, sofern die Prostitution als Gewerbe eingestuft wird, ist grundsätzlich die Preisangabenverordnung zu beachten oder es wären auch hier eine Ausnahmeregelung zu schaffen. Wer gewerbs- oder geschäftsmäßig oder regelmäßig in sonstiger Weise Waren oder Leistungen anbietet oder als Anbieter von Waren oder Leistungen gegenüber Letztverbrauchern unter Angabe von Preisen wirbt, hat die Preise anzugeben, die einschließlich der Umsatzsteuer und sonstiger Preisbestandteile zu zahlen sind (Endpreise).</p> <p>Mutterschutzgesetz, das Mutterschutzgesetz befasst sich nur mit „Beschäftigten“ und enthält Regelungen zu Anforderungen an den Arbeitsplatz für werdende Mütter, Ruhepausen, Beschäftigungsverbote.</p> <p>Arbeitszeitgesetz, das Arbeitszeitgesetz befasst sich ebenfalls nur mit „Beschäftigten“. Es gilt für Arbeitnehmer ein Sonntagsarbeitsverbot, das sicherlich nicht für unselbständige Prostituierte gelten soll.</p> <p>Jugendschutzgesetz, unabhängig von den Vorgaben über den Aufenthalt von Jugendliche in Gaststätten, Spielhallen o. ä. regelt § 7, den Aufenthalt von Jugendlichen bei öffentlichen Veranstaltungen oder in Gewerbebetrieben, bei denen eine Gefährdung für das körperliche, geistige oder seelische Wohl von Kindern oder Jugendlichen ausgeht sowie § 8 Jugendgefährdende Orte, wo sich Kinder oder Jugendliche nicht aufhalten dürfen, wenn eine unmittelbare Gefahr für das körperliche, geistige oder seelische Wohl droht. Das ist eine grundsätzliche Vorgabe, könnte aber für den Bereich Prostitution konkret geregelt werden.</p> <p>Jugendarbeitsschutzgesetz, hier könnte konkret geregelt werden, dass Jugendliche in diesem Bereich nicht tätig sein dürfen (selbständig, abhängig beschäftigt, auch nicht im Service/Theke oder zur Reinigung etc.)</p>
K.	<p>Regelungsstandort; Vollzug; Länderregelungen:</p> <p><i>Sollte die Regulierung des Prostitutionsgewerbes in einem eigenen Gesetz verankert werden? Oder ist eine Eingliederung in bestehende Gesetze vorzuziehen?</i></p> <p>Prostitution sollte grundsätzlich mit allen Aspekten in einem eigenen Gesetz geregelt werden. Eine Eingliederung z. B. in das Gewerberecht würde dazu führen, dass entweder alle Vorschriften des Gewerberechts und anderer Gesetze, die dem Gewerberecht zuzuordnen sind, beachtet werden müssten, oder dass es zu zahlreichen Ausnahmen kommen würde.</p>

	<p>Bei einer gewerberechtlchen Anzeige würde sich z. B. zunächst die Frage stellen, ob z. B. eine Prostituierte, die in einem Bordell tätig ist, eine selbständige Tätigkeit ausübt oder nicht. Die Voraussetzung für eine gewerberechtlche Anmeldung wäre eine</p> <ul style="list-style-type: none"> • nach außen gerichtete Tätigkeit, • selbständige (nicht freiberufliche) Tätigkeit, • planmäßig auf gewisse Dauer angelegt, • Gewinnerzielungsabsicht, • keine generell gegen das Gesetz oder die guten Sitten verstoßende Tätigkeit. <p>Selbständig ist, wer im Wesentlichen frei seine Tätigkeit gestalten und seine Arbeitszeit bestimmen kann (vgl. § 84 Abs.1 HGB). Wer nicht weisungsgebunden ist, ist demnach selbständig tätig. Dabei muss es sich um eine rechtliche Selbständigkeit handeln, eine wirtschaftliche Selbständigkeit reicht allein nicht aus. Ob Prostitution in einem Bordell oder auch in anderen Bereichen selbständig ausgeübt wird, ist in vielen, zumindest in einigen Fällen, fraglich.</p> <p>Auf der anderen Seite ist es auf Grund anderer Gesetze, z. B. das Ausländer- oder Arbeitsrecht notwendig zu klären, ob eine selbständige oder unselbständige Tätigkeit vorliegt.</p> <p>Prostitution kann nur für alle gleich als selbständige Tätigkeit -gesetzlich formuliert- gelten, weil hier der eigene Körper bzw. die eigene Sexualität angeboten wird.</p> <p>Die Voraussetzungen für eine freiberufliche Tätigkeit nach der GewO liegen nach der Definition einer freiberuflichen Tätigkeit nicht vor.</p> <p><i>Gibt es Regulierungsbereiche, die den Ländern überlassen bleiben sollten? Welche?</i></p> <p>Die Länder sollten ggfl. den Kommunen die Möglichkeit geben können, besondere örtliche Gegebenheiten regulieren zu können.</p> <p><i>Welche Behörden sollten für die Umsetzung zuständig sein?</i></p> <p>Auch wenn es eine erhebliche Mehrarbeit bedeutet, sollten kommunale Behörden insbesondere wegen der örtlichen Nähe und den besonderen örtlichen Gegebenheiten für die Umsetzung zuständig sein. Allerdings müssen eine gewisse Verwaltungskraft sowie eine in akuten Fällen zeitnahe Kontrollmöglichkeit vorhanden sein, so dass Kommunen über 50.000 Einwohner und die Kreisverwaltungen zuständig sein sollten.</p> <p>Kommunale Behörden können die Umsetzung und insbesondere Kontrollen wegen der ohne Zweifel hohen Kriminalität in der Prostitution jedoch nicht ohne die Polizei bewältigen. Es muss eine gemeinsame, kooperative Zuständigkeit oder eine in besonderen Fällen differenzierte Zuständigkeit von kommunalen Behörde und Polizei festgelegt werden. Eine Vernetzung aller Beteiligten ist unbedingt notwendig.</p> <p>Der Polizei muss ein umfassendes, jederzeitiges Betretungsrecht für alle örtlichen Bereiche, in denen Prostitution stattfindet, gewährt werden, z. B. auch in Wohnungen, in denen Prostitution stattfindet.</p> <p>Es könnte auch darüber nachgedacht werden, bundesweite Verbände von Beratungsstelle und auch von Prostituierten zu installieren, soweit es diese noch nicht gibt.</p>
L.	<p>Zusammenfassend: Welche gesetzlichen Regelungen sind besonders wichtig bzw. unverzichtbar?</p>

	<p>Besonders wichtig sind die Registrierung aller in der Prostitution tätigen Personen und die Konzessionierung von Betriebsstätten.</p>
M.	<p><i>Flankierende Maßnahmen außerhalb der Bundesgesetzgebung:</i></p> <p><i>Welche sonstigen Maßnahmen halten Sie für notwendig, um die psychosoziale Beratung, die gesundheitliche Beratung und Versorgung von Menschen in der Prostitution zu verbessern, um den Ausstieg aus der Prostitution zu erleichtern bzw. für Menschen in der Prostitution die berufliche Umorientierung zu unterstützen und um Menschen in der Prostitution in der Wahrnehmung ihrer Rechte zu stärken?</i></p> <p>Beratung, Information und Aufklärung aller Beteiligten ist besonders wichtig. Die zuständigen Behörden und die Polizei müssen qualifiziert werden, dies auch leisten zu können. Es müssen Vernetzungsstrukturen – zuständige Behörden, Polizei und Beratungsstellen u. a. - aufgebaut werden bzw. vorhandene Vernetzungen müssen gestärkt werden.</p>
N.	<p><i>Sonstige Anmerkungen</i></p> <p>Grundsätzlich ist zu entscheiden, ob die Prostitution ein Gewerbe nach der Gewerbeordnung ist, also eine völlige Gleichstellung mit anderen Gewerbearten, oder nicht. Erst nach dieser Entscheidung kann konkret nachgedacht werden, welche Gesetze betroffen sind oder nicht, wo Ausnahmeregelungen erfolgen sollten und wo nicht.</p> <p>Wichtig ist es dabei, konkrete Formulierungen zu schaffen, die es für die – insbesondere auch ausländischen - Prostituierten, die Bordellbetreiber, die Behörden und auch für kritische Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar machen, was in dem Bereich der Prostitution erlaubt ist und was nicht.</p> <p>Die Verantwortung kann nicht ausschließlich bei den Prostituierten liegen. Kunden und die Bordellbetreiber sind unbedingt einzubinden.</p> <p>Wie soll die Finanzierung der neuen Aufgaben und für den Aufbau neuer Vernetzungen geregelt sein?</p> <p>Wie sehen die Übergangsregelungen aus?</p> <p>Die vielen Gebiete, die alleine von dem Gewerberecht betroffen wären, konnten wegen der kurzen Frist nicht umfassend abgehandelt werden.</p>

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

der

Landeshauptstadt Saarbrücken

30.05.2014

Stellungnahme der Landeshauptstadt

Zum Fragenkatalog "Regulierung des Prostitutionsgewerbes"

A. Ziele und Regelungsbereiche eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes

Die einschlägige Entschließung des Bundesrates vom 11.4.2014 (BR-Drs. 71/1/14) begrüßt die im Koalitionsvertrag festgehaltene Absicht der Bundesregierung, "das Prostitutionsgesetz im Hinblick auf die Regulierung der Prostitution umfassend zu überarbeiten und die ordnungsbehördlichen Kontrollmöglichkeiten zu verbessern".

Im Kern ist das am 1.1.2002 in Kraft getretene Prostitutionsgesetz ein zivilrechtliches Konstrukt, das die frühere Sittenwidrigkeit der Prostitution abschaffte, den Prostituierten eine Einklagbarkeit ihrer Forderung sicherte und den Zugang zu den sozialversicherungsrechtlichen Systemen ermöglichte. Dieser Regelungszweck ist im vergangenen Jahrzehnt nicht falsch geworden. Das Problem des ProstG liegt in seiner systematischen Umgehung. Die überwiegende Anzahl der Prostituierten deklariert ihren Status als selbstständig und in jeder Hinsicht freiwillig. Die Arbeitgeberpflichten aus dem "Beschäftigungsverhältnis" laufen leer. Die scheinselfständigen Prostituierten bleiben der Sozialversicherung fern und sind macht- und schutzlos. Die erbrachten Leistungen sind in Wahrheit „Schwarzarbeit“ und bleiben damit unversteuert. Falls man an dem Gesetz etwas ändert, sollten die faktischen Arbeitsverhältnisse ausdrücklich einbezogen werden, um die Arbeitgeberpflichten auch in sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht zu aktivieren.

Das Thema der "ordnungsbehördlichen Kontrollmaßnahmen" als Materie des öffentlichen Rechtes gehört nicht in das Prostitutionsgesetz. Je nach Ausgestaltung könnte auch eine Gesetzgebungskompetenz der Länder betroffen sein.

B. Anwendungsbereich des Gesetzes

Alle sexuellen Dienstleistungen, die gegen Entgelt erbracht werden und als Leistungsaustausch anzusehen sind, wären in den Anwendungsbereich eines Gesetzesvorhabens einzubeziehen.

C. Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe

Ein Verbot der Prostitution verbunden mit einem Erlaubnisvorbehalt dürfte rechtlich nicht in Betracht kommen. Eine Überwachungsbedürftigkeit ist am ehesten bei Bordellbetrieben und bordellähnlichen Einrichtungen vertretbar. Gerade in größeren Betrieben ist das Fehlen baulicher, hygienischer und arbeitsschutzrechtlicher Mindeststandards immer wieder diskutiert worden. Ein solches Erfordernis ist bei Begleitagenturen, der einfachen Wohnungsprostitution sowie der Prostitution in Fahrzeugen in vergleichbarer Weise nicht erkennbar. Die Definition von Mindeststandards sollte am besten in einem eigenen Gesetz erfolgen. In der Vorgehensweise könnte man sich an den Spielhallengesetzen der Länder orientieren. Denkbar wäre auch eine Ergänzung der Gewerbeordnung, was aber rechtspolitisch zu Kontroversen führen dürfte. Die Normierung einer "Überwachungspflicht" allein dürfte nicht ausreichend sein. Denn es muss gesetzlich vorgegeben sein, was konkret zu überwachen ist.

Als Genehmigungskriterien kommen u. a. in Betracht: Begrenzungen der Betriebsgröße, Mindestausstattung von Prostitutionsräumen, Zugang zu Tageslicht, private Rückzugsmöglichkeiten, getrennte sanitäre Einrichtungen von Prostituierten und Kunden, Einschränkungen in der Außenwerbung.

Bei Untersagungen kann man sich an dem Recht der Gewerbeuntersagungen orientieren.

Der Betreiber steht in der Verantwortung, die gesetzlich festgelegten Standards einzurichten und ihre Einhaltung sicherzustellen.

D. Anzeige-/Anmeldepflicht für Prostituierte

Zunächst wäre zu klären, ob eine Meldepflicht sowohl die selbstständige als auch die unselbstständige Prostitution betreffen soll. Bei der unselbstständigen Prostitution

müsste ein konkreter Zweck herausgearbeitet werden. Bei der "gewerblichen" und damit selbstständigen Prostitution kann man sich an dem Anzeigeverfahren nach der Gewerbeordnung orientieren. Das Gewerbe wird angemeldet und durch die Gewerbemeldestelle anschließend bestätigt. Nach der künftigen Rechtslage dürfen die Gewerbemeldestellen im Fall eines Anfangsverdachts einer Unselbstständigkeit weitere Nachweise verlangen und die Schwarzarbeitsbekämpfungsbehörden unterrichten. Bei der Gewerbebeanmeldung findet ein Meldedatenabgleich statt. Im Übrigen kann man sich an § 14 der Gewerbeordnung orientieren.

E. Überwachungs- und Kontrollbefugnisse

Die zuständige Behörde müsste gesetzlich ermächtigt werden, die festgeschriebenen Standards auch zu überprüfen. Der Gesetzgeber sollte verdeutlichen, dass dies auch anlassunabhängig erfolgen darf.

F. Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution

Die Einführung eines Mindestalters von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution wäre wünschenswert. Verstöße müssten zumindest als Ordnungswidrigkeit bewehrt sein.

Eine Kondompflicht wird durch Anpassung der jeweils landesrechtlichen Hygieneverordnung befürwortet. Die §§ 119, 120 OWG sollten überarbeitet werden. Die "reißerische" Werbung für Prostitution sollte generell und überall verboten werden. Die Wiedereinführung von Zwangsuntersuchungen durch Erweiterung des § 19 IfSG müsste in erster Linie durch die Gesundheitsverwaltung beurteilt werden. Positiv könnte sich eine gesundheitliche Zwangsuntersuchung auch deshalb auswirken, dass die Prostituierten so in Kontakt mit behördlichen Stellen kommen und ihnen dort auch Informationsmaterial von Beratungsstellen ausgehändigt werden könnte.

Wichtig ist außerdem der Ausbau präventiver Beratungsangebote und gezielter, passgenauer Ausstiegsprogramme.

G. Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden

Die Prostituierten müssen das Recht haben, ohne Nachteile Kunden zurückzuweisen. Es darf kein Weisungsrecht eines Bordellbetreibers geben, das von Prostituierten abgelehnte Sexualpraktiken einfordert.

H. Kommunalen Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution

Baunutzungsrechtlich sollten Bordellbetriebe und bordellähnliche Einrichtungen als eigene Nutzungsart ähnlich wie "Vergnügungsstätten" behandelt werden. Insoweit wäre die Baunutzungsverordnung zu ergänzen.

I. Schnittstellen zum Strafrecht

Prüfung, wie der ausufernden Zuhälterei in Deutschland rechtlich Einhalt geboten werden kann. Der Begriff der „Ausbeutung“ im jetzigen § 181a StGB sollte konkreter gefasst werden, da dieser bislang ins Leere läuft. De facto beuten viele Zuhälter die Prostituierten aus, was sich aber kaum beweisen lässt, da die Frauen aus Angst und Abhängigkeit nicht gegen Zuhälter aussagen.

J. Weiterer Regelungsbedarf

Keine Angabe.

K. Regelungsstandort, Vollzug, Länderregelungen

Am ehesten aussichtsreich ist ein eigenes Gesetz zu Prostitutionsstätten. Von der Breite und Tiefe festzulegender Zulassungskriterien wird abhängen, welche Behörden die Länder mit dem Vollzug beauftragen. Die Aufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehrbehörde in den Ländern müssen unberührt bleiben.

L. Zusammenfassend: Welche gesetzlichen Regelungen sind besonders wichtig bzw. unverzichtbar?

Schaffung eines Prostitutionsstättengesetzes; Änderung der Baunutzungsverordnung.

M. Flankierende Maßnahmen außerhalb der Bundesgesetzgebung

Empfehlenswert wäre die Bildung eines funktionsfähigen Netzwerkes aus staatlichen und nichtstaatlichen Stellen zur Beratung und Maßnahmenabstimmung. Als grenznahe Stadt betont die Landeshauptstadt Saarbrücken zudem die Notwendigkeit auf EU-Ebene abgestimmter rechtlicher Regelungen und Vorgehensweisen.

N. Sonstige Anmerkungen

Die Prostitution ist in Teilen eine Erscheinungsform der Armutsmigration und muss in diesem Kontext bewertet und angegangen werden.