

Stellungnahmen

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

Berlin, 12.06.2014

Panel 4:

Perspektive von Polizei und Strafrechtswissenschaft

- Herr KHK Markus Steiner, Polizeipräsidium Frankfurt am Main
- Herr Kriminaldirektor Carsten Moritz, Bundeskriminalamt Wiesbaden, Leiter des Referates zur Bekämpfung des Menschenhandels
- Gewerkschaft der Polizei
- Prof. Dr. Joachim Renzikowski, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
- Herr Manfred Büttner, Steuerfahndungsstelle Stuttgart/Hochschule für Finanzen Ludwigsburg/Hochschule für Polizei Baden-Württemberg
- Herr KHK Jörg Makel, Fachkommissariat 1.3., Polizeidirektion Hannover

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

von

Herrn KHK Markus Steiner

Polizeipräsidium Frankfurt am Main

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?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der Sicherheit für in der Prostitution tätige Personen - Verbesserung der Hygienestandards und Krankheitsvorsorge für in der Prostitution tätigen Personen - Schaffung eines rechtlichen Umfeldes für eine tatsächlich selbstbestimmte und selbstständige Tätigkeit als Prostituierte/r, angelehnt an - Bestimmungen und Regelungen anderer Arbeitsbereiche - Einführung einer Erlaubnispflicht für Bordellbetriebe jeder Art und Prüfung der „Zuverlässigkeit“ des Betreibers analog § 34 GewO - Einführung einer „Zuverlässigkeitsprüfung“ für Bedienstete in Bordellbetrieben analog der Regelungen bei Türstehern § 34a GewO - Herstellen einer Verantwortlichkeit der Bordellbetreiber für das Wohlergehen der dort tätigen Personen - Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten der zuständigen Behörden - Verbot von besonders Menschenunwürdigen Prostitutionsformen - Erleichterung von Sanktionierung bei Missständen durch Betreiber von Bordellen im Bereich von Ordnungswidrigkeiten mit der - Möglichkeit Betriebe bei wiederholten oder besonders schweren Verstößen zu schließen <p><i>Welche Auswirkungen erwarten Sie von einem solchen Gesetz?</i></p> <p>Ein alle Bereiche abdeckendes Gesetz wäre eine erforderliche Weiterführung des mit dem Prostitutionsgesetz eingeschlagenen, liberalen Weges. Die derzeitige Situation in Deutschland ist mit Blick auf die dort tätigen Prostituierten in den überwiegenden Fällen katastrophal. Sollte keine erfolgreiche Regulierung stattfinden, werden Tendenzen stärker dem prohibitionistischen Weg Schwedens zu folgen. Gleiche Tendenzen können auch in anderen europäischen Ländern beobachtet werden (Frankreich).</p> <p>Die Auswirkungen eines gut gemachten Gesetzes zu Regulierung von Prostitutionsstätten wären neben den bereits aufgeführten Zielen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eine nicht unerhebliche präventive Wirkung im Hinblick auf schwere Straftaten - Deutschland verliert seine Attraktivität für Menschenhändler und Zuhälter - Der Tendenz zur Billigprostitution würde entgegengewirkt werden - Ein tatsächlicher Schutz vor Ausbeutung - Erschwerung des Einstieges in die Prostitution in den Fällen in denen es sich nicht um eine freie Willensentscheidung der Person handelt - Verbesserung des Beratungs- und Hilfeangebotes für die betroffenen Personen - Wegfall der Unsicherheiten bei behördlichem Handeln insbesondere wenn keine Spezialdienststellen vorhanden sind
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>Die Regulierung muss zwingend alle Formen der Prostitution umfassen.</p> <p><u>Begründung:</u></p>

Das Prostitutionsmilieu, das fast ausschließlich **nicht** durch Prostituierte gesteuert und beeinflusst ist, kann als einer der kriminogensten Lebensbereiche unserer Gesellschaft bezeichnet werden. Die in Deutschland vorhandenen Strukturen im Rotlichtmilieu haben in der Vergangenheit besondere Kreativität und „Anpassungsfähigkeit“ darin gezeigt, dass vorhandene Regulierungs- und Gesetzeslücken zur Gewinnoptimierung der Bordellbetreiber genutzt wurden (Bsp. Gewerbliche Zimmervermietung, Vermietung von Gewerberäumen, Geschäftsmodell FKK-Club). Dies fast ausschließlich zum Nachteil der Prostituierten. Sollte ein Bereich nicht reguliert bleiben so würden sofort Ausweichstrategien entwickelt werden, um die Regulierung der anderen Bereiche damit zu umgehen. Damit soll ausgedrückt werden, dass die Betreiber, Zuhälter, Menschenhändler sehr schnell auf diesen nicht regulierten Bereich umschwenken würden. Dieser Bereich hätte eine Sogwirkung, die gerade für kriminelle Strukturen besonders groß wäre.

Sollte z. B. der Bereich der Straßenprostitution nicht reguliert werden bzw. unverändert erlaubt bleiben wäre die Konsequenz, dass gerade Prostituierte die durch einen Zuhälter ausgebeutet werden dort arbeiten müssten. Die vorgeschlagenen Regelungen sind darauf ausgelegt den Prostituierten immer wieder die Möglichkeit zu geben, um Hilfe zu ersuchen. Besonders aber dem Betreiber die Pflicht auferlegen bei einer erkennbaren Ausbeutung oder Misshandlung staatliche Stellen zu informieren, um Sanktionen aus seiner Garantenstellung heraus zu vermeiden. Das Entdeckungsrisiko wäre dadurch und durch andere Umstände der Regulierung ungleich höher. Den Zuhältern wäre es bei Beibehaltung eines nicht regulierten Straßenstriches weiterhin möglich, die Prostituierten schnell an einem anderen Ort der Prostitution zuzuführen, sie zu überwachen und zu verhindern durch Beratung, soziale Kontakte und Kontrollen die Verfügungsgewalt über die Prostituierten zu verlieren. Anzumerken ist zudem, dass insbesondere der Straßenstrich der Bereich des Prostitutionsmilieus ist, bei dem die Prostituierten der höchsten Gefährdung ausgesetzt sind, da sie beim Einsteigen in das Fahrzeug des Kunden ihm weitestgehend ausgeliefert sind. Die Möglichkeiten zur Körperhygiene zwischen den Kundenterminen können als sehr eingeschränkt bezeichnet werden. Vor dem Hintergrund allein dieser beiden Aspekte und dem Umstand der geplanten Festsetzung von wesentlich höheren Mindeststandards im übrigen Prostitutionsgewerbe sollte die generelle Frage stehen, ob die Straßenprostitution nicht zu untersagen ist. Bei einer Betrachtung der Ziele einer Regulierung mit dem Focus auf verbesserte Arbeits- und Hygienestandards sowie der Schaffung einer sicheren Arbeitsumgebung kann aus meiner Sicht nur eine Untersagung das Ergebnis sein. Damit wäre auch innerhalb der Regulierung ein gleichbleibendes Niveau in allen anderen Bereichen gewährleistet.

Oben gen. Beispiele hinsichtlich der Gewinnoptimierung bei gleichzeitiger Minimierung der Verantwortlichkeit des Betreibers.

Gewerbliche Zimmervermietung:

Das in Frankfurt am Main meist genutzte Betreibermodell ist wie folgt aufgebaut. Durch den Betreiber werden in dem Bordell die einzelnen Zimmer an die Prostituierten, ähnlich wie in einem Hotel ein Hotelzimmer, vermietet. Der Tagespreis schwankt zwischen 125 und 150 Euro täglich. Der Betreiber hat dadurch nur geringe Verantwortung, die kaum darüber hinausgeht für Strom, Wasser und Heizung in den vermieteten Zimmern zu sorgen. Die Zimmer sind in einem unterschiedlich guten oder schlechten Zustand. Die Prostituierten sind alleine selbst dafür verantwortlich die Zimmermiete zu erwirtschaften. Mit der eigentlichen Prostitution und den möglicherweise dadurch, für die dort tätigen Prostituierten, entstehenden Probleme hat der Betreiber nichts zu tun, er zieht sich einzig auf die Position des Vermieters zurück. Er arbeitet weitestgehend ohne Risiko bei gleichzeitiger Abschöpfung eines Großteils der erwirtschafteten Summe. Vielen Frauen ist es, bei einem Einstiegspreis

	<p>für Oral- und Vaginalverkehr von 20 – 25 Euro, oftmals gerade möglich die Zimmermiete und den täglichen Bedarf durch ihre Einnahmen zu decken.</p> <p>Vermietung von Gewerberäumen: Ebenfalls ein Model für das Betreiben eines Großbordells, das im Wesentlichen der gewerblichen Zimmervermietung gleicht aber noch nicht einmal die nur geringen Auflagen aus dem Bereich des Meldewesens mehr erfüllen muss. Die Betreiberverantwortlichkeit liegt bei diesem Model nahe Null bei fast gleicher Gewinnmöglichkeit.</p> <p>FKK-Club: Auch hier zieht sich der Betreiber auf die Ebene zurück, lediglich die Räumlichkeiten und das passende Ambiente für die Prostitutionsausübung anzubieten. Sie geben jedoch gleichzeitig Preise, Arbeitszeiten, teilweise den geforderten Service der Prostituierten am Kunden und die Kleidung oder nicht Bekleidung vor. Vordergründig ist dieses Model, durch das zumeist ordentliche Arbeitsumfeld und die dort vordergründig lockere Form der Prostitution, oftmals ein falsch genutztes Erfolgsbeispiel der Liberalisierung. Tatsächlich ist dieses Geschäftsmodel für den Betreiber hochgradig lukrativ, allerdings mit einem höheren unternehmerischen Risiko verbunden. Dennoch dürfte bei dieser Betriebsform die Tätigkeit der Prostituierten faktisch einer abhängigen Beschäftigung entsprechen, was einer Verbesserung der Stellung der Prostituierten gleich käme, sollte dies auch so rechtlich eingeordnet werden. Jedoch wird in keinem mir bekannten FKK-Club dies auch so praktiziert. Die Form der (Schein-)Selbstständigkeit der Prostituierten bedeutet für den Betreiber eine Gewinnoptimierung und Verlagerung verschiedener Risiken (Krankenversicherung, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Sozialabgaben, Altersvorsorge usw.) auf die Prostituierten.</p>
C.	Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe:
C.I.	<p>Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten und ggf. weitere Formen des Prostitutionsgewerbes <i>Welche Angebotsarten sollten als Prostitutionsstätte einer Erlaubnispflicht unterstellt werden?</i> <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>Grundsätzlich sollten alle Angebotsarten, die auch nur im weitesten Sinne über eine Art von Betriebsstätte verfügen der Erlaubnispflicht unterliegen, also auch Escortagenturen, Wohnmobil-Prostitution und Prostitutions-Veranstaltungen (siehe hierzu Ausführungen zu Regelungslücken unter B).</p> <p><u>Begründung:</u> Durch eine Erlaubnis/Genehmigungspflicht könnten erstmals die Betreiber und damit die tatsächlichen Gewinner des Prostitutionsgewerbes in die Verantwortung genommen werden. Je mehr Bereiche des Prostitutionsmilieus einer Erlaubnispflicht unterliegen, desto mehr können sich staatliche Sanktionen gegen die Betreiber richten und die Prostituierten in diesen Bereichen sanktionsfrei gestellt werden. Die Einhaltung der vorgegebenen Mindeststandards und Erfüllung der Auflagen würde eine Schutzwirkung für die dort tätigen Prostituierten bedeuten.</p> <p><i>Welche Regelung sollte für die Wohnungsprostitution gelten?</i></p> <p>Von besonderer Bedeutung ist auch eine Erlaubnispflicht für sogenannte Termin- oder</p>

Modelwohnung.

Insbesondere bei der Wohnungsprostitution müssen die Regelungen explizit den Umstand berücksichtigen, dass hier eine Prostitutionsform vorliegt, von der das direkte Umfeld unmittelbar betroffen sein kann. Als Beispiel ist hier die das Betreiben eines bordellartigen Betriebes in einer Wohnung eines Mehrfamilienhauses zu nennen. Durch den erhöhten Personenverkehr auch zur Nachtzeit, das Fehlverhalten von Freiern, „ortsunkundigen“ Freiern usw. sind regelmäßig Aspekte des Jugendschutzes sowie privatrechtliche Sachverhalte berührt. Rein faktisch sind es nur Ausnahmefälle in denen die Störungen durch die Prostituierten selbst verursacht werden, jedoch muss berücksichtigt werden, dass erst durch das Ausüben der Prostitution und des gewinnorientierten Betriebes des Gewerbes es zu diesen Störungen kommen kann. Dies ist analog dem Betreiben einer Gaststätte zu werten, bei der es durch Gäste immer wieder zu nächtlichen Ruhestörungen kommt. Es steht also eine reine Gewinnerzielungsabsicht den Rechten Dritter gegenüber.

Somit müsste die Regelung für die Wohnungsprostitution folgende Punkte enthalten:

- Keine Erlaubnis in reinen Wohngebieten
- Eingrenzung der Betriebszeiten außerhalb der Nachtstunden
- Keine Erkennbarkeit des Betriebes nach außen
- Beschränkung auf maximal drei dort tätige Prostituierte insgesamt
- Keine Erlaubnis insofern im Haus bereits Kinder oder Jugendliche wohnen
- Keine Erlaubnis in unmittelbarer Nähe zu Kindergärten oder Schulen
(viele dieser Regelungen tragen dem Umstand Rechnung, dass solche Betriebe oftmals besondere Sparten bedienen und in einigen Fällen gerade diese Sparten spezielles Kundenklientel anzieht, mehrfach konnte z. B. festgestellt werden, dass asiatische und chinesische Prostituierte solche Sparten bedienen und dabei auch ein besonders kindhaftes Aussehen gezielt in der Werbung eingesetzt wurde bzw. wird)
- Anwesenheitspflicht einer für den Betrieb verantwortlichen Person während der Betriebsstunden

(Anmerkung: Die Regulierung sollte berücksichtigen, dass sie eine Fortführung dieser Angebotsform weiterhin ermöglicht bleibt, da in der Vergangenheit immer wieder festgestellt wurde, dass gerade die Wohnungsprostitution von einem höheren Prozentsatz selbstbestimmter Prostitutionstätigkeit geprägt war als alle anderen Bereiche. Hier sollte ein besonderer Augenmerk auf die Abwägung der betroffenen Güter gelegt werden)

Welche Voraussetzungen sollten für die Erteilung einer Erlaubnis gelten – ggf. abgestuft nach Angebotsformen?

Bei der Frage nach den Voraussetzungen für die Erteilung eines Gewerbes sollte zunächst, ohne eine Abstufung vorzunehmen, ein hoher Maßstab angelegt werden. Abstufungen können lediglich die Besonderheiten der jeweiligen Angebotsform berücksichtigen und hierdurch ungebührliche Härten bei anderen Angebotsformen vermieden werden.

Wie bereits erwähnt handelt es sich um ein besonderes kriminogenes Feld. Diesem unbestrittenen Umstand muss, zum Schutz der im Sexgewerbe tätigen, unbedingt Rechnung getragen werden.

Geeignet wären hier lediglich beispielhaft aufgeführt:

- Prüfung der Zuverlässigkeit der Gewerbetreibenden (Ausschließungsgründe wären Vorverurteilungen wegen beispielsweise Zuhälterei, Menschenhandel, qualifizierter Körperverletzungsdelikte, Steuerhinterziehung (kann ggf. gesondert erläutert werden),

<p>Straftaten gegen die persönliche Freiheit, qualifizierter Eigentumsdelikte, Verstöße gegen das BtMG insofern ein Handel mit BtM nachgewiesen werden konnte, Verstöße gegen das Waffengesetz, Verkehrsstraftaten bei dem Betrieb einer Escort-Agentur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Versagung der Erlaubnis bei bereits festgestellten Mängeln oder Missständen in ehemaligen Bordellbetrieben der Antragstellers - Geeignetheit der Räumlichkeiten zur Einhaltung der nachfolgend ausgeführten Mindeststandards für das Prostitutionsgewerbe <p>Lediglich bei der Straßenprostitution würde eine Erlaubnispflicht kaum greifen. Hier müssten andere regulierende Mechanismen verhindern, dass es zu einer Regulierungslücke kommt.</p> <p>Geeignete regulierende Mechanismen wären lediglich mit einem hohen Kontrollaufwand, einer besonderen Auswahl und Einschränkung der Örtlichkeit möglich.</p> <p>Es gibt in Deutschland bereits unterschiedliche Modelle die beispielhaft zu nennen sind.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Automaten für Steuermarken - Verrichtungsboxen - Nachtbus mit Sozialarbeitern - Mobilen Toiletten <p>Allerdings ist keine der aufgeführten Maßnahmen tatsächlich ein Ersatz für eine Erlaubnispflicht und den damit verbundenen Möglichkeiten das Arbeitsumfeld sauberer und sicherer zu machen.</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>Eine Anwendung des § 38 GewO wird aus fachlich, polizeilicher Sicht für den Bereich des Betriebes von Prostitutionsstätten für nicht praxisorientiert erachtet.</p> <p><u>Begründung:</u></p> <p>Die Besonderheiten des Rotlichtmilieus und der Betriebe lassen sich vom Rahmen zwar durchaus mit anderen überwachungspflichtigen Gewerbebetrieben vergleichen, jedoch gibt es bei einigen relevanten Punkten erhebliche Unterschiede. Die Betriebe mit Prostitutionshintergrund werden nämlich gerade nicht von Personen geführt, wie es bei anderen Gewerbebetrieben der Fall ist. Die Art der Dienstleistung ist eine höchst persönliche, die nicht mit allgemein gültigen Maßstäben zu messen ist und die Kunden dieser Betriebe haben im Gegensatz zu einem normalen Gewerbebetrieb auch erheblich von normalen Geschäftskontakten abweichende Interessen. Hier ist eine objektive Beurteilung der bei der geschäftlich getroffenen Vereinbarung vorhandenen Erwartung nicht möglich. Sicherlich könnten auf Grundlage des § 38 GewO Überprüfungen stattfinden, deren Inhalt die Einhaltung der Mindeststandards und ähnlichem sein könnte, jedoch sind normale Überprüfungen im Rahmen der Gewerbeordnung nicht geeignet tatsächlich vorhandene weitergehende Missstände zu erkennen. Überprüfungen nach 38 GewO würden in die ausschließliche Zuständigkeit der kommunalen Verwaltung fallen. Eine Zuständigkeit der Länderpolizeien wäre nur durch Eilzuständigkeit oder in Form von Amtshilfe möglich. Die dadurch geschaffene Situation wäre also, dass Außendienstmitarbeiter der Gewerbeämter sich auf einmal in einem Umfeld mit gewachsenen kriminellen Strukturen bewegen müssten und eigentlich nicht in der Lage wären möglicherweise vorhandene Indikatoren für Straftaten wie Menschenhandel und ähnlichem zu erkennen.</p>
--

	<p>Beispiel: Mainhattan (Gewerbeprüfer wurden nicht ernst genommen – gemeinsame Kontrollen durch Stadtpolizei und Länderpolizei – Fall des schweren Menschenhandels aufgedeckt)</p> <p>Fallschilderung: Bei einer Prüfung vor Ort verlangte ein Außendienstmitarbeiter die Vorlage von Betriebsunterlagen sowie weitere Mitwirkung des Geschäftsführers vor Ort. Durch diesen, einem Mitglied der Hells Angels, wurde der Außendienstmitarbeiter mit fadenscheinigen Ausreden bzw. Nichtbeachtung seiner Aufforderungen versucht dazu zu bewegen die Prüfung zu beenden und den Betrieb zu verlassen. Was dieser dann auch wegen Erfolglosigkeit tat. Im Nachgang ergangene schriftliche Aufforderungen wurden schlichtweg nicht beachtet. Dieses Verhalten des Verantwortlichen ist kein Einzelfall und führte zu einer Vollkontrolle des Bordells durch den Zusammenschluss der zuständigen Behörden. Als Ergebnis dieser Kontrolle von Fachpersonal konnten neben einer Reihe von gewerblichen Verstößen auch eine junge Frau aus Nigeria festgestellt werden. Diese hatte sich bei der Einmietung mit einer verfälschten Irischen ID-Karte ausgewiesen. Diese ID-Karte war bereits mehrfach in unterschiedlichen Clubs in Deutschland zum Einsatz gekommen, jedoch erst durch die Kontrolle von Fachpersonal in Frankfurt aufgefallen. Im Nachgang konnte sie zu einer Aussage gegen ihre „Madam“ bewegt werden und führte zur Festnahme der Menschenhändlerin/Zuhälterin sowie ihrer Unterstützer in Deutschland. Die bei der Vollkontrolle festgestellten gewerblichen Mängel und erst der polizeiliche Druck auf den tatsächlichen Geschäftsführer, bei dem es sich um ein führendes Mitglied der Hells Angels Deutschland handelt, führte zu einer Behebung der Missstände und der Einhaltung von Verhaltensregeln.</p> <p>Anmerkung Ein solches Ergebnis hängt in erster Linie von der Stärke und den Kompetenzen der handelnden Behörden und Polizeien ab. Kleinere Kommunen verfügen nicht über geeignete Möglichkeiten, wären jedoch bei einer Verortung im Gewerbebereich zunächst einmal zuständig. Ein vergleichbarer Betrieb des gleichen tatsächlichen Geschäftsführers in einem kleineren Ort in Mittelhessen unterliegt, unter anderem durch Spenden an den örtlichen Sportverein und ähnlichem, wesentlich geringeren staatlichen Sanktionen. Dies hat zur Folge, dass gerade dieser Betrieb in Menschenhandelsfällen immer wieder eine zentrale Rolle spielt.</p>
<p>C.II.</p>	<p><i>Auflagen, fachgesetzliche Vorgaben, „Mindeststandards“ für Prostitutionsbetriebe</i> <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>Als zwingend angesehene Mindeststandards in den Prostitutionsstätten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alarmeinrichtungen in den Räumlichkeiten, die für die im Sexgewerbe tätigen Personen vorgesehen sind - Getrennte Arbeits- und Aufenthaltsräume in denen kein Kontakt mit Kunden stattfinden darf - Getrennte Toilettenbereiche für Frauen und Männer sowie für Kunden - Von den Schlafräumen und Übernachtungsmöglichkeiten der Prostituierten getrennte Arbeitsräume

	<ul style="list-style-type: none"> - Bereitstellung von Kondomen - Bereitstellung eines abgeschlossenen Raumes für Beratungsgespräche durch NGO's in Ausnahmefällen der Aufenthaltsraum insofern dieser geeignet ist ein vertrauliches Gespräch zu führen - Anwesenheitspflicht eines für den Betrieb verantwortlichen während der Betriebszeiten - frei zugängliches Telefon mit Notrufnummer - Zugangsmöglichkeiten für dafür zertifizierte NGO's oder NGO's, die dem KOK angehörig sind und somit die Erfüllung von Mindeststandards gewährleisten bzw. dadurch ausgeschlossen ist, dass es sich um den Betreibern nahestehende Organisationen handelt - Führen von Arbeitslisten der im Betrieb tätigen Prostituierten, mit allen erforderlichen Daten und Aufbewahrung dieser - Explizites Verbot der Einbehaltung der Personaldokumente von Prostituierten zur Durchsetzung „vermeintlicher“ zivilrechtlicher Ansprüche <p>Voraussetzungen an die Geeignetheit einer Örtlichkeit eines Prostitutionsbetriebes, die im Einzelfall durch die örtlich zuständige Behörde geprüft werden sollte.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kein reines Wohngebiet - keine unmittelbare Nähe zu Schulen oder Kindergärten - Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz - Von außen nicht einsehbare Betriebsräume oder Freigelände <p>Anmerkung: Als weiterer Schutzfaktor wäre eine Beschränkung der Arbeitszeiten oder Anwesenheitszeiten anzudenken. Hier ist jedoch die Frage der Überprüfbarkeit besonders schwer zu lösen. In den meisten Fällen arbeiten Prostituierte als Selbstständige. Nur bei selbstständigen LKW-Fahrern ist eine Beschränkung der Lenkzeiten gegeben, in keinen anderen Bereichen unterliegen Selbstständige bezüglich ihrer Arbeitszeiten Beschränkungen. Bei einer abhängigen Beschäftigung könnte dies eine der wenigen Regelungen sein, die das Verhältnis zwischen den Prostituierten und dem Betreiber regelt. Wobei es sich hier nicht um ein reines Weisungsrecht handelt, sondern lediglich eine Pflicht des Betreibers die bei Verstoß gegen diese sanktioniert werden könnte.</p> <p>Bei dem Geschäftsmodell FKK-Club betragen, am Beispiel des „The Palace“, die Öffnungszeiten täglich 18 Stunden. Grundsätzlich sind diese 18 Stunden in zwei Schichten aufgeteilt. Die dort tätigen Prostituierten sind verpflichtet eine dieser Schichten komplett anwesend zu sein. Es steht jedoch einer Frau auch zur Wahl gegen 14 Uhr zu beginnen, damit wird ihr die Tagesschicht nicht zugerechnet, dafür muss sie allerdings die Nachschicht vollständig anwesend sein und den Kunden zur Verfügung stehen. In diesem Beispiel hätte die Arbeitszeit 14 Stunden betragen. Insbesondere in den bei hiesiger Dienststelle ausermittelten Fällen von Zuhälterei und Menschenhandel war es jedoch so, dass die Täter ihre Prostituierten zumeist länger als das hier aufgeführte Beispiel arbeiten ließen, um somit die Einnahmen noch weiter zu erhöhen. Der Grad der Ausbeutung war der Täterseite egal.</p>
<p>C.III</p>	<p><i>Untersagung bzw. Verbote</i> <i>Unter welchen Voraussetzungen soll der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes untersagt werden können?</i> <i>Sollten Verbote vorgesehen werden?</i></p> <p>Eine Regulierung ohne Sanktionierungsmöglichkeiten ist insbesondere bei einem Umfeld, das von kriminellen Vorerfahrungen und einer absoluten, teilweise menschenverachtenden Gewinnoptimierung geprägt ist, faktisch ohne Wirkung.</p>

	<p>Geht man von dem Punkt des Gewinnstrebens und der Gewinnoptimierung aus müssen die staatlichen Sanktionierungsmöglichkeiten auch eine Untersagung erfassen.</p> <p><u>Begründung:</u> Ein weit verbreitetes Gegenargument bei der Regulierung und der Genehmigungspflicht ist, dass die tatsächlichen Betreiber sich Strohleute bedienen würden. Selbst wenn dem so ist, würde eine Sanktionierung die auf die Schmälerung oder die Verhinderung der Gewinnerzielung ausgerichtet ist den tatsächlichen Betreiber treffen. Aus diesem Grund sollten die Sanktionierungsmöglichkeiten angelehnt an die Bußgeldobergrenzen des Gewerberechts als Ordnungswidrigkeit ausgelegt sein und als Ultima Ratio die Schließung des Betriebes umfassen. Diese letzte Maßnahme würde für den tatsächlichen Betreiber nämlich bedeuten, dass ihm für die Zeit der Schließung sämtliche Einnahmen wegbrechen würden, dagegen jedoch die laufenden Kosten weiterhin anfallen. Dem tatsächlichen Betreiber wäre also sehr daran gelegen, dass sein Betrieb selbst bei der Einsetzung eines Strohmannes ordnungsgemäß geführt werden würde. In der Vergangenheit hat es bereits bei einer Erhöhung des Kontrolldruckes dazu geführt, dass Betriebe durch die tatsächlichen Betreiber selbst übernommen wurden, nachdem Missstände in den Betrieben sanktioniert worden sind. Es gelang jedoch nur in Einzelfällen, da in diesen Fällen die vorgelegenen Rahmenbedingungen sehr günstig waren und die unzulänglichen staatlichen Mittel hier ausnahmsweise ausgereicht haben. Anzumerken ist, dass bei der Einführung einer Genehmigungspflicht, mit dem Sachverhalt angepassten Versagungsgründen, die Einsetzung von Strohleuten nicht einfach erscheint. Aus der Erfahrung heraus ist der Prozentsatz der Personen im Rotlichtmilieu, die über eine erforderliche Zuverlässigkeit bei gleichzeitiger Unbescholtenheit verfügen, nicht sehr hoch. Auch dies würde mittelfristig dazu führen, die tatsächlichen Betreiber immer mehr in die Pflicht zu nehmen.</p> <p>Voraussetzungen für eine Untersagung bei der Beantragung der Erlaubnis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fehlende Zuverlässigkeit des Antragsstellers - Die vorhandenen oder geplanten Räumlichkeiten entsprechen nicht den Mindestanforderungen <p>Voraussetzungen für ein Verbot der Fortführung des Betriebes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Der Betreiber wird im Sinne des hier zu Debatte stehenden Gesetzes straffällig und verliert dadurch seine Zuverlässigkeit - Bei Kontrollen wird zum wiederholten Male festgestellt, dass Personal angestellt worden ist, dass keinen Nachweis über die Zuverlässigkeit vorlegen kann. - Bei Kontrollen werden wiederholt Hygienemängel festgestellt, bei besonders schwerwiegenden Mängeln muss eine Schließung noch während des laufenden Betriebes möglich sein - Bei der Feststellung von wiederholten sonstigen Verstößen in erheblichem Umfang, bei zuvor beanstandeten Ordnungswidrigkeiten und damit einer Infragestellung der grundsätzlichen Geeignetheit des Betreibers - Wiederholtes Einbehalten von Personaldokumenten von Prostituierten <p>Grundsätzlich sollten Geschäftsmodelle verboten werden, die an sich gegen die Menschenwürde verstoßen bzw. ein besonders Hohes Maß an sexueller Ausbeutung bedeuten. Hierzu zählen z. B. Flatrate Bordelle und kommerzielle Gang Bang Veranstaltungen.</p>
C.IV.	<i>Pflichten des Betreibers</i>

	<p><i>Welche Pflichten des Betreibers sollten geregelt werden?</i></p> <p>Für den Bereich seiner Betriebsstätten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ordnungsgemäße und auflagengerechte Ausstattung - Einhaltung der Hygienestandards - Anwesenheit eines Verantwortlichen während der Betriebszeiten - Gewährleistung des Beratungsangebotes - Bereithalten und Auslegen von Beratungsunterlagen, Infobroschüren (z. B. über Geschlechtskrankheiten, Ausstiegsangeboten, Notrufnummern usw.) - Mitteilungspflicht bei der Möglichkeit, dass Prostituierte durch Dritte ausgebeutet bzw. körperlich misshandelt werden <p>In Bezug auf die tätigen Prostituierten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Überprüfung der Einhaltung der Anzeigepflicht und der für die Tätigkeit erforderlichen Dokumente - Ggf. Überprüfung der Einhaltung der Pflichtuntersuchung - Führen eines Beschäftigungsnachweises bezüglich aller dort tätigen Personen mit kompletten Personalien und den Beschäftigungszeiten sowie einer Aufbewahrungspflicht dieser Unterlagen für mindestens 24 Monate
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 Ortswechsel/ bei Beendigung)?</i></p> <p>Eine Einführung der Anzeigepflicht wird als absolut erforderlich erachtet. Die Anzeigepflicht sollte bei jedem Ortswechsel vor der Aufnahme der Tätigkeit bestehen.</p> <p>Die Kontrollierbarkeit durch alle zuständigen Behörden muss gewährleistet werden!</p>
D.II.	<p>Wenn ja: Ausgestaltung der Anzeigepflicht:</p> <p><i>Sollte die Anmeldung mit einer Beratung /Information durch die zuständige Behörde bzw. damit betraute Stellen verknüpft werden?</i></p> <p><i>Sollte die Anzeige mit einer Pflicht zum Nachweis einer bestehenden Krankenversicherung oder weiteren Nachweisen verknüpft werden?</i></p> <p><i>Welchen Nachweis sollten Prostituierte über die erfolgte Anmeldung erhalten, und wofür könnten sie diesen nutzen?</i></p> <p><i>Welche Folgen sollten an einen Verstoß gegen die Anzeigepflicht geknüpft werden?</i></p> <p><i>Durch welche Stelle bzw. in welcher Form sollten die Meldedaten der Prostituierten aufgenommen bzw. registriert werden?</i></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><u>Ausgestaltung:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Anzeigepflicht sollte bei einer zuständigen Behörde erfolgen oder bei einer dafür zertifizierten NGO (hier besteht das Problem der Feststellung von Passfälschung und damit die Gefahr das möglicherweise Minderjährige, die mit falschen Papieren ausgestattet wurden fast schon eine Art „Legitimation“ erhalten) - Zwingend muss ein Beratungsangebot vorhanden sein - Belehrung über örtliche Besonderheiten wie z. B. der Sperrgebietsverordnung - Hinweis auf die örtlichen Möglichkeiten zur Pflichtuntersuchung insofern diese

vorgeschrieben wird

- Vorlage einer Meldebescheinigung bei Selbstständig tätigen und Vorlage einer Steuernummer
- Bindende Bekanntgabe der Arbeitsstätte/der Betriebes (Mitteilungspflicht bei einem Wechsel der Arbeitsstätte durch den Betreiber des neuen Betriebes vor der Arbeitsaufnahme)
- Überprüfung der vorgelegten Personaldokumente auf Echtheit

Anmerkung: Die zwingende Vorlage eines Nachweises einer Krankenversicherung bedingt zunächst einmal, dass es solche Angebote tatsächlich gibt und diese den finanziellen Möglichkeiten entsprechen. Hier wird ein Knackpunkt gesehen, mit der Prostitution durch eine gesetzliche Vorgabe möglicherweise faktisch unmöglich gemacht wird. Vergleichendes Beispiel ist die Haftpflichtversicherung für selbstständig tätige Hebammen.

Nachweis:

Es ist den Prostituierten ein Nachweis auszustellen, den diese dann dem jeweiligen Betreiber oder bei einer Tätigkeit als Straßenprostituierte den zuständigen Behörden vorgelegt werden muss. Dieser Nachweis ist nur und ausschließlich in Kombination mit gültigen Personaldokumenten gültig.

Sanktionierung:

Eine Sanktionierung sollte vorgesehen werden. Bei der Tätigkeit in einem genehmigten Betrieb sollte die Sanktionierung **nur** den Betreiber des Betriebes treffen, da ihm ein Verstoß gegen seine Betreiberpflichten zur Last gelegt werden könnte. Hinsichtlich der Terminwohnungen könnte die Sanktionierung, bei bestehenden Untermietverträgen mit kurzen Laufzeiten, ebenfalls dem eigentlichen Betreiber zugerechnet werden. Lediglich im Bereich Straßenstrich und der selbstgenutzten Terminwohnung sollte die Sanktionierung die jeweilige Prostituierte treffen. Hier würde sonst eine Regelunglücke drohen. Bei der Ausübung einer selbstbestimmten Prostitution ist zu erwarten, dass analog wie bei allen anderen Selbstständigen die Verantwortung für das Handeln getragen wird. Sollte ein Ausbeutungsverhältnis vorliegen stellt eine Sanktionierung ein zweischneidiges Schwert dar! Auf der einen Seite ist aus der Erfahrung heraus festzustellen, dass der ausgebeuteten Person von den erzielten Einnahmen nur in den seltensten Fällen ein Anteil verbleibt und somit von der Sanktion mittels einer Ordnungswidrigkeit der Ausbeuter getroffen wird, jedoch könnte sich dadurch der Druck dieser Frauen erhöhen, eine geforderte Summe zu erwirtschaften. Dennoch ergibt sich in der Betrachtung des Gesamtkomplexes keine Alternative. Für den Fall einer sich andeutenden Ausbeutung wird darauf hingewiesen, dass im Bereich des Ordnungswidrigkeitenrechtes auch das Opportunitätsprinzip zur Anwendung kommen kann.

Auskunftsrecht:

Ein Registrierung und die Erteilung von Auskünften, an die berechtigten Stellen, ist nicht nur belastend für die davon betroffenen Personen zu sehen sondern kann auch einen Schutzzweck verfolgen. Das Wiederauffinden von vermeintlichen Opfern ist eines der schwierigsten Probleme derzeit und zumeist vom Zufall bestimmt.

Begründung:

Derzeit ist zu beobachten, dass Prostituierte in vielen Fällen einen häufigen Ortswechsel vornehmen. Es ist teilweise ökonomischen Umständen geschuldet, wird aber insbesondere von Zuhältern und Menschenhändlern dazu genutzt, um ein Entdeckungsrisiko der Straftaten zu minimieren. Dies ergibt sich daraus, dass die betroffenen Opfer zu Beginn ihrer Tätigkeit an dem jeweiligen Ort über keine sozialen Kontakte verfügen, die ggf. helfen

	<p>könnten Probleme aufgrund einer ausländerspezifischen Hilflosigkeit zu überwinden und Kontakte zu Hilfsorganisationen aufzubauen. Darüber hinaus wird das Entdeckungsrisiko durch die Polizei minimiert. Vielfach kommen Hinweise aus dem Milieu oder von Kunden, die jedoch nicht weiter verifiziert werden können, da die betroffene Person schon längst wieder in eine andere Stadt gebracht wurde. Erste Kontaktaufnahmen durch Beratungsstellen oder durch geschulte und erfahrene Polizeibeamte bzw. Beamtinnen führen ebenfalls nicht selten dazu, dass die Frauen in eine andere Stadt gebracht werden.</p>
E.	<p>Überwachungs- und Kontrollbefugnisse:</p> <p><i>Wie sollten die behördlichen Nachschau-, Überwachungs- und Kontrollbefugnisse und -pflichten ausgestaltet werden? (ggf. Regelungsvorbilder aus anderen Gesetzen benennen)</i></p> <p>Betretungs- und Kontrollrechte für alle Formen von Prostitutionsstätten unabhängig von deren Angebotsform. Einschließend die Büroräume der jeweiligen Verwaltung wie z. B. bei Escortbetrieben. Insofern es sich um gleichzeitig genutzte Wohnräume handelt sollte eine Einschränkung auf die in der Genehmigung festgelegten möglichen, nicht tatsächlichen, Betriebszeiten erfolgen. Die Wohnräume müssen aber zwingend bei der Genehmigung als solche benannt, in den einzureichenden Plänen als solche bezeichnet sein und nicht zur eigentlichen Ausübung der Prostitution dienen.</p> <p>Eingrenzung der Kontrollrechte auf die jeweils zuständigen Behörden und einer dort für die Kontrolle beauftragten Fachdienststelle.</p> <p>Diese Eingrenzung erscheint vor der Kritik vieler Hilfsorganisationen oder Prostituierten besonders wichtig. Das Dunkelfeld schwerer Straftaten ist im Rotlichtmilieu besonders hoch. Es muss davon ausgegangen werden, dass neben selbstbestimmten Prostituierten, die Kontrollen wie auch andere Gewerbetreibende über sich ergehen lassen müssen, auch viele Opfer von teilweise schweren Straftaten sind! Um zu vermeiden, dass diese Opfer durch falsch angelegte Kontrollen, übermäßig viele Kontrollen oder Kontrollen durch ungeschultes Personal entweder nicht entdeckt oder sogar noch kriminalisiert werden, sollte hier eine Einschränkung auf Fachpersonal vorgenommen werden, das besonders geschult werden muss.</p> <p>Ähnliche Eingrenzungen der Kontrollbefugnisse befinden sich bei den Finanzbehörden bei der Durchführung von Betriebsprüfungen oder Kontrollen der Steuerfahndung, Kontrollen der Gastronomie auf Hygienemängel usw.</p>
F.	<p>Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution:</p>
F.I.	<p>Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution:</p> <p><i>Sollte ein Mindestalter von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution vorgeschrieben werden?</i></p> <p><u>Wenn ja, wie sollte dieses ausgestaltet sein? Sollte es sanktionsbewehrt sein?</u></p> <p>Ja!</p> <p><u>Begründung:</u></p> <p>Hinweis auf die Lageberichte des BKA</p> <p>Bereits festgestellte Notwendigkeit gesetzgeberischen Handelns beim § 232n Abs. 1 Nr. 2 StGB</p> <p><u>Ausgestaltung für den Bereich der genehmigungspflichtigen Bordelle:</u></p> <p>Bei einer Person unter 21 kann durch die zuständige Stelle eine Bescheinigung über die</p>

	<p>Anzeige der Tätigkeit im Prostitutionsgewerbe nicht ausgestellt werden. Diese stellt wiederum eine Voraussetzung für die Tätigkeit in einem genehmigungspflichtigen Bordell dar. Sollten bei einer Kontrolle Personen unter 21 festgestellt werden, könnte hierfür der Betreiber zur Verantwortung gezogen werden. Eine Sanktionierung bei den Prostituierten wäre nicht erforderlich.</p> <p>Bei einer Tätigkeit in einer nicht genehmigungspflichtigen Angebotsform wäre nur eine Sanktionierung des Fehlverhaltens der Prostituierten direkt möglich.</p> <p>Vergleichbare Altersbeschränkungen gibt es auch in anderen Berufsgruppen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lokführer - Busfahrer - Piloten - Bürgermeister
<p>F.II.</p>	<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> <p>Insofern eine solche Regelung überhaupt anzudenken ist, kann es sich nur um eine bundesgesetzliche Regelung handeln.</p> <p>Jedoch stehen einer solchen Regelung die tatsächlichen Überwachungsmöglichkeiten und damit die Sanktionierungsmöglichkeiten entgegen. Denkbar ist eine Verknüpfung einer solchen Regelung mit einem Werbeverbot.</p>
<p>F.III</p>	<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> <p>Ein Verbot für die Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr wird befürwortet.</p> <p><u>Begründung:</u> Die Risiken des ungeschützten Geschlechtsverkehrs im Bereich der sexuellen Dienstleistungen gehen aus meiner Sicht noch über die Gesundheitsrisiken vergleichbar des Passivrauchens hinaus. Durch das Geschäftsmodell der FKK-Clubs und des dort üblichen Standardangebotes des oralen Verkehrs ohne Kondom und des anschließenden Geschlechtsverkehrs mit Kondom wurde beispielsweise bereits ein Anstieg der Infektionen von Tripper bei Prostituierten in diesen Clubs verzeichnet (Feststellung Böblingen). Diese Form der Erkrankung kann unter normalen Umständen zurzeit noch relativ einfach mit Antibiotika bekämpft werden (Hinweis Japan – erste multiresistente Keime bereits 2006 bei einer Prostituierten festgestellt). Allerdings ist verstärkt durch die EU-Osterweiterung ein hoher Anteil von Frauen feststellbar, die über nur eine geringe Bildung verfügen. Der Anteil der Analphabetinnen ist ebenfalls angestiegen. Die Anwendung von Antibiotika wird von diesen Frauen oftmals fehlerhaft bzw. wird nicht bis zum Ende durchgeführt sondern lediglich bis zum Abklingen der Beschwerden. Hierdurch steigt die Gefahr von multiresistenten Keimen noch erheblich. Geht man davon aus, dass sich der Freier noch bewusst einer solchen Gefahr aussetzt, können Dritte dies schon nicht mehr, die wiederum mit dem Freier in Kontakt treten. Wenn also beim Passivrauchen, dem man sich als Erwachsener bewusst aussetzt oder nicht, staatliche Maßnahmen erfolgen ergibt sich aus dem Umstand der Nichterkennbarkeit für Dritte ebenfalls eine Verpflichtung des Staates zum Handeln.</p>

	<p>Anmerkung: Der Anstieg bei den Syphilis-Erkrankungen lag laut Robert Koch Institut von 2011 auf 2012 bei 19 Prozent.</p> <p>Ein Ergebnis hieraus könnte ein Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr darstellen.</p> <p>Durch die ganz erheblichen Möglichkeiten der Erzielung hoher Gewinne bei größerem Zuspruch liegt es nahe, dass das Mittel der Werbung immer stärker und immer öffentlicher eingesetzt wird. Eine moralische Wertung der Inhalte wird ganz absichtlich nicht vorgenommen und muss auch Kontext zur Wandlung der Gesellschaft zu immer mehr Freizügigkeit gesehen werden. Dennoch muss einfach akzeptiert werden, dass hier öffentlich für einen Bereich geworben wird, in dem es zu erheblichen Straftaten kommt. Darüber hinaus einem Bereich mit einem sehr hohen Dunkelfeld.</p> <p>Die derzeit eingesetzten Werbemittel werden großformatig und flächendeckend eingesetzt und sind demnach nicht Zielgruppenorientiert. Bei einer Regulierung von Werbung wäre ein weiterer Ansatz dies dahingehend zu tun, indem sie auf bestimmte Formen eingegrenzt wird. Z. B. lediglich Internetwerbung in der die Frau nicht auf ein willenloses, bloßes Sexobjekt reduziert wird. Der Zugang zu dieser Werbung ist zwar dann theoretisch auch für Kinder und Jugendliche möglich, aber sie unterliegt einem Willensentschluss und könnte durch geeignete Zugangsbeschränkungen durch die Erziehungsberechtigten wesentlich erschwert werden.</p> <p>Das Prostitutionsgewerbe lebt hauptsächlich davon, dass es an für die Freier bekannten Orten stattfindet oder es durch öffentliche Bekanntmachung zu finden ist. Prostitution, die im Untergrund stattfindet gibt es zwar aber ist im Gesamtvergleich verschwindend gering.</p>
<p>F.IV.</p>	<p><i>Sollten verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte vorgesehen werden? <u>Wenn ja</u>, in welcher Weise und mit welcher Zielsetzung?</i></p> <p>Wenn überhaupt dann sollte eine solche Untersuchung folgende Aspekte als Zielrichtung verfolgen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gewährleistung einer ärztlichen Mindestversorgung der im Sexgewerbe tätigen Personen - Zugang zu Medikamenten und eine Kontrolle der Verabreichung, damit eine Heilung auch gewährleistet wird - Freier Zugang zu Beratung und Information - Gewährleistung von Hilfemöglichkeit insofern die Frau danach ersucht - Möglichkeit der Entdeckung von Gewalttaten - Gewährleistung der Persönlichkeitsrechte der Prostituierten <p>aber auch</p> <ul style="list-style-type: none"> - Versagung einer erforderlichen Bescheinigung insofern durch eine weitere Ausübung der Tätigkeit eine Gefährdung der Allgemeinheit wahrscheinlich ist.
<p>F.V.</p>	<p><i>Sollten sonstige Regelungen für die Ausübung der Prostitution vorgesehen werden; und wenn ja welche?</i></p>
<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>

	Hier wird auf die Ausführungen zur Anzeigepflicht und Pflichtuntersuchung hingewiesen.
G.	<i>Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden:</i>
	<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 bislang getroffenen Regelungen haben in der Praxis nicht dazu geführt, dass es hier überhaupt zu Problemen hat kommen können!</p> <p>Sollte man bei der Angebotsform FKK-Club zu der Rechtsauffassung gelangen, dass es sich um eine abhängige Beschäftigung handelt wird eine Präzisierung erforderlich.</p>
H.	<i>Kommunaler Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution:</i>
	<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>Durch Regelungen auf Bundesebene sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, die insbesondere kleineren Kommunen einen sicheren Rahmen für Verwaltungsentscheidungen bietet.</p> <p>Die als Beispiele aufgeführten Bereiche wären nur noch durch die Möglichkeit zu ergänzen, dass in kleineren Kommunen die Möglichkeit bestehen muss Prostitution gänzlich oder in bestimmten Angebotsformen für den Zuständigkeitsbereich, ohne weitere Begründung, zu untersagen.</p>
I.	<i>Schnittstellen zum Strafrecht:</i>
	<p><i>Inwieweit sehen Sie im Kontext der Regulierung von Prostitution ergänzenden strafrechtlichen Anpassungsbedarf?</i></p> <p>Aufnahme des § 181a StGB Zuhälterei als Katalogtat in den § 100a StPO</p> <p>Schaffung einer Garantenstellung für die Betreiber bzw. die Mitarbeiter von Bordellbetrieben!</p> <p>Ergänzung des § 232 StGB durch den Tatbestand des Überlassens einer Prostituierten gegen Entgelt von einem an einen anderen Betreiber, Zuhälter usw. Hierdurch soll der gängigen Praxis der Abstandszahlungen (ungerechtfertigte Geldforderungen eines Zuhälters) entgegen gewirkt werden. Hiermit werden oftmals Geldforderungen des Zuhälters begründet, die Prostituierte hätte jetzt bei ihm Schulden, weil er ja für sie hätte zahlen müssen. Diese Schulden müsste sie jetzt bei ihm erst einmal abarbeiten. Die Bestimmung könnte sich an den 236 StGB Kinderhandel anlehnen.</p> <p>Prüfung eines Tatbestandes analog dem Österreichischen Recht „Grenzüberschreitender Prostitutionshandel“. Dies würde ein an objektiven Tatbestandsmerkmalen orientierter Straftatbestand sein, die bei einer geringeren Strafandrohung zu anderen vergleichbaren Strafrechtsnormen korrespondieren würde. § 232 StGB könnte weitestgehend unverändert bleiben.</p>

J.	Weiterer Regelungsbedarf:
	<p>Sehen Sie Regelungsbedarf zu weiteren Aspekten?</p> <p>Erstellung einer umfassenden Definition Bordellbetrieb</p> <p>Schaffung eines humanitären Bleiberechts für Opfer von Menschenhandel</p>
K.	Regelungsstandort; Vollzug; Länderregelungen:
	<p>Sollte die Regulierung des Prostitutionsgewerbes in einem eigenen Gesetz verankert werden? Oder ist eine Eingliederung in bestehende Gesetze vorzuziehen?</p> <p>Eine Eingliederung in bestehende Gesetze ist nicht praxisgerecht. Es muss sich um ein eigenes Gesetz handeln.</p> <p>Gibt es Regulierungsbereiche, die den Ländern überlassen bleiben sollten? Welche?</p> <p>Nein</p> <p>Welche Behörden sollten für die Umsetzung zuständig sein?</p> <p>Kommunale Verwaltung und die jeweilige Länderpolizei. Die Kompetenzen des BKA im Bereich des Menschenhandels bleiben unberührt.</p>
L.	Zusammenfassend: Welche gesetzlichen Regelungen sind besonders wichtig bzw. unverzichtbar?
	<p>Erlaubnispflicht für Bordellbetriebe</p> <p>Umfassende Betretungs- und Kontrollrechte</p> <p>Anzeigepflicht vor Aufnahme der Tätigkeit jeweils am Ort der Tätigkeit.</p>
M.	Flankierende Maßnahmen außerhalb der Bundesgesetzgebung:
	<p>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?</p> <p>Die Ausgestaltung eines Gesetzes zur Regulierung von Prostitution sollte derart ausgelegt sein, dass die Prävention ebenfalls berücksichtigt wird. Die Schaffung von Ausstiegshilfen sollte ein Aspekt sein, jedoch sollte das geplante Gesetzesvorhaben den Einstieg in die Prostitution nur für Frauen ermöglichen die diesen Schritt bewusst und frei von Zwängen machen.</p> <p>Ein einfaches naives „mal“ Ausprobieren, was in vielen Fällen die weitreichenden Folgen nicht berücksichtigt, sollte erschwert werden.</p>
N.	Sonstige Anmerkungen
	Übergangsfristen:

	<p>Den bestehenden Prostitutionsbetrieben sollte für eine Übergangsfrist von drei Jahren eingeräumt werden, die räumlichen Gegebenheiten den Mindeststandards anzupassen.</p> <p>Einer Genehmigungspflicht mit der Erteilung von Auflagen sollten sie mit einer Frist von 12 Monaten unterliegen.</p> <p>Die Anzeigepflicht und sonstige Betreiberpflichten sollten ohne Übergangsfristen in Kraft treten.</p> <p>Sollte durch einen Betreiber innerhalb der beiden o. g. Fristen keine Genehmigung beantragt worden sein oder die Mindeststandards nicht erfüllt werden so ist der Betrieb unverzüglich zu schließen.</p>
--	--

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

von

Herrn Kriminaldirektor Carsten Moritz

Bundeskriminalamt Wiesbaden

Leiter des Referates zur Bekämpfung des Menschenhandels



POSTANSCHRIFT Bundeskriminalamt • 65173 Wiesbaden

Bundesministerium für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend
Glinkastraße 24
11018 Berlin

HAUSANSCHRIFT Thaerstraße 11, 65193 Wiesbaden
POSTANSCHRIFT 65173 Wiesbaden

TEL
FAX

BEARBEITET VON Moritz, Carsten

E-MAIL

AZ SO 13 -

DATUM 02.06.2014

BETREFF **Anhörung zum Thema "Regulierung der Prostitution" am
12.06.2014 hier: Stellungnahme des Bundeskriminalamtes**

BEZUG Schreiben Frau Bundesministerin Schwesig vom 16.05.2014

Im o.g. Einladungsschreiben für eine nicht öffentliche Anhörung wurde um eine vorherige Stellungnahme zum Themenkomplex gebeten, die sich an einem vom BMFSFJ erstellten Fragenkatalog orientieren soll. Dabei sollen sich die Fachbereiche zu den Fragestellungen äußern, „durch die Sie sich angesprochen sehen“.

Das Bundeskriminalamt (BKA) beschränkt sich in der Stellungnahme auf die Bereiche, die aus polizeilicher Sicht mit dem Phänomenbereich „Menschenhandel“ in Zusammenhang stehen.

zu A. Ziele und Regelungsbereiche eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes:

Das vorrangigste Ziel aus Sicht des BKA liegt in einer nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels durch die Einführung einer weitreichenden Regulierung der Prostitution. Tatsache ist, dass sich der Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung nahezu ausschließlich im Prostitutionsmilieu abbildet. Bei den im vom BKA erstellten Bundeslagebild Menschenhandel im Jahr 2012 festgestellten 612 Opfern sexueller Ausbeutung handelte es sich zu annähernd 100% um Prostituierte, so dass ein direkter Zusammenhang zwischen dem Prostitutionsmilieu und dem Menschenhandel gesehen werden muss.

Aufgrund einer fehlenden Regulierung und damit dem Fehlen grundlegender Rahmenbedingungen konnten sich in den vergangenen Jahren (Geschäfts-)Bereiche im Prostitutionsmilieu entwickeln, in denen oder durch die Prostituierte vielfach ausgebeutet werden können.

ZUSTELL- UND LIEFERANSCHRIFT: BKA, Thaerstraße 11, 65193 Wiesbaden
ÜBERWEISUNGSEMPFÄNGER: Bundeskasse Trier
BANKVERBINDUNG: Deutsche Bundesbank
Filiale Saarbrücken (BBk Saarbrücken)
BIC MARKDEF1590
IBAN DE81 5900 0000 0059 0010 20

Grundlegendes Ziel einer Regulierung der Prostitution sollte also sein, durch klare Regelungen und Rahmenbedingungen die Möglichkeiten der Ausbeutung von Prostituierten möglichst zu verhindern oder zumindest nachhaltig einzuschränken.

Eine umfassende Regulierung hätte zwangsläufig auch weitere Zielsetzungen zum Inhalt:

- Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten
- Gewährleistung von Minimalstandards in verschiedenen Rechtsbereichen (Ordnungsrecht, Arbeitsschutz, Hygienerecht, pp.)
- Öffnung des Prostitutionsbereiches für Angebote von betreuenden Behörden und/oder Nichtregierungsorganisationen
- Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die Einhaltung der Regeln.

Die Auswirkungen einer umfassenden Regulierung könnten ebenso weitreichend sein –

- Eindämmung des Menschenhandels bzw. der Ausbeutung von Prostituierten
- Schutz der Prostituierten
- Gewährleistung von Mindeststandards
- Schutz vor menschenunwürdigen Geschäftsmodellen, etc.

Es darf auch nicht verkannt werden, dass entsprechende Regelungen auch einen weiteren positiven Effekt haben könnten: Im Prostitutionsmilieu ist und wird auch weiterhin die Möglichkeit bestehen, viel Geld zu verdienen. Sollte die Gefahr bestehen, dass z.B. ein Verantwortlicher in Gefahr gerät, seine Konzession und damit eine bedeutende Einnahmequelle zu verlieren, wird diese Person oder dieser Personenkreis möglicherweise von vornherein darauf bedacht sein, alle Regeln und Normen zu beachten, um dies zu verhindern.

Es bestünde nach Einschätzung des BKA die Möglichkeit, dass sich langfristig ein Prostitutionsmilieu entwickelt, in dem die Prostituierten, wie im ProstG von 2002 vorgesehen, selbstbestimmt und mit Schutz vor Ausbeutung arbeiten können.

zu B. Anwendungsbereich des Gesetzes:

Es sollten alle Formen der Prostitutionsausübung reguliert werden.

Hierbei wäre es wichtig grundlegende Normen einzuführen, die eine nach Betriebsarten gesonderte separate Regulierung ermöglichen. Es sollte möglich sein, sowohl die bisherigen Geschäftsmodelle und Prostitutionsbereiche zu regulieren als insbesondere auch flexibel und zeitnah auf zukünftige Entwicklungen zu reagieren. Hier wäre ebenso an eine bundeseinheitliche umfassende Norm zu denken als auch an Möglichkeiten der konkreten Ausgestaltung im kommunalen/länderspezifischen Bereich.

Als Regulierungsbereiche aus heutiger Sicht wären hier insbesondere zu nennen:

- Bordelle / bordellartige Betriebe
- Laufhäuser
- (Termin-)Wohnungen
- FKK-Clubs
- „Vermietungsmodelle“
- Love-Mobile
- „Straßenstrich“

- Escortservices
- ...

zu C. Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe

C.I. Erlaubnispflichten

Angebotsarten

Grundsätzlich sollten nach Einschätzung des BKA alle Arten von Prostitutionsstätten und Geschäftsmodellen im Prostitutionsbereich einer Erlaubnispflicht unterliegen. Ausnahme mit der Pflicht zur Anzeige der Tätigkeit wäre ggf die selbständig arbeitende (Teilzeit-)Prostituierte, die z.B. in ihren Privaträumen stundenweise arbeitet.

Wohnungsprostitution

Eine generelle Regelung kann es nach Auffassung des BKA hier nicht geben; es müsste vielmehr die Gesamtumstände der Prostitutionsausübung berücksichtigt und dementsprechend spezifizierte Regularien getroffen werden, z.B.

- wie viele Prostituierte arbeiten in der Wohnung
- handelt es sich um eine Wohnung im Mehrfamilienhaus/Wohnanlage
- liegt die Wohnung in der Nähe einer Schule oder eines Kindergartens
- welche Werbung wird für diese Wohnung gemacht
- Verantwortlichkeit des Wohnungsbesitzers/Anmieters
- etc.

Erlaubnisvoraussetzungen

Für die Erlaubniserteilung könnten durchaus analoge Voraussetzungen aus anderen Rechtsvorschriften herangezogen werden, die z.B. folgendermaßen aussehen könnten (*Anm.: Es handelt sich um das Beispiel einer Formulierung ohne Anspruch auf Vollständigkeit o.ä.*):

Erlaubnispflicht

- (1) Die Ausübung der Prostitution sowie der Betrieb eines Prostitutionsunternehmens bedürfen einer Erlaubnis der zuständigen Behörde.
- (2) Einer Erlaubnis bedarf auch, wer entgeltlich Geschäftseinrichtungen, Anlagen, Grundstücke oder Grundstücksteile überlässt, die nach Ausstattung, ihrer Lage oder nach den Umständen der Überlassung dazu bestimmt sind, als Prostitutionsstätte zu dienen.
- (3) Die Erlaubnis kann mit einer Befristung erteilt und mit Auflagen verbunden werden, soweit dies zum Schutze der Allgemeinheit, der Kundschaft, der Beschäftigten oder der Bewohner des jeweiligen Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke vor Gefahren erforderlich ist, erhebliche Nachteile oder Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Beschäftigten befürchten lässt oder im Interesse des Jugendschutzes erforderlich ist. Unter denselben Voraussetzungen ist auch die nachträgliche Aufnahme, Änderung und Ergänzung von Auflagen zulässig.

C.II. Auflagen, fachgesetzliche Vorgaben, „Mindeststandards“ für Prostitutionsbetriebe (räumlich, gesundheitsbezogen, sicherheitsbezogen)

Hier sollten nach Einschätzung des BKA insbesondere Auflagen aus anderen Rechtsgebieten (Arbeitsschutz, Baurecht, Hygienerecht) Einfluss finden und betriebsartenspezifisch ausformuliert werden. Zu denken wäre u.a. an Aufenthalts- und Arbeitsräume, Fluchtwege, sanitäre Anlagen, Bereitstellung von Kondomen, Notrufe, etc.

Wichtig wären auch die betriebswirtschaftlichen Auflagen, die z.B. einen Überblick über die im Betrieb tätigen Prostituierten geben, Verantwortliche benennen und deren

Erreichbarkeit definieren sowie jegliches Verbot von „Stroh Männern“ oder anderen Verschleierungen.

Grundsätzlich müsste auch jedes Betriebsmodell im Hinblick auf einen Verstoß gegen die Menschenwürde oder die Akzeptanz im Rahmen eines Werk-/Arbeitsvertrages geprüft werden.

C.III. Untersagung bzw. Verbote

Auch hier könnten Regelungen aus anderen Rechtsbereichen ebenfalls als Anhaltspunkt dienen (s.o. C.I.):

Versagungsgründe

(1) Die Erlaubnis zur Ausübung der Prostitution ist zu untersagen

- 1. bei Gefahr für die Person oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung,*
- 2. wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die erforderliche geistige Reife nicht besitzt,*
- 3. wenn die Art der Prostitutionsausübung ein Verstoß gegen die Menschenwürde darstellt.*

(2) Die Erlaubnis für den Betrieb eines Prostitutionsunternehmens ist insbesondere zu versagen, wenn

- 1. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die erforderliche Zuverlässigkeit oder die persönliche Eignung nicht besitzt. Die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt in der Regel nicht,*
 - a) wer vor Stellung des Antrages wegen eines Verbrechens oder einer Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung, gegen die körperliche Unversehrtheit, gegen die persönliche Freiheit, wegen Raubes oder Erpressung, Geldwäsche, Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte, Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt, Urkundenfälschung oder wegen einer Straftat gegen das Aufenthaltsgesetzes rechtskräftig verurteilt worden ist,*
 - b) wer geschäftsunfähig oder beschränkt geschäftsfähig ist oder im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches unter Betreuung steht,*
 - c) wem während der letzten 5 Jahre eine entsprechende Erlaubnis entzogen wurde.*
- 3. die vorgesehenen Orte wegen ihrer Lage, Ausstattung oder Beschaffenheit den zum Schutze der Allgemeinheit, der Kundschaft, der Beschäftigten oder der Bewohner des jeweiligen Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke nicht genügen.*
- 4. das Betriebskonzept oder die örtliche Lage dem öffentlichen Interesse widerspricht, einen Verstoß gegen die Menschenwürde darstellt, eine Gefährdung der Jugend oder erhebliche Nachteile oder Belästigungen für die Allgemeinheit befürchten lässt.*

zu D. Anzeige-/Anmeldepflicht für Prostituierte

Es sollte nach Einschätzung des BKA eine Anzeige-/Anmeldepflicht bei den zuständigen Behörden geben.

Je nach Ausgestaltung im kommunalen Bereich könnten die zuständigen Behörden oder sonstige Stellen als solche benannt werden.

Bei dieser Anmeldung könnten dann Beratungsinformationen in jeglicher Form und in verschiedenen Sprachen bereitgestellt sowie Adressen von Beratungsstellen und/oder Notrufstellen ausgehändigt werden.

zu E. Überwachungs- und Kontrollbefugnisse

Es sollte möglichst eine Stelle im Landes-/Kommunalbereich mit der Überwachung und Kontrolle des Prostitutionsmilieus beauftragt werden. Damit wäre gewährleistet, dass mit dem Spezialwissen vertrautes Personal diese Überwachung vornimmt als auch eine häufige Kontrolle verschiedenster Stellen verhindert wird.

zu F. Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution

Aufgrund einer entsprechenden Vulnerabilität der Gruppe der unter 21Jährigen sollte nach Auffassung des BKA die Prostitutionsausübung mit dieser Altersbeschränkung versehen werden.

Zudem sollte eine Kondompflicht eingeführt werden, wobei der „Nachweis“ einer Nichtbeachtung kaum zu führen ist. Diese Verpflichtung hätte aber durchaus die Signalwirkung, etwaige Vorgaben durch Dritte zu sanktionieren.

Dementsprechend sollte auch die Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr ebenso wie überaus aggressive, menschenverachtende oder die Person zum reinen Sexualobjekt degradierende Werbung untersagt werden.

Die verpflichtende Gesundheitsuntersuchung sollte sowohl zum Schutz der im Prostitutionsmilieu tätigen Personen als auch der Freier vorgeschrieben werden. Zielrichtung wäre, dass die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen möglichst nicht mit einem Gesundheitsrisiko für beide Seiten verbunden ist. Diese Forderung müsste damit auch in einem unmittelbaren Zusammenhang zur Kondompflicht als Schutz für die Prostituierten gesehen werden. Damit verbunden wäre auch ein umfassendes Beratungsangebot im Hinblick auf eine umfassende ärztliche Versorgung.

zu G. Rechtsverhältnisse zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden

Die bestehenden Regelungen (Höchstpersönlichkeit der sexuellen Selbstbestimmung) in Verbindung mit einer umfassenden Regulierung dürften die Rechtsverhältnisse eindeutig klären.

zu H. Kommunaler Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution

Die grundlegenden Rahmenbedingungen der Prostitutionsausübung sollten auf Bundesebene vorgegeben werden.

Auf kommunaler Ebene wären die spezifischen Regelungen unter Berücksichtigung des kommunalen Rechts und der räumlichen/örtlichen Gegebenheiten zu treffen.

zu I. Schnittstellen zum Strafrecht

Die Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Prostitutionsmilieu (s.o.).

Vor diesem Hintergrund sollte die Regulierung der Prostitution mit einer richtlinienkonformen Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur verbesserten Bekämpfung des Menschenhandels einhergehen.

Demgemäß sollten die Menschenhandelsstraftatbestände praxisgerechter ausgestaltet und alle Formen der Ausbeutungsmöglichkeiten berücksichtigt werden.

Prof. Dr. Renzikowski schlägt in diesem Zusammenhang in einer Veröffentlichung in der Zeitschrift für Rechtspolitik, ZRP 2/2014, S. 75 ff. „Überfällige Reglementierung der Prostitution“, eine systematische Angleichung der Strafvorschriften vor. Auf der einen Seite wären der „Handel“ mit Personen und die verschiedenen Einflussmöglichkeiten zu beschreiben, auf der anderen Seite die verschiedenen Ausbeutungsstraftatbestände. Mit einem derartigen Modell würden z.B. unzulässige Einflussnahmen auf die Prostituierten unter den „Menschenhandel“ oder eine Strafnorm „Ausbeutung“ fallen, was durchaus eine praxisnahe Sichtweise wäre.

zu J. Weiterer Regelungsbedarf

(s. hierzu I.)

zu K. Regelungsstandort

Die Regulierung der Prostitution sollte in einem eigenen Gesetz auf Bundesebene geregelt werden (vergleiche hierzu auch H.).

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez. Moritz

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

der

Gewerkschaft der Polizei

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>Die Verbesserung der sozial- und zivilrechtlichen Verhältnisse in der Prostitution zugunsten der Personen, vorrangig Frauen, die freiwillig ihren Lebensunterhalt durch die Prostitution bestreiten.</p> <p>Hierbei sind prioritäre Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wirksamer Schutz von Prostituierten gegen Ausbeutung • Prostituierte und Freier vor gesundheitlichen Gefahren schützen • Schaffung und Gewährleistung der „Steuer- und Abgabengerechtigkeit“ im Hinblick auf andere Erwerbstätigkeiten <p>Ziel sollte eine bundeseinheitliche Regulierung der Prostitution sein, um so die Rahmenbedingungen der legalisierten Prostitutionsausübung zu definieren. Nachfolgende Mindestregelungen (Erläuterungen ggf. nochmalige Aufzählung in Unterpunkten) sollte ein bundeseinheitliches Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes umfassen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten • Anzeigepflicht der Prostitutionsausübung • Vermutung der abhängigen Beschäftigung in Prostitutionsstätten • Sorgfaltspflichten des Betreibers von Prostitutionsstätten • Präzisierungen im Arbeitsvertragsrecht • Erweiterung des Jugendschutzes • Auskunft Bundeszentralregister für Zuverlässigkeitsprüfungen • Sanktionierung von Verstößen gegen Bestimmungen zur Regulierung der Prostitutionsausübung
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>Alle Formen von kommerziellen sexuellen Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen und Betrieben im Umfeld von Prostitution. (auch Unterpunkte C) Bei Nichterfassung von bestimmten Dienstleistungen würden sich die jeweiligen Tätigkeitsfelder dementsprechend verschieben</p>
C.	Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe:
C.I.	<p>Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten und ggf. weitere Formen des Prostitutionsgewerbes</p> <p><i>Welche Angebotsarten sollten als Prostitutionsstätte einer Erlaubnispflicht unterstellt werden?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wie bereits dargestellt, sollte dies für alle Bereiche von Prostitutionsstätten, auch Nachtbars mit „freiwilliger Dienstleistung“ von „Tänzerinnen“ gelten, einschließlich Wohnungsprostitution, „Straßenstrich“, Wohnwagen usw.. <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>

	<ul style="list-style-type: none"> • Siehe oben <p><i>Welche Regelung sollte für die Wohnungsprostitution gelten?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Siehe C II <p><i>Welche Voraussetzungen sollten für die Erteilung einer Erlaubnis gelten – ggf. abgestuft nach Angebotsformen?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Siehe C II <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> <ul style="list-style-type: none"> • Eine Überwachungspflicht im Sinne des § 38 GewO ist im Einklang mit einer Erlaubnispflicht zu bringen, • bestimmte Betriebsformen / Angebote im Bereich der Prostitution anstelle einer Erlaubnispflicht eine Überwachungspflicht nach dem Vorbild von § 38 GewO als Alleinvoraussetzung wird aus hiesiger Sicht nicht befürwortet
C.II.	<p><i>Auflagen, fachgesetzliche Vorgaben, „Mindeststandards“ für Prostitutionsbetriebe</i> <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>Grundsätzlich sind bundeseinheitliche Regelungen anzustreben bzw. Musterentwürfe für Landes- bzw. Kommunalregelungen, die zwingend umzusetzen sind. Erfahrungsgemäß sind gesetzliche Regelungen, die bundesweit einheitlich sind, besser umzusetzen bzw. auf Einhaltung zu kontrollieren.</p> <p>Weitere Vorgaben sollten Bestandteil sein:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prostitutionsaufnahme erst am Mindestalter 21 Jahre • Prostituierte sollte über Verständigungsmöglichkeit in Deutsch oder Englisch verfügen bzw. vorweisen • Gewerbeanmeldung ist durch die Gewerbetreibende selbst zu stellen • Beratung vor Aufnahme der Tätigkeit durch Fachberatungsstellen hinsichtlich der Tätigkeit • Anmeldung: Krankenkasse, Rentenversicherung, Unfallversicherung, Einwohnermeldeamt, Gewerbeanmeldung i.S. § 38 „Überwachungsbedürftige Gewerbe“, steuerrechtliche Anmeldung • Gesundheitsüberprüfung vor Aufnahme der Tätigkeit; turnusmäßige Kontrollen
C.III	<p><i>Untersagung bzw. Verbote</i> <i>Unter welchen Voraussetzungen soll der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes untersagt werden können?</i></p> <p>Nachfolgende Bsp.-Aufzählungen sind aus hiesiger Sicht Untersagungsaspekte für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hygienevorschriften,

	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsbedingungen im angemessenem Standard, • Unzumutbarkeit wegen Auswirkungen in Wohngebiet etc. <p><i>Sollten Verbote vorgesehen werden?</i></p> <p>Verbote/Einschränkungen sollten weiterhin vorgesehen werden – z.B. Größe von Gemeinden, Betreuungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche in unmittelbarer Nähe usw.</p>
C.IV.	<p><i>Pflichten des Betreibers</i> <i>Welche Pflichten des Betreibers sollten geregelt werden?</i></p> <p>Betreibervorgaben müssen als gesetzliche Pflichten „Arbeitgeber“-„Vermieter“ festgelegt sein Zuverlässigkeitsprüfung / Führungszeugnis sollte mit zwingend sein Umsetzung und Einhaltung von Hygienevorschriften Hinnahme unangekündigte Kontrollmöglichkeiten durch jeweilige Behörden Keine „Flatrate“-Veranstaltungen</p>
D.	<p><i>Anzeige- /Anmeldepflicht für Prostituierte:</i></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> <p>Eine einmalige Anzeige zur Aufnahme ihrer Tätigkeit bei der zuständigen Behörde wird als nicht ausreichend angesehen, vielmehr ist die Aufnahme und Beendigung der Tätigkeit bei der jeweiligen örtlichen Behörde, d.h. auch bei jedem Ortswechsel anzuzeigen.</p>
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></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ja <p><i>Sollte die Anzeige mit einer Pflicht zum Nachweis einer bestehenden Krankenversicherung oder weiteren Nachweisen verknüpft werden?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ja <p><i>Welchen Nachweis sollten Prostituierte über die erfolgte Anmeldung erhalten, und wofür könnten sie diesen nutzen?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • „Gewerbe- Erlaubnis“ – für Nachweispflicht gegenüber anderen Behörden bzw. Überprüfungen <p><i>Welche Folgen sollten an einen Verstoß gegen die Anzeigepflicht geknüpft werden?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausübung einer unerlaubten Arbeitsaufnahme („Schwarzarbeit“) – behördliche Sanktionierung, die bundesweit analog zu verfolgen ist <p><i>Durch welche Stelle bzw. in welcher Form sollten die Meldedaten der Prostituierten aufgenommen bzw. registriert werden?</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Zuständigen Gewerbeämter bzw. Finanzbehörden • Hierbei sollte die Weitergabe der Daten bzw. Auskunftsmöglichkeit an Polizeibehörden und Zoll (zuständige Verfolgungsbehörde bei unerlaubter Beschäftigung) geregelt werden <p>Wie sollten ggf. Auskunftsrechte (z.B. im Vergleich zur Gewerbeauskunft) ausgestaltet werden, um schutzwürdigen Belange von Prostituierten Rechnung zu tragen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kooperation der betroffenen Stellen/Behörden
E.	Überwachungs- und Kontrollbefugnisse:
	<p>Wie sollten die behördlichen Nachschau-, Überwachungs- und Kontrollbefugnisse und -pflichten ausgestaltet werden? (ggf. Regelungsvorbilder aus anderen Gesetzen benennen)</p> <p>Die Prostitution ist hinlänglich bekannt als ein schwer zu kontrollierender Bereich. Außerordentlich hohe Gewinnerwartungen resultieren daraus, dass zum einen die steuer- und abgabenrechtlichen Regelungen nicht konsequent angewendet werden können, und zum anderen durch die „Hinterleute“ eine Ausbeutung der Prostituierten stattfindet und kaum eigene Aufwendungen anfallen, die bei legaler Ausübung einer Erwerbstätigkeit von dem Gewerbetreibenden bzw. von dessen Arbeitgeber getragen werden müssten. Hier sollten die Kontrollmöglichkeiten der staatlichen Stellen (Gewerbeaufsicht; Finanzkontrolle, Polizei) verbindlich gesetzlich mit weitestgehenden Betretungsrechten und Kontrollbefugnissen ausgestattet werden.</p>
F.	Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution:
F.I.	<p>Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution: Sollte ein Mindestalter von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution vorgeschrieben werden?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ja, da bei größerer Lebenserfahrung und teilweise gewachsener Reife die Frauen besser in der Lage sind, die Situation und die Auswirkung für sich selbst bei Wahrnehmung dieser Dienstleistung einzuschätzen <p><u>Wenn ja</u>, wie sollte dieses ausgestaltet sein? Sollte es sanktionsbewehrt sein?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Festlegung analog Niederlande • Strafrechtliche Sanktionierung für „Arbeitgeber“
F.II.	<p>Kondompflicht: Befürworten Sie eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung von Kondomen für (weibliche und männliche) Prostituierte und deren Kunden?</p> <p>Eine Kondompflicht bei der entgeltlichen Erbringung von sexuellen Dienstleistungen. Die Nutzung eines Kondoms ist die effektivste Form der Prävention gegen sexuell übertragbare Krankheiten und dient dem Gesundheitsschutz der Prostituierten.</p> <p><u>Wenn ja</u>, sehen Sie <u>bundesgesetzlichen</u> Regelungsbedarf?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ja
F.III	<p>Werbung für sexuelle Dienstleistungen: Befürworten Sie ein Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr?</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Ja <p><i>Sehen Sie sonstigen Gesetzgebungsbedarf im Zusammenhang mit Werbung für Prostitution?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ja, keine aggressive Außenreklame, eindeutige Nacktdarstellungen sowie anstößige Werbung
F.IV.	<p><i>Sollten verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte vorgesehen werden?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ja <p><u>Wenn ja, in welcher Weise und mit welcher Zielsetzung?</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vor Aufnahme der Tätigkeit einschließlich turnusmäßiger Kontrolle zum Schutze der Frauen und Freier
F.V.	<p><i>Sollten sonstige Regelungen für die Ausübung der Prostitution vorgesehen werden; und wenn ja welche?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewerbeanmeldung sollte durch Einzelgespräche mit der Prostituierten erfolgen - Sprachvorgabe Deutsch oder Englisch, analoges Bsp. Sind hier die Niederlande, insbesondere sollte Freiwilligkeit der Arbeitsaufnahme hinterfragt werden und die Verbindung zu den nichtstaatlichen Beratungsstellen aufgezeigt werden
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?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Beratungsangebote sollten bereits (wenn möglich) vor der Aufnahme der Tätigkeit an die Prostituierte in einem Einzelgespräch erfolgen (ohne Begleitpersonen aus dem Umfeld der Antragstellerin) • Vertrauen in die deutsche Behörden- und Polizeistruktur wäre zu stärken • Einbindung der unabhängigen Beratungsstellen (KOK) zwecks Aufklärung der Rechte und Pflichten sowie den Schutz vor Ausbeutung der Arbeitskraft <p><i>Sehen Sie hierzu Gesetzgebungsbedarf auf Bundesebene?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ja – da ein einheitlicher „Roter“ Faden, Umsetzungsempfehlung zu erstellen ist
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>Betreiber als Arbeitgeber sollten den Umfang sowie Art und Weise der entsprechenden Dienstleistung nicht vorgeben können. Die Prostituierte muss selber über Art und Weise ihrer eigenen Dienstleistung gegenüber dem Freier bestimmen.</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</i></p>

	<p><i>nachgegangen werden darf? (z.B. Sperrgebiete, Bauplanungs-/ Baunutzungsrecht, Ausgestaltung des Straßenstrichs etc.)</i></p> <p>Bundeseinheitliche Regelung würde allein durch den Abstimmungsprozess zu einer Lösung, unter Einbeziehung von kommunalen Gestaltungsrahmen, führen</p>
I.	<p><i>Schnittstellen zum Strafrecht:</i></p> <p><i>Inwieweit sehen Sie im Kontext der Regulierung von Prostitution ergänzenden strafrechtlichen Anpassungsbedarf?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mindestalter 21 Jahre, unterhalb der Altersgrenze strafrechtliche Verfolgung der Personen, die dies „unterstützen“ • Eine Strafbarkeit sollte im Bereich der Ausbeutung von Prostitutionsdienstleistungen gegeben sein
J.	<p><i>Weiterer Regelungsbedarf:</i></p> <p><i>Sehen Sie Regelungsbedarf zu weiteren Aspekten?</i></p> <p>Beratung, Betreuung und Opferschutz - Mit der Überwachung, Kontrolle und sozialen Betreuung der Prostituierten und der Prostitutionsausübung einerseits sowie der strafrechtlichen Verfolgung illegaler Formen der Prostitution nebst Begleitkriminalität andererseits sind zahlreiche unterschiedliche Behörden sowie – in der Beratungstätigkeit – nicht-staatliche Organisationen befasst, die teilweise nebeneinander tätig sind. Ein gemeinsames Grundverständnis über das Ausmaß und die Formen legaler Prostitution existiert bislang nicht. Ein Austausch von Informationen und gemeinsame Maßnahmen finden regelmäßig nur anlassbezogen statt. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass legale und illegale Prostitution miteinander einhergehen können, zumal der Übergang zwischen beiden Erscheinungsformen ungeachtet der theoretischen Unterscheidung in der Praxis fließend ist.</p>
K.	<p><i>Regelungsstandort; Vollzug; Länderregelungen:</i></p> <p><i>Sollte die Regulierung des Prostitutionsgewerbes in einem eigenen Gesetz verankert werden? Oder ist eine Eingliederung in bestehende Gesetze vorzuziehen?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ja <p><i>Gibt es Regelungsbereiche, die den Ländern überlassen bleiben sollten? Welche? Welche Behörden sollten für die Umsetzung zuständig sein?</i></p> <p>Kontrolle der Sozialversicherungs- und Arbeitsschutzgesetz durch die jeweilige originäre zuständige Behörde, aber auch auf Grund des häufig kriminellen Hintergrundes Beamte des Polizeivollzugsdienstes</p>
L.	<p><i>Zusammenfassend: Welche gesetzlichen Regelungen sind besonders wichtig bzw. unverzichtbar?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bundesweit einheitliche Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten • Mindestalter 21 Jahre • Gesundheitsvorsorge • Opferschutz
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>Hierbei ist zwischen Deutsche, EU-Bürger und Nicht-EU-Staatsangehörige zu unterscheiden. Weiterhin ist zu beachten, ob ein strafrechtlicher Hintergrund gegeben ist.</p> <p>Insbesondere beim strafrechtlichen Hintergrund ist der Zeugenbeweis von zentraler Bedeutung. Die Opfer, hier dann die Prostituierte, stellen in der Regel die wichtigsten Zeugen dar, da sie authentisch über das gesamte Tatgeschehen, Tatbeteiligungen und die Umstände berichten können. Die Aussagebereitschaft, Aussagekraft und Glaubwürdigkeit von Opfern wird durch vielfältige Faktoren beeinflusst. Häufig sind es die Furcht vor den Tätern, die Sorge um Angehörige im Herkunftsland bei Ausländerinnen oder die sich aus mangelndem Vertrauen speisende Angst vor der Polizei, die sich nachteilig auf die Aussagebereitschaft auswirken. Grundsätzlich ist nach polizeilicher Bewertung festzustellen, dass in Ermittlungsverfahren eine deliktsimmanente Gefährdung für Opferzeuginnen besteht. Da die mutmaßlichen Täter häufig aus dem sozialen Umfeld der Opfer in ihrem Heimatland stammen bzw. Kontakte dorthin haben, besteht diese Gefährdung nicht nur während der Gerichtsverhandlung, sondern auch danach fort. Nachteilig auf die Aussagebereitschaft wirken sich dabei zudem die eingeschränkten Bleiberechtsregelungen für ausländische Opferzeuginnen, fehlende finanzielle Perspektiven für das zukünftige Leben sowie als unzureichend empfundene Informationen über die eigenen Rechte und vorhandenen Hilfsangebote aus. Hinzu kommt, dass sich viele Frauen in einer sowohl psychisch als auch körperlich schlechten gesundheitlichen Grundverfassung befinden und ein Strafverfahren, in dem sie als Belastungszeuginnen auftreten sollen, eine zusätzliche Belastung darstellt. Hier gilt es, ein Bleiberecht mit finanzieller Unterstützung zu schaffen. (Bsp. Niederlande, Italien)</p>
N.	Sonstige Anmerkungen

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

von

Prof. Dr. Joachim Renzikowski

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Juristische Fakultät

Professur für Strafrecht und Rechtsphilosophie/Rechtstheorie

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG

JURISTISCHE FAKULTÄT

FRANZ-VON-LISZT-HAUS

Prof. Dr. Joachim Renzikowski
Professur für Strafrecht und Rechtsphilosophie/Rechtstheorie

Prof. Dr. Joachim Renzikowski
Jur. Fakultät, Martin-Luther-Univ., 06099 Halle



2. Juni 2014

Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ am 12. 6. 2014

A. Ziele und Regelungsbereiche eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes

I. Notwendigkeit und grundlegender Ansatz zu einer Regulierung der Prostitution

Das Prostitutionsgesetz vom 20. 12. 2001 hat die eigenverantwortlich ausgeübte Prostitution vom Makel der Sittenwidrigkeit befreit und damit die Voraussetzung dafür geschaffen, die Ausübung der Prostitution sozialverträglich und unter Wahrung der sexuellen Selbstbestimmung der Prostituierten zu regulieren. Eine notwendige Folge war die Entkriminalisierung der Förderung der Prostitution. Wenn die Ausübung der Prostitution nicht länger rechtlich missbilligt wird, muss es straffreie Formen der Förderung der Prostitution geben. Künftig sollten nur noch solche Verhaltensweisen strafbar sein, die die persönliche Freiheit der Prostituierten einschränken, wie durch die Änderung von § 181 a Abs. 2 StGB klargestellt wurde.¹ Dadurch sollte die Möglichkeit geschaffen werden, zwischen Prostituierten und Bordellbetreibern „normale“ Beschäftigungsverhältnisse zu begründen, was nach der früheren Rechtslage grundsätzlich strafbar war. Gerade an dieser Stelle wird der Wandel der rechtspolitischen Grundeinstellung weg vom „Schutz vor der Prostituierten“ hin zum „Schutz in der Prostitution“ deutlich.

Freilich blieb das ProstG – aus politischen Gründen² – an dieser Stelle stehen. Der entstandene Kontrollverlust durch den begrüßenswerten Rückzug des Strafrechts wurde nicht durch andere Regelungen zur Ausübung der Prostitution behoben.³ Allerdings kann es nicht nur darum gehen, Gefahren

¹ S. BT-Drs. 14/5958, 5 f.; 14/7174, 10.

² In der damaligen politische Situation wäre eine weitergehende Regulierung der Prostitution wegen der Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat gescheitert, vgl. dazu nur BR-Drs. 140/05; BT-Drs. 15/4380.

³ S. dazu BT-Drs. 16/4146, 25 ff., 44. Zu entsprechenden Vorschlägen s. etwa *Gurlit* GewArch 2008, 426 ff.; *Mäurer* ZRP 2010, 253 ff.; ferner *von Galen*, Rechtsfragen der Prostitution, 2004, Rn. 426 ff.; *Renzikowski* ZRP 2014, 75 ff.; zusammenfassend BMFSFJ, Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten – Ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation von Prostituierten und zur nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels?, Mai 2009. Die Entschließung des Bundesrates vom 11. 2. 2011 (BR-Drs. 314/10) wurde von der Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode nicht berücksichtigt. Vgl. auch aktuell BR-Drs. 71/14 (B), 4 ff.

für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft abzuwehren oder Belange des Jugendschutzes zu wahren. Vielmehr muss jede Reglementierung der Prostitution die Selbstbestimmung der Prostituierten und ihren Schutz vor Ausbeutung im Fokus behalten. Beispielhaft: Das ArbZG regelt detailliert die höchstzulässige tägliche Arbeitszeit, Mindestpausen und Mindestruhezeiten, aber welche Maßstäbe sollen für die Ausübung der Prostitution gelten? Im Gefolge des ArbSchG haben sich spezifische Schutzstandards für einzelne Berufe ausgebildet, aber während niemand die Helmpflicht auf Baustellen in Frage stellt, wird noch über eine Kondompflicht diskutiert. Auch für die selbständig ausgeübte Prostitution bestimmte Standards zum Schutz der sexuellen Dienstleister(innen) und ihrer Kunden geben muss. Schließlich gibt es bis heute, anders als etwa im Gewerbebereich, keine Regeln dafür, wer in der Prostitution tätig sein und etwa ein Bordell betreiben darf. Dass derartige Regelungen notwendig ein gewisses fürsorgliches Element enthalten, liegt auf der Hand, ist angesichts der psycho-sozialen Belastungen dieses Gewerbes und der Gefahren des Milieus⁴ aber nicht zu vermeiden. Nicht alle Prostituierten brauchen in dem hier vorgeschlagenen Umfang staatlichen Schutz, aber ganz gewiss diejenigen, die Opfer von sexueller Ausbeutung zu werden drohen.

Allerdings ist Prostitution ein komplexes Feld, dem man nicht gerecht wird, indem man eine ihrer Erscheinungsformen zum Paradigma erhebt. Vielmehr findet Prostitution in einer großen Bandbreite statt.⁵ Auf der einen Seite steht das Luxuscallgirl mit sehr hohen Einnahmen und größeren Freiheiten in der Gestaltung ihrer Arbeit als gewöhnliche Arbeitnehmer, gewissermaßen das Leitbild selbstbestimmt ausgeübter Prostitution.⁶ Auf der anderen Seite wird das düstere Bild eines mehr oder weniger bedrückenden Milieus beschworen, in dem sich Frauen nur deshalb prostituieren, weil sie keinen anderen Ausweg aus ihrem Elend sehen, und ihre Tätigkeit mit erheblichen psychischen und physischen Beeinträchtigungen verbunden ist.⁷ Nimmt man die Prostitution ausschließlich aus dieser Perspektive zur Kenntnis, dann ist es freilich folgerichtig, sie als Verletzung der Menschenwürde zu verbieten und ihr Umfeld umfassend zu kriminalisieren.⁸

Zur Veranschaulichung der verschiedenen Abhängigkeitsverhältnisse im Prostitutionsmilieu eignet sich die für die Arbeitsausbeutung entwickelte Metapher der Pyramide.⁹ Den Sockel bilden die Fälle

⁴ Dazu ausführlich *O`Connell Davidson*, *Prostitution, Power and Freedom*, 1998, S. 63 ff.

⁵ Zur Diversität der Prostitution vgl. etwa *Helfferrich/Fischer/Kavemann/Leopold/Rabe*, *Untersuchungen zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes*, Gutachten im Auftrag des BMFSFJ, 2007 (unter: <http://www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/prostitutionsgesetz/> – abgerufen am 31. 3. 2014); *Leopold/Steffan/Paul*, *Dokumentation zur rechtlichen und sozialen Lage von Prostituierten in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl. 1997, S. 63 ff. (Berichte über einzelne Städte), 257 ff.; *Monzini*, *Sex Traffic*, 2005, S. 41 ff.

⁶ Vgl. *Giesen/Schumann* in: *Gipsier/Stein-Hilbers* (Hrsg.), *Wenn Frauen aus der Rolle fallen*, 1980, S. 141 ff.; *Millet* *Das verkaufte Geschlecht. Die Frau zwischen Gesellschaft und Prostitution*, 1973, S. 73 f.; für die rechtliche Gleichstellung mit anderen Berufen daher BT-Drs. 14/4456, 8; 14/7174, 9; *Leo* *Die strafrechtliche Kontrolle der Prostitution*, Diss. Kiel 1995, S. 7 ff.

⁷ Vgl. *Høigård/Finstad* *Backstreets, Prostitution, Money and Love*, 1992, S. 115 ff., 187; *Jeffreys* *The Idea of Prostitution*, 1997, S. 169 ff., 252 ff., 268 ff.

⁸ So etwa das schwedische Modell, dazu näher *Di Nicola/Orfano/Cauduro/Conci*, *Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children*, 2005, S. 39 f., 99 ff.; *Kulick* *Anthropological Theory* 3 (2003), 199 ff.; *Svanström* in: *Outshoorn* (Hrsg.): *The Politics of Prostitution*, 2004, S. 225 ff. und sehr kritisch *Jordan*, *The Swedish Law to Criminalize Clients: A failed Experiment in Social Engineering*, Issue Paper 4, April 2012 (unter: rightswork.org/wp-content/uploads/2012/04/Issue-Paper-4.pdf – abgerufen am 31. 3. 2014).

⁹ Zur „Pyramide der Arbeitsausbeutung“ s. *Cyrus/de Boer* *Darstellung und Analyse der Vorkommensweise des Menschenhandels zur Arbeitsausbeutung*, in: *KOK* (Hrsg.), *Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Be-*

freiwilliger sexueller Dienstleistungen zu in verschiedener Hinsicht ungünstigen Bedingungen, die aber noch nicht strafrechtlich relevant sein müssen. Es kann verschiedene Gründe geben, weshalb sich jemand freiwillig zu ungünstigen Bedingungen prostituiert, ganz abgesehen von den vielfältigen Abhängigkeiten im Milieu. So lange es beispielsweise eine Nachfrage nach ungeschützten sexuellen Kontakten gibt, wird es Prostituierte geben, die ihre Marktsituation dadurch verbessern, dass sie zu solchen Praktiken bereit sind – und dann auch entsprechend verdienen können. Die mittlere Ebene bilden die Fälle, in denen sich jemand in einer Situation der Verletzlichkeit (vgl. § 291 StGB: Zwangslage, Unerfahrenheit, Mangel an Urteilsvermögen, Willensschwäche) auf ungünstige Bedingungen einlässt. Viele Prostituierte stammen aus einem gestörten familiären Umfeld und haben bereits am eigenen Leib sexuellen Missbrauch erfahren. Personen mit einem geringen Selbstwertgefühl und Bildungsdefiziten oder auch Drogenabhängigkeit können leicht den Verlockungen eines angeblich schnellen Verdienstes erliegen und schließlich in die Hände von Zuhältern geraten, die sie mit subtilem Druck überwachen und ausbeuten. Die schlimmste Form der Prostitution an der Spitze der Pyramide bilden die Fälle des klassischen Menschenhandels und der Zwangsprostitution.¹⁰

Letztlich funktioniert auch die Prostitution nach Marktgesetzen. Geht es darum, in möglichst kurzer Zeit möglichst viel Geld zu verdienen – was die Sex-Industrie aber nicht von anderen wirtschaftlichen Betätigungen unterscheidet –, dann sind Prostituierte permanent dem Risiko der Ausbeutung unter schlechten Arbeitsbedingungen ausgesetzt – und das umso mehr, je schwächer ihre Position ist (z.B. fehlende Aufenthaltserlaubnis usw.). Diese Risiken und Gefahren sind aber nicht per se mit allen Formen der Prostitution im gleichen Ausmaß verbunden, sondern sie hängen wesentlich von den Bedingungen ab, unter denen sie ausgeübt wird. Diese Bedingungen sind zudem nicht „naturgegeben“, sondern häufig Folge staatlicher Vorschriften.¹¹

Die Regulierung von Prostitution soll nicht nur Gefahren für die öffentliche Ordnung abwenden und betrifft nicht nur den Jugendschutz. Die Gefahrenabwehr war bereits bisher dominierend und man kann anhand der früheren Praxis zu § 180 a Abs. 1 Nr. 2¹² StGB nur konstatieren, dass das Strafrecht insofern gescheitert ist. Vielmehr geht es auch um den Schutz von Prostituierten vor Ausbeutung, indem ihre Rechte gegenüber den „Managern“ und den Nachfragern sexueller Dienstleistungen konkretisiert werden.

troffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, März 2011, S. 41 (48 f.) (unter: www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/studie-menschenhandel.pdf?__blob=publicationFile – abgerufen am 31. 3. 2014).

¹⁰ Näher dazu Beiträge von *Caldwell/Galster/Steinzor, Shannon und Williams* in: *Williams* (Hrsg.), *Illegal Immigration and Commercial Sex*, 1999, S. 42 ff., 119 ff., 145 ff.; *Heine-Wiedenmann/Ackermann*, *Umfeld und Ausmaß des Menschenhandels mit ausländischen Mädchen und Frauen*, 1992, S. 137 ff., 162 ff.; *Hofmann* *Menschenhandel*, 2002, S. 85 ff.; *Niesner/Anonuevo/Aparicio/Sonsiengchai-Fenzel*, *Ein Traum vom besseren Leben*, 1997, S. 154 ff.; s. auch den Report der Sonderberichterstatterin *Radhika Coomaraswamy* für die Kommission für Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 29. 2. 2000 (E/CN. 4/2000/68), §§ 35 ff.; vereinzelt wird das Phänomen Menschenhandel aber auch ganz gelegnet, s. etwa *Thiée* KJ 2005, 387: „Ausdruck ideologischer Hysterie“.

¹¹ Instruktiv *O'Connell Davidson* (Fn. 4), S. 20 ff.

¹² S. dazu *Gleß*, *Die Reglementierung von Prostitution in Deutschland*, 1999, S. 109 f.; zusammenfassend *Renzikowski* *GewArch* 2008, 432 f.

II. Auswirkungen

Der größte Vorteil einer Regulierung liegt darin, dass ein verlässlicher Rahmen Rechtssicherheit schafft, und zwar für die Betreiber von Prostitutionsstätten, die Kunden und nicht zuletzt die sexuellen Dienstleister selbst.¹³ Wenn die Rechtsvorgaben von staatlichen Behörden kontrolliert und durchgesetzt werden, entfällt für Prostituierte die Notwendigkeit, sich ihren Schutz in der Subkultur des Milieus zu suchen. Es gibt Anhaltspunkte, dass die Regulierung der Prostitution die Nachfrage nach Menschenhandelsopfern und Zwangsprostituierten eindämmen könnte.¹⁴ Ein derartiger rechtlicher Rahmen ist schließlich die Voraussetzung dafür, Ausbeutung in der Prostitution unterhalb der Schwelle des Zwangs und der nackten Gewalt definieren und strafrechtlich verfolgen zu können.

B. Anwendungsbereich des Gesetzes

Geboten ist eine umfassende Regulierung sexueller Dienstleistungen und aller an diesem Geschäft Beteiligten.

In sachlicher Hinsicht sind nicht nur Prostitutionsstätten, d.h. Orte, an denen die Prostitution ausgeübt wird (z.B. Bordelle, Wohnungen) zu erfassen, sondern auch solche Geschäftsmodelle, bei denen kein Entgelt für die sexuelle Handlung selbst, wohl aber für ihre Vermittlung oder den Kontakt anfällt (z.B. Swinger-Clubs). Eine möglichst umfassende Regulierung ist schon deshalb geboten, um Umgehungsmöglichkeiten zu verhindern.¹⁵

In persönlicher Hinsicht muss die Regulierung sich auf Bordellbetreiber, Wohnungsvermieter, Vermittler, Prostituierte und ihre Kunden, aber auch auf Hilfspersonal erstrecken. Beispielhaft: Traditionell ist der Zuhälter für den Schutz der Prostituierten vor Übergriffen durch ihre Kunden zuständig. Diese Schutzpflicht wird weiterhin den Betreiber von Prostitutionsstätten treffen. Soweit er sich dazu bestimmter Personen bedient, ist auch hier eine Regulierung notwendig (vgl. etwa zum Überwachungsgewerbe § 34 a GewO), um Kriminalität nach Möglichkeit aus dem Milieu herauszuhalten. Für die einzelnen Personengruppen gelten folgende Grundsätze:

¹³ S. dazu *Daalder*, Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban, 2007, S. 83 ff.

¹⁴ Vgl. etwa *Anderson/O'Connell Davidson*, Trafficking: A Demand-led Problem? A Multi-country Pilot Study, 2002, S. 54 (unter: gaatw.org/publications/The%20Demand%20Side%20part1.pdf – abgerufen am 31. 3. 2014). Demgegenüber behauptet die Studie von *Cho/Dreher/Neumayer* *World Development* 41 (2013), S. 67 ff. das Gegenteil, nämlich einen statistischen Zusammenhang zwischen der Regulierung der Prostitution und der Zunahme des Menschenhandels. Eine genaue Lektüre ist dringend anzuraten. Da die Autoren dieser Studie über kein valides Zahlenmaterial verfügen, was in der Natur der Sache liegt, ordnen sie die untersuchten Länder in fünf Kategorien ein, die die Belastung mit Menschenhandel belegen sollen. Einziges Kriterium für die Einordnung ist die Häufigkeit, in der im fraglichen Land über Menschenhandel berichtet wird. Das führt dann u.a. zu dem überraschenden Ergebnis, dass Deutschland zur Kategorie „very high“ gehört, während etwa Rumänien („low“) und Moldawien („very low“) „besser“ dastehen – obwohl viele Menschenhandelsopfer aus Rumänien stammen (s. „Bundeslagebild Menschenhandel 2012“ des BKA). Daraus lassen sich alle möglichen Schlüsse ziehen, nur ganz sicher nicht die Behauptung der Förderung des Menschenhandels durch die Legalisierung der Prostitution.

¹⁵ S. auch *Renzikowski* ZRP 2014, 77 f.; in den Niederlanden waren bislang nur bestimmte Betriebe erlaubnispflichtig und die Escort- und Wohnungsprostitution von der behördlichen Kontrolle weitgehend ausgenommen. Das wird als kritisch gesehen.

Die Ausübung der Prostitution ist erst ab einem Alter ab 21 Jahren zulässig (s. auch unten F.I.). Ob man die Ausübung der Prostitution an eine besondere Erlaubnis knüpfen soll, erscheint fraglich. Zur Kontrolle dürfte ausreichen, dass sie den zuständigen Behörden angezeigt werden muss. Die Anmeldung ist mit einer obligatorischen Beratung zu verbinden (s. unten D.). Ebenso wird man für die Ausübung der Prostitution in seiner eigenen Wohnung keine Erlaubnis verlangen müssen (s. unten C.I.). Die Behörden sollten die Ausübung der Prostitution untersagen können, wenn die betreffende Person sich nicht an die Regeln hält (s. unten F.V.2.). Eine darüber hinausgehende Sanktionierung der Prostituierten ist nicht geboten, sofern man die Bordellbetreiber und die Kunden in die Verantwortung nimmt. Zum Schutz vor Ausbeutung sollte die Arbeitszeit begrenzt werden und es sollte jede Form der Abschottung von der Außenwelt verhindert werden (s. auch F.V.1.).

Für die Nachfrageseite ist ein Paradigmenwechsel geboten. Bislang werden die Prostitutionskunden in keiner Weise in die Verantwortung genommen. Dabei geht es noch nicht einmal um die strittige Frage der Strafbarkeit der Nachfrage nach Zwangsprostituierten (s. unten I.3.). Es überzeugt nicht, wenn Freier, die im Sperrbezirk entgeltliche sexuelle Dienstleistungen nachfragen, nach h.L. nicht als Teilnehmer zur Rechenschaft gezogen werden können, während sich die Prostituierte nach § 184 g StGB strafbar macht.¹⁶ Wer ungeschützten Geschlechtsverkehr nachfragt, wer sich nicht um die Registrierung von Prostitutionsbetrieben oder Prostituierten kümmert, sollte mit einer Geldbuße belegt werden können.

Die Betreiber von Prostitutionsstätten, Vermittlungsagenturen oder Kontaktclubs werden erlaubnispflichtig, weil auf diese Weise von Anfang an bestimmte Mindeststandards durchgesetzt werden können (s. unten C.).

C. Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe

I. Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten und ggf. weitere Formen des Prostitutionsgewerbes

Für Betrieb einer Prostitutionsstätte, eines Kontaktclubs oder einer Vermittlungsagentur oder für die Vermietung von Räumlichkeiten zur Ausübung der Prostitution sollte eine Erlaubnispflicht vorgesehen werden.¹⁷ Auf diese Weise können bestimmte Mindeststandards für die Ausübung der Prostitution vorgegeben werden. Ferner kann die Zuverlässigkeit des Betreibers/Vermittlers/Vermieters kontrolliert werden wie bei anderen Gewerben sonst auch. Schließlich besteht eine gewisse Aussicht, auf diese Weise kriminelle Elemente vom Milieu fernzuhalten.

Eine Erlaubnispflicht erscheint dagegen nicht erforderlich, wenn jemand allein in seiner eigenen Wohnung die Prostitution ausübt. Hier genügt die Anmeldung und Registrierung als Prostituierte. Für die Wohnmobilprostitution dürfte gleiches gelten, zumal man hier eher eine Parallele zur Straßenprostitution hat. Jedenfalls ist es müßig, beispielsweise für die Ausstattung des Wohnmobils besondere Vorgaben zu machen.

¹⁶ S. Eisele in: Schönke/Schröder, StGB, 29. Aufl. 2014, § 184 e Rn. 7; krit. *Graalman-Scherer* GA 1995, 349 (352 f.).

¹⁷ So für den Betrieb von Prostitutionsstätten bereits BR-Drs. 314/10, 2.

Die Alternative Erlaubnispflicht oder Überwachungspflicht stellt sich meines Erachtens nicht. Alle Formen der Ausübung der Prostitution müssen überwacht werden. Der entscheidende Nachteil einer bloßen Überwachung¹⁸ liegt darin, dass sie zu spät kommt. Zwar ist entsprechend § 38 GewO eine Überprüfung der Zuverlässigkeit möglich – was nicht wenig ist –, aber Mindeststandards für die Ausübung der Prostitution können auf diese Weise nicht vorgegeben werden.

II. Auflagen, fachgesetzliche Vorgaben, „Mindeststandards“ für Prostitutionsbetriebe

Vorgaben für die Ausübung der Prostitution sollen den Schutz der Allgemeinheit, der Kundschaft, der Prostituierten, der Beschäftigten, der Anwohner sowie den Jugendschutz gewährleisten. Folgende Standards sollten gesetzlich vorgegeben werden:

- Wenn die Ausübung der Prostitution für Personen unter 21 Jahren verboten sein soll (s. dazu unten F.I.), dann sollten Personen bis zu diesem Alter auch nicht in einem Bordellbetrieb oder bei einer Vermittlungsagentur arbeiten.
- Prostitutionsstätten müssen gegen Einblicke von außen gesichert sein.
- Die einzelnen Zimmer müssen mit Notrufeinrichtungen versehen sein.
- Ausreichende sanitäre Einrichtungen sind vorzusehen. Dazu gehören getrennte Toiletten, Wasch- und Umkleidemöglichkeiten (vgl. auch § 2 Abs. 2 ArbStättVO).
- Für die Prostituierten muss ein eigener Aufenthalts- und Pausenraum zur Verfügung stehen (vgl. auch § 2 Abs. 3 ArbStättVO).
- Die Beschäftigten müssen die Prostitutionsstätte jederzeit verlassen können.
- Kondome müssen zu üblichen Preisen vorgehalten werden.

III. Untersagung bzw. Verbote

Die Tätigkeit in einer Prostitutionsstätte, einem Kontaktclub oder einer Vermittlungsagentur sollte an eine Zuverlässigkeitsprüfung geknüpft werden.¹⁹ Sie ist zu untersagen, wenn die betreffende Person erheblich vorbestraft ist, insbesondere wegen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, Gewaltdelikten, Schleusungsdelikten, Waffenhandel, Betäubungsmitteldelikten oder Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung.

Ebenfalls ist der Betrieb einer Prostitutionsstätte bei mangelhaften Räumlichkeiten (s. oben C.II.) zu untersagen. Unzulässig ist es ferner, wenn Prostituierte dazu angehalten sind, regelmäßig im Bordell zu übernachten oder gar dort zu wohnen.

Unzulässig sind ferner Betriebskonzepte, die auf einer ausbeuterischen Kalkulation beruhen oder die gesundheitsgefährdende oder erniedrigende sexuelle Dienstleistungen verheißen. Flatrate-Angebote sind ebenfalls inakzeptabel, weil in diesen Fällen nicht von vornherein feststeht, wie viele Sexualkontakte eine Prostituierte erbringen muss, um bestimmte Einnahmen zu erzielen.

¹⁸ So BT-Drs. 17/13706, 5.

¹⁹ S. auch *Mäurer* ZRP 2010, 255.

Zu beachten ist schließlich entgegenstehendes Bau- oder Bauordnungsrecht.²⁰ Bei der örtlichen Reglementierung der Prostitution ist freilich darauf zu achten, dass das Gebiet, welches für die Ausübung der Prostitution ausgewiesen wird, kein künstlich verknapptes Gut darstellt, da davon nur die Hinterleute profitieren, die die Prostitution organisieren.²¹

Wenn Auflagen und Betreiberpflichten nicht erfüllt werden, ist die Genehmigung zu widerrufen. Zusätzlich sollten zumindest die wesentlichen Bestimmungen durch Geldbußen abgesichert werden.

IV. Pflichten des Betreibers

Wer eine Prostitutionsstätte, einen Kontaktklub oder eine Vermittlungsagentur betreibt, muss bestimmten Kontroll-, Anzeige- und Anmeldepflichten unterworfen werden:²²

- Die Anmeldung und Zulassung von Prostituierten ist durch die Vorlage einer Prostitutionskarte zu kontrollieren.²³
- Das Personal muss behördlich angemeldet werden. Bei ausländischen Beschäftigten müssen Aufenthalts- bzw. Arbeitserlaubnisse kontrolliert und vorgelegt werden.²⁴ Unzuverlässige Personen (s. C.III.) dürfen nicht beschäftigt werden.
- Der Betreiber ist zur ordnungsgemäßen Buchführung verpflichtet. Außerdem muss die Aufenthaltsdauer jeder Prostituierten im Betrieb (s. dazu unten F.V.) nachgewiesen werden (s. auch § 2 NachwG).
- Schließlich muss der Betreiber sein Betriebskonzept offenlegen, um ausbeuterische Kalkulationen zu unterbinden.

Weitere Pflichten sind:

- die Durchsetzung geschützten Verkehrs (s. auch unten F.II.);
- die Verhinderung des Zutritts von Minderjährigen.²⁵

Für Leistungen (insbes. Überlassung von Wohnraum; Verpflegung) dürfen nur die ortsüblichen Preise verlangt werden.

Schließlich sollte das Weisungsrecht klargestellt werden.²⁶ Unzulässig sind Weisungen, die das Ausmaß und die Art der zu erbringenden sexuellen Dienstleistungen betreffen. Ebenfalls kann von den Prostituierten nicht verlangt werden, dass sie sich in den Anbahnungsräumlichkeiten nur unbedeckt bewegen dürfen.

²⁰ Zu Einzelheiten s. von Galen (Fn. 3), Rn. 489 ff.; Gurlit VerwArch 2006, 409 (427 f.).

²¹ So bereits Hanack, Zur Revision des Sexualstrafrechts in der Bundesrepublik. Gutachten A zum 47. DJT, 1968, Rn. 248.

²² S. auch BR-Drs. 314/10, 3.

²³ Ebenso Mäurer ZRP 2010, 255.

²⁴ Zu Einzelheiten s. § 18 AEntG. Vgl. auch Art. 4 der RL 2009/52/EG vom 18. 6. 2009, ABl. EG L 168/24 vom 30. 6. 2009 („Arbeitgebersanktionenrichtlinie“).

²⁵ Vgl. BR-Drs. 314/10, 4.

²⁶ So auch BR-Drs. 314/10, 3 f.

D. Anzeige- und Anmeldepflicht für Prostituierte

Prostituierte sind zu verpflichten, dass sie vor Beginn ihrer Tätigkeit die Aufnahme der zuständigen Behörde persönlich anzeigen.²⁷ Dabei ist der Krankenversicherungsschutz (s. §§ 5 ff. SGB V) nachzuweisen. Gegebenenfalls sind Verträge mit Bordellbetreibern oder Vermittlungsagenturen vorzulegen. Die Anmeldung wird dokumentiert durch eine Prostitutionskarte mit Lichtbildausweis. Auf diese Weise können potentielle Arbeitnehmer oder Kunden erkennen, dass die betreffende Person legal der Prostitution nachgeht. Änderungen (z.B. ein Wechsel des Tätigkeitsortes) sind innerhalb einer kurzen Frist anzeigen.

Um einen Überblick über das Ausmaß der Prostitution und die Wanderungsströme zu erhalten und um ferner die Einhaltung der Standards für die Ausübung der Prostitution zu kontrollieren, ist die Einrichtung eines zentralen Prostitutionsregisters sinnvoll. Dieses Register kann anders als das Gewereregister nicht von anderen Personen eingesehen werden, sondern dient ausschließlich zu behördlichen Zwecken im Zusammenhang mit der Überwachung der Prostitution.²⁸

Diskutabel ist eine Einschränkung der Anmeldepflicht für Personen, die die Prostitution nur gelegentlich ausüben. Auf der anderen Seite werden dadurch nicht nur Rechtsunklarheit und Umgehungsmöglichkeiten geschaffen, sondern diese Ausnahme läuft auf eine diskriminierende Privilegierung von Gelegenheitsprostituierten hinaus.

Die verpflichtende Anmeldung ist mit einer Pflichtberatung zu verbinden, die auch durch Fachberatungsstellen durchgeführt werden kann. Die Beratung betrifft insbesondere Informationen über Gesundheitsrisiken und Hygiene, eigene Rechte und Pflichten, Ansprechpartner, Unterstützungsangebote und Fachberatungsstellen.

Es erscheint wenig sinnvoll, die Verletzung der Anmelde- und Anzeigepflicht durch die Prostituierte zu sanktionieren. Eine indirekte Sanktionierung ist mittels der Prostitutionskarte möglich. Auf diese Weise können etwa diejenigen, die eine ungemeldete Prostituierte beschäftigen oder ihre Dienste nachfragen, zur Verantwortung gezogen werden.

E. Überwachungs- und Kontrollbefugnisse

Prostitutionsbetriebe, Kontaktclubs oder Vermittlungsagenturen sind regelmäßig unangemeldet zu überprüfen. Die dort tätigen Personen sind zu kontrollieren. Nur dadurch kann sichergestellt werden, dass die Standards für die Ausübung der Prostitution beachtet werden. Vergleichbare Kontrollbefugnisse kennen etwa § 4 SchwarzArbG oder § 29 GewO.

²⁷ Ebenso *Mäurer ZRP* 2010, 255.

²⁸ S. auch BR-Drs. 314/10, 4. – Also keine Gewerbeauskunft wie nach § 150 GewO.

F. Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution

I. Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution

Art. 3 lit. b des Palermo-Protokolls,²⁹ Art. 4 lit. d der Europaratskonvention Nr. 197³⁰ sowie Art. 2 Abs. 6 der RL 2011/36/EU³¹ setzen implizit ein Mindestalter von 18 Jahren für die Ausübung der Prostitution voraus. Minderjährige sollen umfassend durch das Strafrecht vor der Ausbeutung ihrer Sexualität u.a. in der Prostitution geschützt werden. Der Trend in Europa geht jedoch zu einer höheren Schutzaltersgrenze von 21 Jahren.

Das geltende Strafrecht in Deutschland ist insoweit inkonsistent. Während § 232 Abs. 1 S. 2 StGB alle Personen bis zu einem Alter von 21 Jahren vor sexueller Ausbeutung, insbesondere in der Prostitution schützen will, sehen die Jugendschutzvorschriften der §§ 180 Abs. 2, 182 Abs. 2 StGB eine Schutzaltersgrenze von 18 Jahren vor. Auf der einen Seite traut das Gesetz Volljährigen die umfassende Fähigkeit zu, eigenverantwortlich ihre Sexualkontakte zu gestalten. Auf der anderen Seite setzt es beim Menschenhandel eine absolute Altersgrenze, ohne dass eine wie auch immer geartete Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit durch eine Notlage oder Unerfahrenheit nachgewiesen werden müssen. Das ist ungereimt,³² was im Übrigen auch der Gesetzgeber eingeräumt hat.³³ Auf Täterseite enthält § 232 StGB im Gegensatz zu § 182 Abs. 2 StGB keine Altersbegrenzung. Auch das passt nicht zusammen. Ein weiterer Widerspruch liegt darin, dass § 182 Abs. 2 StGB auf körperliche Sexualkontakte beschränkt ist, während die §§ 180 Abs. 2, 232 Abs. 1 S. 2 StGB auch sexuelle Handlungen *vor* einer anderen Person erfassen.

Fraglich ist, in welcher Richtung und mit welcher Begründung einer Harmonisierung der Schutzaltersgrenzen erfolgen sollte. Die Entscheidung darüber ergibt sich nicht mehr oder weniger von selbst aus einem bestimmten Regelungszusammenhang oder aus der Behauptung, die meisten Opfer des Menschenhandels seien unter 21 Jahre alt,³⁴ sondern obliegt der politischen Verantwortung des Gesetzgebers. Eine Altersgrenze von 18 Jahren würde zwar dem Regelungsmodell des Sexualstrafrechts entsprechen – ab der Volljährigkeit tritt die volle sexuelle Mündigkeit ein –, dürfte aber gerade angesichts der Geschichte und Bedeutung der Menschenhandelstatbestände politisch nicht durchsetzbar sein. Eine höhere Altersgrenze von 21 Jahren lässt sich mit der Erwägung begründen, dass die Prostitution – obwohl grundsätzlich rechtlich anerkannt – eine so gefahrgeneigte Tätigkeit ist, dass Heranwachsenden noch nicht die Erfahrungen für eine selbstverantwortete Entscheidung

²⁹ Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum UN-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität v. 15. 11. 2000, UN Doc. A/55/383 ; BGBl. II 2005, 945.

³⁰ Convention on action against trafficking in human beings v. 16. 5. 2005 (BGBl. II 2012, 1107); zur innerstaatlichen Umsetzung s. BT-Drs. 17/7316.

³¹ Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. 4. 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, ABl. Nr. L 101 v. 15. 4. 2011, S. 1 ff.

³² So auch *Heinz*, GedS Vogler, 2004, S. 145; *Fischer*, StGB, 61. Aufl. 2014, § 232 Rn. 17; *Reintzsch*, S. 175 ff.

³³ S. BT-Drs. 12/2046, 6: „an sich systemwidrig“.

³⁴ Nach dem aktuellen „Lagebild Menschenhandel 2012“ des BKA waren 52 % der Opfer unter 21 Jahre alt. Diese Zahl ist angesichts der geltenden Rechtslage keineswegs überraschend. § 232 Abs. 1 S. 2 StGB verzichtet gegenüber Heranwachsenden auf den Nachweis einer Zwangslage und erleichtert die Strafverfolgung nicht unerheblich. Gerade darin liegt für die Strafverfolgungspraxis der Wert dieser Vorschrift.

zugetraut werden können.³⁵ Konsequenterweise muss dann jedoch auch der Wertungswiderspruch zu §§ 180 Abs. 2 und 182 Abs. 2 StGB behoben werden, die für die Vermittlung von und die Nachfrage nach entgeltlichen Sexualkontakten nur eine Schutzaltersgrenze von 18 Jahren vorschreiben. Wenn man verbieten will, dass Personen unter 21 Jahren die Prostitution ausüben, ist es folgerichtig, insoweit auch die Nachfrage zu kriminalisieren.

Allerdings hat die letzte Erhöhung des Schutzalters bei § 182 StGB heftige Diskussionen ausgelöst. Das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie vom 31. 10. 2008³⁶ setzte die Schutzaltersgrenze in § 182 StGB von 16 auf 18 Jahre herauf und beseitigte – jedenfalls zum Teil – den bis dahin bestehenden Wertungswiderspruch zu § 180 Abs. 2 StGB im Interesse eines einheitlichen Schutzes Jugendlicher vor der Prostitution. Gleichwohl wurde dem Gesetzgeber vorgeworfen, er kriminalisiere damit auch sozialadäquates Verhalten Jugendlicher (z.B. „Kuscheln“ im Kino).³⁷ Dieser Vorwurf war und ist unbegründet, denn entgeltlich i.S.v. § 182 Abs. 2 StGB ist ein Sexualkontakt nur dann, wenn er im Sinne eines „do ut des“ nur für einen Vermögensvorteil gewährt wird.³⁸ Keinen derartigen Gegenleistungscharakter haben beispielsweise Geschenke oder Zuwendungen aus Gefälligkeit, die von der sexuellen Handlung völlig abgekoppelt sind.³⁹ Buchstäblich „gekaufter“ Sex ist keineswegs jugendtypisch.

Ein Verbot der Ausübung der Prostitution für Personen unter 21 Jahren impliziert ferner eine umfassende Bestrafung ihrer Förderung. Demgegenüber ist die Beschränkung der Strafbarkeit in § 180 a Abs. 2 Nr. 1 StGB auf das Gewährend von Wohnung und Unterkunft an minderjährige Prostituierte inkonsequent.⁴⁰

II. Kondompflicht

Zum Schutz der Gesundheit von Prostituierten und ihren Kunden ist ausschließlich geschützter Verkehr erlaubt. Prostituierte und ihre Kunden sind daher verpflichtet, Kondome zu verwenden. Es ist sinnvoll, diese Pflicht gesetzlich deutlich zu machen und entsprechend zu sanktionieren.⁴¹

III. Werbung für sexuelle Dienstleistungen

Beim Erlass des ProstG wurde dem Gesetzgeber aufgegeben, zu prüfen, inwieweit die §§ 119, 120 OWiG im Lichte der Legalisierung der Prostitution noch notwendig seien.⁴² In ihrem

³⁵ Hiergegen jedoch *Eisele* in: Schönke/Schröder, § 232 Rn. 20; *Fischer*, § 232 Rn. 17. Die Vermeidung von Beweisproblemen, so BT-Drs. 15/4048, 12, ist jedenfalls keine Aufgabe des Strafrechts und kann Strafvorschriften daher nicht begründen.

³⁶ BGBl. I, 2149.

³⁷ Vgl. BT-Drs. 16/9646, 17 f., 24 ff., 31 f.; *Vormbaum* JZ 2008, 244 f.; heute noch krit. *Eschelbach* in: *Matt/Renzikowski*, StGB, 2013, § 182 Rn. 1

³⁸ So auch die h.L., s. BGH, NStZ 2006, S. 444; *Eisele* in: Schönke/Schröder, § 182 Rn. 9.

³⁹ Vgl. BGHSt 42, S. 399 (402).

⁴⁰ S. *Schroeder* JR 2002, 409; *Renzikowski* in: MüKo-StGB, 2. Aufl. 2012, § 180 a Rn. 4.

⁴¹ S. bereits BR-Drs. 314/10, 3.

⁴² BT-Drs. 14/7174, 3.

Evaluationsbericht hat die Bundesregierung dann einen Änderungsbedarf verneint.⁴³ Gleichwohl ist § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG nicht mehr zeitgemäß, denn diese Vorschrift bezog ihre Legitimation aus der Sittenwidrigkeit der Prostitution. Aus diesem Grund sollte jegliche Werbung verhindert werden, und sei sie auch noch so „dezent“.⁴⁴ Diese Bewertung ist durch das ProstG obsolet geworden. Auch die Rechtsprechung hat im Gefolge des ProstG § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG dahingehend eingeschränkt, dass die bloße Werbung für sich genommen nicht mehr verboten sei. Vielmehr müssten von ihr konkrete Gefahren für andere Rechtsgüter, namentlich den Jugendschutz ausgehen, und diese Gefahren müssten im jeweiligen Einzelfall festgestellt werden.⁴⁵ Danach verbleibt für § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG – im Verhältnis zu § 119 Abs. 1 OWiG – kein eigener Anwendungsbereich mehr.

§ 119 Abs. 1 OWiG reicht vollkommen aus, um besonders auffällige oder anstößige Werbung zu verhindern.⁴⁶ Darunter lassen sich etwa sexistische Werbesprüche (z.B. „Frischfleisch aus X-Land“, „dralle Y-ländische Blondinen eingetroffen“) oder die Anpreisung unzulässiger Praktiken wie ungeschützter Verkehr, „Flatrate“- oder „Gangbang“-Events verbieten. Gegebenenfalls empfiehlt sich ein klarstellender Verweis auf die entsprechende Norm im Gesetz zur Regulierung der Prostitution.

IV. Verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte

§§ 3 und 15 Abs. 1 IfSG haben die früher üblichen, regelmäßigen Gesundheitskontrollen bei Prostituierten durch freiwillige Kooperation ersetzt nach dem Motto: „Prävention durch Aufklärung“. Dahinter standen die Überlegungen, dass eine effektive Krankheitsprävention nur auf freiwilliger Basis möglich sei, dass die Pflichtuntersuchungen die Prostituierten diskriminierten, weil die Freier nicht untersucht würden, und dass Prostituierte nicht häufiger als die sonstige Bevölkerung mit Geschlechtskrankheiten infiziert sei.⁴⁷ Auf der anderen Seite wird auch berichtet, dass sich Prostituierte dadurch im Stich gelassen fühlen.⁴⁸

Im Gaststätten- und im Lebensmittelbereich sind regelmäßige Gesundheitskontrollen durchaus üblich. Ein Vorteil eines Pflichttermins könnte sein, dass Prostituierten auf diese Weise ein vertraulicher Kontakt angeboten werden kann, den die Bordellbetreiber oder Zuhälter nicht hintertreiben können.⁴⁹ Eine früher diskriminierende Praxis kann auch geändert werden.

Dagegen lässt sich freilich einwenden, dass auf diese Weise die Untersuchungspflicht missbraucht wird, um ganz andere Ziele zu verfolgen, und es fragt sich, ob die sinnvolle Beratung und Unterstützung von Prostituierten nicht auf eine andere Weise und effektiver erreicht werden kann. Zudem kann man die Gesundheitsvorsorge möglicherweise auch dadurch fördern, dass man Betroffenen die Kosten von einer im Einzelfall nach § 25 Abs. 3 IfSG angeordneten amtsärztlichen Untersuchung

⁴³ BT-Drs. 16/4146, 43.

⁴⁴ Vgl. BGHZ 118, 182 (185).

⁴⁵ Vgl. BGH v. 13. 7. 2006 – I ZR 231/03, 241/03, 65/03.

⁴⁶ S. bereits den Bericht der Enquete-Kommission „Gefahren von AIDS und wirksame Wege zu ihrer Eindämmung“, BT-Drs. 11/7200, 250 f.

⁴⁷ S. auch BT-Drs. 11/7140, 23 f.

⁴⁸ Vgl. *Kastner*, „Wir wollen unseren Bockschein wiederhaben“, SZ v. 11. 1. 2004, 43.

⁴⁹ In diesem Sinne für eine Pflichtuntersuchung *Renzikowski* ZRP 2014, 78.

aufgelegt, falls der Verdacht auf eine Geschlechtskrankheit besteht, wenn sie sich nicht zuvor freiwillig an regelmäßigen Untersuchungen beteiligt haben. Zusätzlich droht in solchen Fällen die Untersagung der weiteren Ausübung der Prostitution nach § 31 IfSG.

V. Sonstige Regelungen für die Ausübung der Prostitution

Ein Schutz vor Ausbeutung ist die Beschränkung der Arbeitszeit. So sollte die Dauer der Anwesenheit in einer Prostitutionsstätte auch höchstens 12 Stunden beschränkt werden. Die gleiche Beschränkung sollte bei Straßenprostitution gelten. Weiterhin muss verhindert werden, dass Prostituierte im Bordell von der Außenwelt abgeschottet werden. Dazu gehört ein Verbot, das Bordell als Wohnung oder als regelmäßige Übernachtungsstätte zu nutzen, sowie die Möglichkeit, die Betriebsräumlichkeiten jederzeit zu verlassen. Abgeschlossene Türen nach Außen, die Prostituierte nicht öffnen können, sind für die Sicherheit einer Prostitutionsstätte nicht notwendig.

Auch Prostituierte müssen sich an die Mindeststandards der Prostitution halten, sonst kann ihnen die Ausübung ihres Gewerbes untersagt werden, etwa bei fortgesetzter Missachtung des Kondomzwangs oder bei fehlendem Krankenversicherungsschutz. Zum Schutz der Gesundheit wird eine Infektionskrankheit ebenfalls ein Untersagungsgrund sein.

Darüber hinausgehende Sanktionen gegen Prostituierte sind nicht erforderlich. Da ihre Prostitutionskarte bei einer Untersagung eingezogen wird, werden sie keine Bordellbetreiber mehr finden, die sie beschäftigen wollen, oder Freier, die ihre Dienste in Anspruch nehmen. Es reicht aus, diese Personengruppen zur Verantwortung zu ziehen, wenn sie unerlaubte Prostitution fördern oder nachfragen. .

VI. Zugang zu Beratung

Auch wenn aufsuchende Sozialarbeit in diesem Bereich besonders wichtig ist, sollte man im Interesse der Prostituierten nicht auf eine verpflichtende Beratung verzichten. Wer seine Rechte kennt, kann sich effektiver vor Ausbeutung schützen. Wer Ansprechpartner kennt, kann sich um Hilfe bemühen. Gerade beim Einstieg in die Prostitution wird kaum jemand wissen, was ihn wirklich erwartet.

Eine Pflichtberatung kann ohne weiteres mit der Anmeldung verbunden werden. Die Beratung muss nicht von den Behörden geleistet werden; die Fachberatungsstellen dürften das besser können.

G. Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden

Aus der Höchstpersönlichkeit der sexuellen Selbstbestimmung folgt, dass niemand zur Vornahme bestimmter sexueller Handlungen mit bestimmten Kunden verpflichtet werden darf. Derartige Vorgaben sind rechtswidrig. Deshalb kann auch ein Anspruch des Freiers auf Vollzug des Sexualkontakts nicht durchgesetzt werden (s. § 2 ProstG).⁵⁰ § 3 ProstG spricht daher von einem eingeschränk-

⁵⁰ Insoweit besteht aus meiner Sicht kein weiterer Regelungsbedarf.

ten Weisungsrecht des Bordellbetreibers, der einem Beschäftigungsverhältnis nicht entgegenstehen soll.⁵¹ Zulässig sind dagegen etwa Schichtpläne, die die Anwesenheit in einem Bordell regeln. Auf diese Weise wird die Prostituierte in den Betrieb als abhängige Beschäftigte eingegliedert. Gleichwohl wäre eine gesetzliche Klarstellung des Weisungsrechts sinnvoll, die dann auch durch eine Strafvorschrift abgesichert werden sollte (s. dazu I.).

Demgegenüber wird gefordert, nur noch selbständig ausgeübte Prostitution zu gestatten, weil die Abgrenzung zwischen zulässigen und unzulässigen Weisungen unpraktikabel sei.⁵² Tatsächlich treten nach Außen viele Prostituierte als Selbständige auf, weil die Bordellbetreiber auf diese Weise die Beiträge zur Sozialversicherung und zur Einkommenssteuer einsparen und auch die Prostituierten selbst keine Sozialabgaben abführen müssen. Damit würde aber nicht nur die Sozialversicherung für Prostituierte aufgegeben, sondern es entfielen auch die Möglichkeiten der Strafverfolgung nach § 266 a StGB. Gerade diese Vorschrift hatte sich in letzter Zeit als erfolgversprechender Hebel gegen „Flatrate“-Bordelle erwiesen. Schließlich ist ein weiterer Aspekt zu bedenken: Ein Verbot von Bordellen könnte zu einer Zunahme der wesentlich schwerer zu kontrollierenden Straßen- und Wohnungsprostitution führen.⁵³

Zur Verantwortlichkeit der Nachfrageseite s. unten I.3.

H. Kommunalen Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution

Grundsätzlich sind die Kommunen dafür zuständig, ihre Angelegenheiten eigenverantwortlich zu regeln. Problematisch ist jedoch, wenn das Gebiet, in dem die Ausübung der Prostitution zulässig ist, künstlich verknappt wird. Wenn der Straßenstrich sich im Industriegebiet abspielt, sinkt – gewollt – die soziale Sichtbarkeit, aber damit steigt die Gefahr von Übergriffen. Bemerkenswerterweise kommt Berlin bis heute ohne Sperrgebietsverordnung aus, ohne dass sich daraus negative Auswirkungen auf andere öffentliche Belange ergeben hätten. Stattdessen sollen 80 Prozent der Prostituierten ohne Zuhälter arbeiten.⁵⁴ Im Baurecht sollte klargestellt werden, dass Wohnungsprostitution noch nicht per se in einem allgemeinen Wohngebiet (§ 4 BauNVO) unzulässig ist. Kleinere Bordelle sind in Mischgebieten (§ 6 BauNVO) vorstellbar, da sie nicht zwingend mit Beeinträchtigungen der Nachbarschaft einhergehen.

I. Schnittstellen zum Strafrecht

1. Defizite des geltenden Strafrechts

Die §§ 180 a, 181 a StGB sind schon lange nicht mehr zeitgemäß, da ihr Wortlaut weitgehend die Bewertung der Prostitution vor ihrer rechtlichen Anerkennung durch das ProstG abbildet. Die

⁵¹ S. von Galen (Fn. 3), Rn. 227 ff.

⁵² So Sporer *Kriminalistik* 2010, 235 (236 f.).

⁵³ Vgl. auch O'Connell Davidson (Fn. 4), S. 15 ff.

⁵⁴ S. BT-Drs. 12/5518, 8; 13/6372; vgl. ferner Leopold/Steffan/Paul (Fn. 5), S. 97 f.

Rechtspraxis behilft sich mit einer restriktiven Auslegung, um Wertungswidersprüche zu vermeiden. Hinzu kommen Abgrenzungsprobleme zwischen §§ 180 a und 181 a StGB sowie zu § 232 StGB. Es ist nicht klar, worin der unterschiedliche Unrechtsgehalt dieser Strafvorschriften besteht. In der Praxis erscheint es durchaus als zufällig, mit welchem Ergebnis einschlägige Strafverfahren enden.⁵⁵

§ 180 a Abs. 1 StGB bestraft denjenigen, der „gewerbsmäßig einen Betrieb unterhält oder leitet, in dem Personen der Prostitution nachgehen und in dem diese in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit gehalten werden“. Da § 1 Abs. 2 ProstG Beschäftigungsverhältnisse ausdrücklich vorsieht, genügt die übliche Abhängigkeit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht (mehr). Die Rechtsprechung legt daher die Vorschrift restriktiv dahingehend aus, dass eine Prostituierte in ihrer Lebensführung und der Ausübung ihres Gewerbes weitgehend der Fremdbestimmung eines anderen unterworfen ist (persönliche Abhängigkeit).⁵⁶ Vergleichbar wird wirtschaftliche Abhängigkeit nur dann angenommen, wenn das sexuelle Selbstbestimmungsrecht der Prostituierten mit wirtschaftlichen Mitteln eingeschränkt wird.⁵⁷ Die Prostituierte wird in diesen Abhängigkeitsverhältnissen „gehalten“, wenn sie sich auf Grund einer unterlegenen Stellung der fremdbestimmten Steuerung ihres Gewerbes nicht ohne weiteres entziehen kann.⁵⁸

§ 181 a Abs. 1 StGB bestraft die ausbeuterische (Nr. 1) und die dirigistische Zuhälterei (Nr. 2). Charakteristisch für beide Alternativen ist, dass der Täter „im Hinblick darauf [gemeint ist die Ausübung der Prostitution] Beziehungen zu ihr unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen“. Mit dieser Formulierung wollte der Gesetzgeber die bloß „schmarotzerische“ Partizipation am Erlös der Prostitution von der Strafbarkeit ausnehmen.⁵⁹ Schon die Rechtsprechung vor dem Inkrafttreten des ProstG verlangte, dass der Täter ein wie auch immer geartetes Herrschafts- oder Abhängigkeitsverhältnis ausnützt.⁶⁰ Erst recht ist seit der Legalisierung der Prostitution erforderlich, dass der Täter einen bestimmenden Einfluss auf die Prostituierte ausübt, dem sie sich nicht ohne weiteres entziehen kann.⁶¹

Das Pendant bei § 232 Abs. 1 S. 1 StGB ist das Ausnutzen der Zwangslage oder der auslandsspezifischen Hilflosigkeit. Als Zwangslage werden alle bedrängenden Umstände angesehen, die so gewichtig sind, dass sie mit einer wesentlichen Einschränkung der Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten einhergehen.⁶² Hilflos i.S. dieses Tatbestandes ist eine Person, wenn sie in der konkreten Lage nach ihren persönlichen Fähigkeiten nicht oder nur erheblich eingeschränkt im-

⁵⁵ Vgl. *Klein*, Ausweichstrategien bei der strafprozessualen Verarbeitung von Menschenhandel – eine qualitative Aktenanalyse, Masterarbeit Bochum, 2012, S. 46 ff.

⁵⁶ Vgl. BGH StV 2003, 617; OLG Düsseldorf StV 2003, 165; BayObLG StV 2004, 210 (211),

⁵⁷ S. *Eisele* in: Schönke/Schröder, § 180 a Rn. 8; *Fischer*, § 180 a Rn. 11.

⁵⁸ BGH StV 2003, 617; BayObLG StV 2004, 210 (211); OLG Celle NStZ-RR 2013, 144; zu konkreten Beispielen *Renzikowski* in: MüKo-StGB, § 180 a Rn. 28 ff.

⁵⁹ Vgl. BT-Drs. 6/1552, 28 f.; 6/3521, 50; s. auch BGH NStZ 1982, 507; StV 1984, 334; BGH bei *Miebach* NStZ 1986, 126.

⁶⁰ S. BGH NStZ 1983, 220; 1996, 188 f.; näher dazu *Renzikowski* in: MüKo-StGB, § 181 a Rn. 21 ff. m.w.N.

⁶¹ So vor allem für § 181 a Abs. 1 Nr. 2 StGB BGHSt 48, 319; BGH NJW 2010, 1615 (1616); OLG Celle NStZ-RR 2013, 144; *Heger* StV 2003, 350 (354); *Eisele* in: Schönke/Schröder, § 181 a Rn. 9.

⁶² *Eisele* in: Schönke/Schröder, § 232 Rn. 10; *Fischer*, § 232 Rn. 9.

stande ist, das Ansinnen der ihr unerwünschten sexuellen Betätigung aus eigener Kraft zurückzuweisen.⁶³

Die genannten Vorschriften setzen also sämtlich eine erhebliche Beeinträchtigung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit voraus, die sich der Täter zunutze macht. Unterschiede ergeben sich dann aus der Beschreibung des Täters und der Tathandlung: § 180 a Abs. 1 StGB mit einem Strafrahmen von Geldstrafe bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe privilegiert anscheinend den Bordellbetreiber. Für denjenigen, der die Abhängigkeit der Prostituierten durch eigene Maßnahmen aufrechterhält, sieht § 181 a Abs. 1 StGB eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren vor, aber diese Abgrenzung ist äußerst strittig,⁶⁴ und ihre Sinnhaftigkeit lässt sich durchaus bezweifeln. Vor dem Hintergrund von § 232 Abs. 1 StGB (Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren) verblasst dieser Streit, denn es ist kaum ersichtlich wie jemand eine andere Person zur Fortsetzung der Prostitution bringen will, ohne sie zugleich in Abhängigkeit zu halten (s. § 180 a Abs. 1 StGB) oder Maßnahmen zu treffen, die sie davon abhalten sollen, die Prostitution aufzugeben (s. § 181 a Abs. 1 Nr. 2 StGB).

Ein weiterer Anachronismus⁶⁵ ist das Vermieterprivileg nach § 180 a Abs. 2 Nr. 2 StGB. Demnach macht sich strafbar, wer eine Prostituierte als Wohnungsvermieter ausbeutet. Die Strafdrohung ist jedoch niedriger als bei der ausbeuterischen Zuhälterei nach § 181 a Abs. 1 Nr. 1 StGB. Es ist aber gerade eine typische Erscheinungsform der Ausbeutung von Prostituierten, für Leistungen ein erhöhtes Entgelt in Rechnung zu stellen. Auf diese subtile Weise kann die Abhängigkeit der Prostituierten vom Milieu aufrechterhalten und ein Ausstieg erschwert werden. Alle Formen einer derartigen Ausbeutung sind jedoch im selben Maß strafwürdig.

Die unsystematischen Schutzaltersgrenzen wurden bereits erwähnt (s.o. F.I.).

2. Grundlagen einer systematischen Reform des Strafrechts

Eine systematische Reform des Strafrechts kann nur gelingen, wenn man die zu regelnden Phänomene als Ganzes in den Blick nimmt. Ausgangspunkt ist die bereits eingangs (A.I.) angesprochene Pyramide der Ausbeutung der Sexualität. Bislang ist das Geschäft mit der Sexualität im Sexualstrafrecht auf ganz unterschiedliche Weise geregelt. Unzulässige Einflussnahmen auf Prostituierte sind strafbar nach den §§ 180 a, 181 a StGB, deren Formulierungen allerdings nicht mehr zeitgemäß sind, da sie das ProstG nicht abbilden. Die Verkuppelung Minderjähriger zu entgeltlichen sexuellen Handlungen wird von § 180 Abs. 2 StGB erfasst. Die Beschränkung der Ausübung der Prostitution auf bestimmte Örtlichkeiten fällt unter die §§ 184 e, 184 f StGB. Schließlich stellt § 182 Abs. 2 StGB die Inanspruchnahme entgeltlicher sexueller Dienste von Minderjährigen unter Strafe. Ein rationales Regelungskonzept muss sich an der Pyramide der Ausbeutung der Sexualität orientieren und könnte, lässt man die gebotene Reform der Menschenhandelsdelikte außer Acht, folgendermaßen strukturiert sein:

⁶³ BGH NStZ 1999, 349 (350); NStZ-RR 2004, 233; 2007, 46 (47).

⁶⁴ S. dazu *Fischer*, § 232 Rn. 12 a; *Renzikowski* in: MüKo-StGB, § 232 Rn. 36 ff. m.w.N.

⁶⁵ Vgl. *Schroeder* JR 2002, 408 (409); *Eisele* in: Schönke/Schröder, § 180 a Rn. 17.

- Die oberste Ebene der Pyramide der Ausbeutung der Sexualität betrifft die Zwangsprostitution. Strafwürdig ist, wer eine andere Person unter Ausnutzung einer Zwangslage der Prostitution nachgehen lässt, d.h. die Zwangslage ist die Geschäftsgrundlage dafür, dass die betreffende Person aktuell der Prostitution nachgeht. Es kommt daher nicht (mehr) darauf an, ob und in welchem Umfang das Opfer bereits früher als Prostituierte tätig war.⁶⁶ Als Zwangslage gelten alle bedrängenden Umstände, die so gewichtig sind, dass sie mit einer wesentlichen Einschränkung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit einhergehen.⁶⁷ Ein sachlicher Unterschied zu § 180 a Abs. 1 StGB besteht nicht. Diese Vorschrift knüpft an eine Situation an, in der jemand der Fremdbestimmung eines anderen unterworfen ist, so dass er sich dieser – persönlichen oder wirtschaftlichen – Abhängigkeit nicht ohne weiteres entziehen kann.⁶⁸ Weiterhin sollte nicht zwischen Zuhälter, Bordellbetreiber oder sonstigen Hinterleuten der Zwangsprostitution differenziert werden.⁶⁹ Schließlich könnte auch die dirigistische Zuhälterei (§ 181 a Abs. 1 Nr. 2 StGB) präzisiert werden: Strafbar macht sich, wer der Prostituierten die Einzelheiten des Sexualkontaktes z.B. unter Androhung von Sanktionen vorgibt, so dass sie sich dieser Fremdbestimmung nicht ohne weiteres entziehen kann.⁷⁰ Führt man auf diese Weise § 180 a Abs. 1 StGB und § 181 a StGB zusammen, dann kann die Unübersichtlichkeit des geltenden Rechts behoben werden. Angesichts ihres erheblichen Unwertgehaltes liegt es durchaus nahe, die Strafvorschriften der obersten Ebene als Verbrechen auszugestalten.
- Die zweite Ebene betrifft die (schlicht) unerlaubte Prostitution, d.h. die Ausübung der Prostitution unter Umständen, die unseren Maßstäben nicht entsprechen. Hier sollte sich das Kernstrafrecht auf einige wenige, klare Vorschriften beschränken. In Betracht käme insbesondere jede unerlaubte Vorgabe der Art und Weise der zu erbringenden Prostitutionsleistung oder die wirtschaftliche Ausbeutung von Prostituierten durch wucherische Leistungen aller Art. Bislang macht sich nach § 180 a Abs. 2 Nr. 2 StGB strafbar, wer eine Prostituierte als Wohnungsvermieter ausbeutet. Es ist aber gerade eine typische Erscheinungsform der Ausbeutung von Prostituierten, für Leistungen ein erhöhtes Entgelt zu berechnen. Auf diese subtile Weise kann die Abhängigkeit von Prostituierten vom Milieu aufrechterhalten und ein Ausstieg erschwert werden. Alle Formen einer derartigen Ausbeutung sind daher im selben Maß strafwürdig.
- Auf der untersten Ebene lassen sich Vorschriften zu bestimmten verbotenen Örtlichkeiten wie die §§ 184 e, 184 f StGB⁷¹, Werbeverbote, Meldepflichten, Anzeigepflichten oder auch zur Erfüllung von bestimmten Auflagen ansiedeln. Um entsprechende Verstöße zu sanktionieren, reichen grundsätzlich Ordnungswidrigkeitentatbestände aus.

⁶⁶ S. demgegenüber die Differenzierung zwischen Aufnahme und Fortsetzung der Prostitution in § 232 Abs. 1 S. 1 StGB. Die Praxis verlangt, dass jemand, der bereits der Prostitution nachgegangen ist, durch die Tat zu einer intensiveren Form der Prostitutionsausübung gebracht werden muss, vgl. *Renzikowski* in: MüKo-StGB, § 232 Rn. 43 m.w.N.

⁶⁷ Vgl. BGHSt 42, 399 (zu § 182 Abs. 1 StGB).

⁶⁸ Vgl. BGH StV 2003, 617; BayObLG StV 2004, 211.

⁶⁹ Die hoch komplizierte Differenzierung zwischen § 180 a Abs. 1 StGB und § 181 a Abs. 1 Nr. 2 StGB, die vor allem an den „Beziehungen ...“, die über den Einzelfall hinausgehen“, festgemacht wird, ist nicht nur völlig umstritten, s. dazu *Renzikowski* in: MüKo-StGB, § 181 a Rn. 36 ff. m.w.N., sondern in der Sache nicht geboten.

⁷⁰ Vgl. BGHSt 48, 319; BGH NJW 2010, 1615 f. zu § 181 a Abs. 1 Nr. 2 StGB.

⁷¹ Krit. hierzu *Hörnle* in: MüKo-StGB, § 184 e Rn. 2, § 184 f Rn. 1.

3. Die Nachfrageseite

Art. 18 Abs. 4 RL 2011/36/EU regt an, die vorsätzliche Nachfrage nach Menschenhandelsopfern unter Strafe zu stellen. Das geltende Recht enthält mit § 10 a SchwarzarbG bereits jetzt eine Regelung zur Strafbarkeit der Nachfrage nach Menschenhandelsopfern, allerdings beschränkt auf die Ausbeutung der Arbeitskraft von Ausländern aus Nicht-EU-Staaten. Ferner macht sich nach § 182 Abs. 1 StGB strafbar, wer die Zwangslage einer minderjährigen Person zu einem Sexualkontakt ausnutzt. § 182 Abs. 2 StGB erfasst entgeltliche Sexualkontakte zwischen volljährigen Tätern und minderjährigen Opfern. Davon abgesehen ist die Nachfrage nach Zwangsprostituierten nach dem geltenden Recht bislang nicht strafbar.⁷² Diese Diskussion soll hier nicht wiederholt werden.⁷³

Ungeachtet aller Probleme leuchtet es nicht ein, Freier völlig aus jeglicher Verantwortung zu entlassen. Auch sie können sich über Sperrgebiete informieren, sie können sich die Prostitutionskarte oder Lizenzbescheinigungen vorzeigen lassen. Es ist auch kein Grund dafür ersichtlich, weshalb ein Freier nicht zur Rechenschaft gezogen werden sollte, wenn er ungeschützten Geschlechtsverkehr verlangt.⁷⁴

J. Weiterer Regelungsbedarf

. / .

K. Regelungsstandort; Vollzug; Länderregelungen

Es erscheint sinnvoll, die vorgeschlagenen Regelungen in einem eigenen Gesetz zu verankern, denn das hilft der Praxis und dient der Rechtsanwendung besser, als wenn man sich die Einzelheiten erst an verschiedenen Orten mühsam zusammensuchen muss. Zudem hat sich – unabhängig vom Widerstand der Gewerbetreibenden – gezeigt, dass etwa im Gewerberecht einige Sonderregelungen vorgesehen werden müssten, weil nicht alles für die Ausübung der Prostitution passend ist.

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 12 GG. Eine einheitliche Regulierung der Prostitution durch ein Bundesgesetz ist gegenüber divergierenden Länderstandards vorzuziehen. Die Erfahrung lehrt, dass Rechtszersplitterung kontraproduktiv ist, weil sich der Sexmarkt die jeweils günstigsten Bedingungen sucht.⁷⁵

⁷² Für eine entsprechende Strafvorschrift zuletzt BR-Drs. 528/13, 10; abl. aber jetzt BR-Drs. 71/14 (B), 6.

⁷³ S. dazu *Renzikowski* ZRP 2005, 213 ff.; *Zimmermann*, Die Strafbarkeit des Menschenhandels im Lichte internationaler und europarechtlicher Rechtsakte, 2010, S. 136 ff.

⁷⁴ Auch in den Niederlanden wurde eine Vergewisserungspflicht für Kunden diskutiert, aber aus Kostengründen wieder verworfen.

⁷⁵ S. *Di Nicola/Orfano/Cauduro/Conci* (Fn. 8), S. 16 f., 105 ff.; *Sauer* in: *Outshoorn* (Fn. 8), S. 41 ff.

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

. / .

M. Flankierende Maßnahmen außerhalb der Bundesgesetzgebung: Wo bleibt die Prävention?

Nach der Transcrime-Studie⁷⁶ sind die Hauptursachen für Prostitution Armut und Frauenarbeitslosigkeit aufgrund mangelnder oder schlechter Ausbildung. Dennoch ziehen viele arbeitslose Frauen Sozialhilfe einer Tätigkeit in der Prostitution vor. Viele Prostituierte sind bereits als Kinder sexuell missbraucht worden, aber nicht alle Opfer sexueller Gewalt gehen später der Prostitution nach. Viele Prostituierte stammen aus zerrütteten Familienverhältnissen, verfügen über ein geringes Selbstwertgefühl oder sind drogenabhängig. Gleichwohl gilt auch hier, dass es keinen klaren Zusammenhang zwischen bestimmten Umständen und der späteren Entscheidung für die Prostitution gibt. Wer der Prostitution entgegenwirken will, muss daher viele Umstände in den Blick nehmen und es gilt ebenso wie für die Verhinderung von Kriminalität die Binsenweisheit: Die beste Prävention ist eine gute Sozialpolitik – was angesichts klammer Kassen freilich schnell verhallt.

Unabhängig von der rechtsethischen Bewertung der Prostitution herrscht über alle Parteigrenzen insoweit Einigkeit, dass ausstiegswillige Prostituierte beraten und unterstützt werden sollen. Die Fachberatungsstellen beklagen jedoch schon seit Jahren, dass Ausstiegsangebote viel zu wenig finanziert werden. Wer wirklich etwas gegen die Prostitution tun will, muss dort Geld in die Hand nehmen.

Auf der anderen Seite darf man nicht übersehen, dass es Frauen und Männer gibt, die die Prostitution einfach deshalb ausüben, weil sie ihnen eine Unabhängigkeit und Verdienstmöglichkeiten bietet, die sie in einem „normalen“ Beruf nicht finden. Diese Personengruppe kann man durch keine noch so gut gemeinten Ratschläge „bekehren“, so lange die Nachfrage nach kommerziellem Sex ein höheres Einkommen verheißt. Es ist aber auch nicht die Aufgabe eines freiheitlichen Rechtsstaats, eine bestimmte Vorstellung vom guten Leben durchzusetzen.

⁷⁶ *Di Nicola/Orfano/Cauduro/Conci* (Fn. 8); vgl. auch *O'Connell Davidson* (Fn. 4), S. 104; *Phönix, Making Sense of Prostitution*, 1999, S. 52 ff., 61 ff., 66 f., 188.

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

von

Herrn Manfred Büttner

*Steuerfahndungsstelle Stuttgart/
Hochschule für Finanzen Ludwigsburg/
Hochschule für Polizei Baden-Württemberg*

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?</i></p> <p><u>Wichtigstes Ziel:</u> Prostitution soweit beschränken, dass sie nur unter Bedingungen stattfindet, die nach den hierzulande geltenden Wertvorstellungen unter der Wortwahl des allgemeinen Sprachgebrauchs als „menschewürdig“ bezeichnet werden können.</p> <p><u>Wichtigste Regelungsbereiche:</u> Arbeitnehmerähnliche Schutzbestimmungen, auch für selbständige Prostituierte. Obligate Kontakte zwischen Prostituierten und Behörden Arbeitgeberähnliche Verpflichtungen für bestimmte Prostitutionsbetriebe, auch bei Einsatz selbständiger Prostituiertes. Erlaubnispflicht für bestimmte Prostitutionsbetriebe.</p> <p><i>Welche Auswirkungen erwarten Sie von einem solchen Gesetz?</i></p> <p>Staatlichen Stellen Eingriffsmöglichkeiten in Fällen zu ermöglichen, in denen Prostituierte z.B. unter schuldnechtschaftsnahen Bedingungen, rund um die Uhr, hochschwanger, in sozialer Isolation, ohne Krankenversicherungsschutz, ohne Kenntnis der Rechtslage und/oder ohne über die zur Ausübung der Prostitution notwendige Einsichtsfähigkeit zu verfügen, ihrer Tätigkeit nachgehen.</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>Umfasst werden sollten:</p> <p>Sexuelle Handlungen an oder vor einem anderen oder von anderen an sich und die Anbahnung dieser Handlungen</p> <ul style="list-style-type: none"> a) soweit diese nachhaltig gegen Entgelt vorgenommen werden, mithin die klassische Prostitution und Bordelle, sowie b) die gewerbliche Nutzung (Vermarktung) solcher Handlungen, mithin die Leistungen von Swinger-Clubs, Gay-Saunen usw. <p>Nicht umfasst: Nicht gewerbliche oder Arbeitnehmer/Arbeitgeber-relevante Erscheinungsformen</p>
C.	Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe:
C.I.	<p>Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten und ggf. weitere Formen des Prostitutionsgewerbes</p> <p><i>Welche Angebotsarten sollten als Prostitutionsstätte einer Erlaubnispflicht unterstellt werden?</i></p> <p>Das Einrichten sowie das Betreiben von Prostitutionsstätten, also festen Einrichtungen, die zur Ausübung der Prostitution genutzt werden oder dazu bestimmt sind. Nicht aber die Nutzung der eigenen Wohnung.</p> <p><i>Sollte eine Erlaubnispflicht neben Bordellen und ähnlichen festen Betriebsstätten auch für</i></p>

weitere Formen des Prostitutionsgewerbes gelten (z.B. Escort- Agenturen, Wohnmobil-Prostitution, Prostitutions-Veranstaltungen)?

Ja. Dies gebietet sowohl die Zielsetzung der Regelungen als auch die Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden.

Welche Regelung sollte für die Wohnungsprostitution gelten?

Nur Wohnungen, die nach den Umständen des Falles (insbesondere der Miethöhe) dazu bestimmt sind, als Prostitutionsstätte zu dienen, sollen von der Erlaubnispflicht umfasst werden. Andere Wohnungen nicht.

Welche Voraussetzungen sollten für die Erteilung einer Erlaubnis gelten – ggf. abgestuft nach Angebotsformen?

Räumliche Eignung (Lage/Ausstattung) der Prostitutionsstätte und persönliche Unbedenklichkeit auf Seiten des/der Verantwortlichen

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?

Erläuternd zunächst eine Gegenüberstellung von Überwachungs- und Erlaubnispflichten nach Gewerbeordnung

Gegenüberstellung Bü2014	Überwachungspflicht § 38 GewO	Erlaubnispflicht §§ 30 ff. GewO u.a.
Gewerberechtliche Nachschau (§ 29)	X	X
Gewerbebeginn kann verhindert werden	nein	X
Häufung gravierender Einzelverstöße relevant	nein	X
Nachweis dauerhafter Unzuverlässigkeit d. Betr.	X	X
Unzuverlässigkeit des Betriebsinhabers	X	X
Störung durch den Betrieb als solchem	nein	X
Vermutungskomponente (Prognose)	nein	X
Präventive Maßnahmen möglich	nein	X

Zur Anwendung bei Prostitutionsbetrieben:

Die Überwachungspflicht nach § 38 GewO ermöglicht (lediglich) eine fortlaufende Kontrolle hinsichtlich der gewerblichen Zuverlässigkeit mit dem Ziel, gegen unzuverlässige Gewerbetreibende (unter den Bedingungen der Gewerbeordnung) nach § 35 GewO einschreiten zu können. Die Bestimmung ermöglicht nicht, gegen Gefährdungen, die etwa durch den Betrieb als solches oder aber solche, die in der Person der/des Betreibers/in liegen, präventiv vorgehen zu können. § 38 GewO ist nur in Fällen ausreichend, in denen man in der Abwägung der Rechtspositionen zunächst massive Verstöße hinnehmen kann, diese jedoch zeitnah aufdecken sollte und anschließend durch gewerberechtliche Maßnahmen für die Zukunft verhindern kann. Dabei ist zu beachten, dass das Verfahren nach § 35 GewO vergleichsweise langwierig ist.

Aus meiner Sicht käme eine § 38 - analoge Regelung allenfalls für Escort-Service-Betriebe in Betracht.

<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><u>Durch Gesetz:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) wenn bauliche Anlagen oder Räumlichkeiten wegen ihrer Lage, Ausstattung oder Beschaffenheit den zum Schutze der Allgemeinheit, der Kundschaft, der Prostituierten, der Beschäftigten oder der Bewohner des jeweiligen Betriebsgrundstücks oder der Nachbargrundstücke nicht genügen, insbesondere auch dann, wenn Prostitutionsräume oder die Räume eines Sexclubs während der Vornahme sexueller Handlungen an oder vor einem anderen oder von anderen von außen einsehbar sind 2) wenn einer Erlaubniserteilung für eine Nutzung als Prostitutionsstätte oder als Sexclub bauliche oder bauordnungsrechtliche Vorschriften entgegenstehen 3) wenn das Betriebskonzept oder die örtliche Lage des Betriebes dem öffentlichen Interesse widerspricht, eine Gefährdung der Jugend oder Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder Gefahren, erhebliche Nachteile oder Belästigungen für die Allgemeinheit befürchten lässt. 4) wenn Prostitutionsräume über den Einzelfall hinausgehend zur Nutzung als Schlaf- und Wohnraum bestimmt sind 5) wenn Türen zu Prostitutionsräumen nicht jederzeit für die jeweiligen Prostituierten bei Erbringung der Prostitutionsleistungen zu öffnen sind 6) der Betrieb der Geschäftseinrichtung oder Anlage geeignet ist, eine Gefahr für Menschen oder deren Gesundheit darzustellen 7) Pflicht zum Aushang von Merkblättern, gegebenenfalls in der Heimatsprache der in der Prostitution Tätigen nach amtlicher Vorgabe <p><u>Durch Verordnung:</u> Wenn Prostitutionsräume</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) über keine sachgerechten und funktionsfähigen Notrufeinrichtungen verfügen oder nicht gewährleistet ist, dass Kunden, Prostituierten und Beschäftigten bei Nutzung der Notrufeinrichtungen angemessene Hilfe geleistet werden kann 2) für Kunden und Prostituierte, unter Berücksichtigung von Umkleide- und Waschmöglichkeiten für Kunden in den Prostitutionsräumen, keine getrennten Umkleide- Wasch- und Toilettenräume bereitstehen 3) den Prostituierten und Beschäftigten kein angemessener, von den Aufenthaltsbereichen der Kunden räumlich getrennter, Pausenraum oder Pausenbereich zur Verfügung steht. <p><u>In das Ermessen der Behörde:</u> Befristung und Auflagen, soweit dies zum Schutze der Allgemeinheit, der Kundschaft, der Prostituierten, der Beschäftigten oder der Bewohner eines Betriebsgrundstücks der Prostitutionsstätte und des Sexclubs oder der Nachbargrundstücke vor Gefahren erforderlich ist, erhebliche Nachteile oder Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Prostituierten und Beschäftigten befürchten lässt oder im Interesse des Jugendschutzes erforderlich ist</p>
<p>C.III</p>	<p>Untersagung bzw. Verbote <i>Unter welchen Voraussetzungen soll der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes untersagt werden können?</i></p>

Einstellungspflicht:

Wenn und solange

- 1) sich in der Prostitutionsstätte oder dem Sexclub Personen aufhalten, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben,
- 2) sich in dem Betrieb Prostituierte aufhalten, die das 18./21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben
- 3) sich in der Prostitutionsstätte oder im Sexclub Personen aufhalten, die unter Zwang handeln oder denen es an der Einsichtsfähigkeit in ihre Handlungen mangelt oder Prostituierte, die sonst unter Ausnutzung von Unerfahrenheit, Mangel an Urteilsvermögen oder einer erheblichen Willensschwäche der Prostitution nachgehen
- 4) der Betrieb der Geschäftseinrichtung oder Anlage geeignet ist, eine Gefahr für Menschen oder deren Gesundheit darzustellen
- 5) der verantwortliche Betriebsleiter unter Alkohol- oder Drogeneinfluss steht oder
- 6) die Prostitutionsstätte oder der Sexclub von keinem Betriebsleiter tatsächlich geführt werden kann. Dies ist insbesondere der Fall, solange der verantwortliche Betriebsleiter an der Führung des Betriebes nicht nur kurzzeitig durch andere Tätigkeiten gehindert oder nicht anwesend ist
- 7) vorgeschriebene Notrufeinrichtungen nicht in Funktion sind oder nicht gewährleistet ist, dass Kunden, Prostituierten und Beschäftigten angemessene Hilfe geleistet werden kann
- 8) Prostitutionsräume vorschriftswidrig als Schlaf- und Wohnraum genutzt werden oder wenn Türen von Prostitutionsräumen nicht jederzeit für die jeweiligen Prostituierten bei Erbringung der Prostitutionsleistungen zu öffnen sind
- 9) erlaubniswidrig keine getrennten Umkleide- Wasch- und Toilettenräume bereitstehen
- 10) sich im Bordellbetrieb Prostituierte aufhalten, bei denen die gesetzlich bestimmte Anwesenheitszeit überschritten ist.

Untersagung: Wenn trotz Einstellungsverpflichtung der Betrieb nicht eingestellt wird, wird oder bei beharrlichem Verstoß gegen wesentliche Regelungen des Gesetzes oder gegen gesetzliche Verbote.

Sollten Verbote vorgesehen werden?

Ja, insbesondere

- Verbot des Betriebes von Einrichtungen, der Prostitution und der Tätigkeit für Personen unter 21 in Prost.-Betrieben
- Verbot des Zutritts für Minderjährige
- Verbot von „Flaterate“-Bordellen (... wenn die Höhe des den Prostituierten zustehenden Entgelts nicht bereits im Zeitpunkt der Erbringung der Prostitutionsleistung feststeht. Wenn Prostituierte ihre Leistungen in Bordellbetrieben erbringen, sind Verträge zwischen dem Bordellbetrieb und Kunden unzulässig, soweit sie auch eine im Vorhinein unbestimmte Anzahl von Prostitutions-Leistungen gegen eine Pauschale (Flaterate) zum Gegenstand haben. Dies gilt auch, wenn die Verträge durch den Bordellbetrieb oder von Beauftragten der Prostituierten im Namen und für Rechnung von mehreren Prostituierten geschlossen werden.)
- Verwerfliche Prostitutionsausübung (Leistungen von Prostituierten in Prostitutionsstätten, die auf das Nutzen von Menschen und nicht auf deren Dienstleistung zielen - insbesondere von Leistungen, die die Würde des Menschen verletzen oder zur Verletzung der Würde des Menschen geeignet sind. Die

	<p>besonderen Umstände der Prostitution sind dabei zu berücksichtigen.)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbot von Anweisungen Dritter zur Art und Weise der Prostitutionsausübung, insbesondere auch hinsichtlich der Art der Bekleidung, wozu auch die Weisung zählt, eine Tätigkeit unbedeutet auszuüben, zu Anwesenheitszeiten, zur Preisgestaltung oder zu Art und Umfang der Prostitutionsleistung sind verboten. Dies gilt auch für Mehrheitsentscheidungen von Prostituierten, die in der Absicht getroffen werden, verbindliche oder orientierende Weisungen an einzelne Prostituierte nach Satz 1 zu geben.
C.IV.	<p><i>Pflichten des Betreibers</i> <i>Welche Pflichten des Betreibers sollten geregelt werden?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Einstellung des Betriebes (ggf. zeitweilig), in gesetzlich definierten Fällen - Aufzeichnungspflichten (analog dem Nachweisgesetz bei Arbeitsverträgen und den Steuergesetzen) - Aushangpflichten von Hinweisen und amtlichen Merkblättern - Kontrolle von Anwesenheitszeiten
D.	<p><i>Anzeige- /Anmeldepflicht für Prostituierte:</i></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> <p>Ja, und zwar den Beginn und das Ende der Tätigkeit. Damit erfüllen sie auch ohnehin bestehende steuerliche Verpflichtungen (§ 138 AO). Auch andere Gewerbetreibende sind auch zur Meldung des Ortswechsels verpflichtet (vgl. § 14 GewO). Mithin ist eine gleichartige Behandlung der Prostituierten angemessen.</p>
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></p> <p>Grundsätzlich ja. Dabei kann die Beratungsstelle auch auf regionaler Ebene (etwa Regierungspräsidiums-Ebene) angesiedelt sein. Die Beratung muss aber nicht ständig wiederholt werden. Eine gelegentliche (z.B. jährliche) Wiederauffrischung sollte in das Ermessen der Behörde gestellt werden.</p> <p><i>Sollte die Anzeige mit einer Pflicht zum Nachweis einer bestehenden Krankenversicherung oder weiteren Nachweisen verknüpft werden?</i></p> <p>Ja. Der sehr enge, kurzzeitige Kontakt zwischen häufig wechselnden Personen trägt ein besonderes Erkrankungsrisiko und Krankheitsverbreitungsrisiko in sich. Dies ist nicht auf die übertragbaren Geschlechtskrankheiten beschränkt. Die Prostitution ohne bestehenden Krankenversicherungsschutz auszuüben beinhaltet für die Prostituierten ein weitaus überdurchschnittliches Risiko für dauerhafte Schäden an Leib und Leben. Für die Prostitutionskunden und deren Umfeld bedeuten erkrankte und, gegebenenfalls aus Gründen der Nichtversicherung unbedeutete, Prostituierte, eine ernstliche Gefahr für die Gesundheit.</p> <p>Der Nachweis einer bestehenden Krankenversicherung bzw., bei abhängig beschäftigten Prostituierten einer Meldung nach § 28a SGB IV sichert einerseits die Möglichkeit der</p>

	<p>Gesundheitsversorgung und siedelt andererseits die Pflicht und die damit verbundenen Kosten denjenigen auf, die die entsprechenden Einnahmen haben, nämlich den in der Prostitution Tätigen.</p>
E.	<p>Überwachungs- und Kontrollbefugnisse:</p> <p><i>Wie sollten die behördlichen Nachschau-, Überwachungs- und Kontrollbefugnisse und -pflichten ausgestaltet werden? (ggf. Regelungsvorbilder aus anderen Gesetzen benennen)</i></p> <p>vgl. analoge Regelungen in §§ 3 bis 6 SchwarzArbG</p>
F.	<p>Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution:</p>
F.IV.	<p><i>Sollten verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte vorgesehen werden?</i></p> <p>Nein. Solange keine Gesundheitsuntersuchung für Prostitutionskunden vorgesehen sind, bliebe eine solche Verpflichtung auf halbem Wege stecken.</p> <p>Allerdings sollte die Ausübung der Prostitution und die Nutzung der Prostitutionsleistungen bei Vorliegen einer ansteckenden Krankheit unter Sanktionsbewehrung untersagt werden.</p> <p><u>Wenn ja, in welcher Weise und mit welcher Zielsetzung?</u></p>
F.V.	<p><i>Sollten sonstige Regelungen für die Ausübung der Prostitution vorgesehen werden; und wenn ja welche?</i></p> <p>Zur Vermeidung von Ausbeutung und Zwangsprostitution ist für Verträge zwischen Bordellbetreibern und Prostituierten die Schriftform vorzuschreiben und es sind über Zahlungen Aufzeichnungen zu führen. Die Regelungen sind damit analog zum Nachweisgesetz, das für alle Beschäftigten gilt.</p> <p>Mit den Meldepflichten können steuerliche Meldeverpflichtungen erfüllt werden, was eine Sondervorauszahlungsregelung im Prostitutionsgewerbe entbehrlich macht. (Analoge Regelung. § 14 GewO i.V.m. § 138 AO).</p> <p>Sanktionsbewehrte Verpflichtung von Prostitutionskunden, sich über Sperrbezirksregelungen und das Alter von Prostituierten zu vergewissern bzw. im Zweifelsfall von dem Versuch einer Anbahnung und Nutzung von Prostitutionsleistung Abstand zu nehmen.</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>Prostituierte erhalten <u>stets</u> eine Beratung (andere Fälle sind zahlenmäßig zu vernachlässigen). Nur dass diese Beratung heute durch Werber, Schlepper, Bordellbetreiber, die sogenannte „Puff-Mutter“ oder den Zuhälter erfolgt.</p> <p>Es besteht Bedarf, dem eine Beratung entgegen zu setzen, die objektiv und vor allem inhaltlich zutreffend erfolgt. Anzustreben ist eine einheitliche, also auf Bundesebene geregelte, Beratung, mindestens <u>vor Beginn</u> der Prostitutionsaufnahme.</p>

G.	Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden:
	<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>Anweisungen Dritter zur Art und Weise der Prostitutionsausübung, insbesondere auch hinsichtlich der Art der Bekleidung, wozu auch die Weisung zählt, eine Tätigkeit unbedeutend auszuüben, zu Anwesenheitszeiten, zur Preisgestaltung oder zu Art und Umfang der Prostitutionsleistung sind verboten. Dies gilt auch für Mehrheitsentscheidungen von Prostituierten, die in der Absicht getroffen werden, verbindliche oder orientierende Weisungen an einzelne Prostituierte nach Satz 1 zu geben.</p>

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

von

KHK Jörg Makel

*Fachkommissariat 1.3
Polizeidirektion Hannover*

Jörg Makel
Kriminalhauptkommissar
Fachkommissariat 1.3
Polizeidirektion Hannover

Fragenkatalog zur Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

Die an mich herangetragenen Fragen beantworte ich wie folgt:

Zu A:

Regulierung für den Betrieb aller Orte, an denen sexuelle **Dienstleistungen** erfolgen. Der Betrieb soll einer **Erlaubnispflicht** unterliegen.

Hierdurch wird erreicht, dass der Betrieb aller Prostitutionsstätten mit Betriebsauflagen verbunden werden können. Dies dient zum einen dem Arbeitsschutz, der Entwicklung von Standards und der Möglichkeit des direkten Entzuges der Betreibererlaubnis bei erheblichen Verstößen.

Zu B

Alle Orte, an denen sexuelle Dienstleistungen gegen eine Entlohnung finanzieller oder auch materieller Art angeboten und ausgeführt werden einschl. der sie vermittelnden Einrichtungen.

Zu C I

*

Alle Angebote einschl. derer, die animierenden Charakter haben (z.B. Table-Dance)

*

Keine Ausnahme für Wohnmobilprostitution (gerade hier kommt es auf Standards an) bzw. Escort-Angeboten

*

Unter dem Vorbehalt baurechtlicher/planungsrechtlicher Hintergründe kann allenfalls die durch den Wohnungsinhaber (Eigentümer/Mieter) eigenständig und allein durchgeführte Prostitution ausgenommen werden. Ich vertrete aber mehr die Ansicht, dass auch diese sog. Einzelbetriebe erfasst werden sollen, da auch sie gewisse bauliche und vor allem hygienische Voraussetzungen zu erfüllen haben.

C II

Mindeststandards wären festzulegen nach der besonderen Betriebsart und werden sich erstmal an die allgemeinen baurechtlichen Vorschriften orientieren. Zusätzlich sollen getrennte sanitäre Bereiche geschaffen werden (Kunden / Mitarbeiter). Die sanitären Bereiche müssen Kalt/Warmwasser versorgt sein (auch Love-Mobile) und es sind Mittel für Desinfektionen vorzuhalten.

Weiterhin Bereithalten ständig geöffneter Fluchtwege – Fenster in den Arbeitsbereichen müssen durch die tätigen Prostituierten zu öffnen sein.

C III

Untersagung im Falle der Feststellungen von Straftaten von erheblicher Bedeutung, die der Betreiber mittelbar oder unmittelbar zu verantworten hat bzw. daran mitgewirkt hat. (Sexualstraftaten, Ausbeutungstatbestände, Zuhälterei, Menschenhandel, illegale Beschäftigung einschl. erheblicher Verstöße gegen Pflichten des Arbeitgebers im Falle der abhängigen Beschäftigung)

Weiterhin wenn festgestellt wird, dass das angebotene Geschäftsmodell bereits in sich oder tatsächlich den im Betrieb tätigen Prostituierten keine dem Mindestlohn entsprechende Einkommenssituation darstellt.

C IV

Bereithalten von ausreichend Sicherheitspersonal

Anwesenheitspflicht mindestens einer von ihm beschäftigten (in einem Arbeitsverhältnis zu ihm stehende) Person, die ihn in der Führung des Betriebes vertreten kann.

D I

Ja, einmalig

D II

Ja, mit Beratung

E

Vorrangig muss bundeseinheitlich (!!) das Betretungsrecht für Polizei geregelt sein, einschl. der Möglichkeit, die Geschäftsräume jederzeit betreten zu dürfen. Ich denke, dass die mit der Erlaubnispflicht verbundenen Auflagen und Bedingungen vorrangig durch die Polizei überprüft werden

F 1

Ja, Altersschutzzgrenze soll auf 21 Jahre gesetzt werden. Sanktionen aber bei Verstößen

nur gegen den Betreiber bzw. die Personen, die einer U 21 jährigen die Ausübung der Prostitution ermöglichen, unterstützen bzw. in Zusammenhang mit der Ausübung zu der U 21 jährigen in einer geschäftlichen oder geschäftsähnlichen Beziehung stehen.

F II

Grundsätzlich zwar schon, sie wird aber kaum zu überwachen sein. Weiteren Regelungsbedarf sehe ich als entbehrlich.

F III

Ja, keine Werbung für ungeschützten Verkehr

F IV

Nein

F V

Nein

F VI

Ja, Betretungsrecht in Prostitutionsstätten für Mitarbeiter der Beratungsstellen sichern und zusätzlich ein Zeugnisverweigerungsrecht für Mitarbeiter von Beratungsstellen schaffen (Vertrauensschutz)

G

Ja. Es muss geklärt werden, ab wann Prostituierte in einem abhängigen Arbeitsverhältnis zum Betreiber stehen. Dort, wo der Betreiber das alleinige unternehmerische Risiko trägt, Arbeitszeiten und Freizeiten bestimmt und koordiniert und Preise vorgibt, kann nur von einem abhängigen Arbeitsverhältnis gesprochen werden, welches die Sozialversicherungspflicht durch den Betreiber auslösen muss.

H

Nein, kein gesetzgeberischer Bedarf auf Bundesebene

I

§ 232 Abs. 1 Satz 2 StGB aufheben und stattdessen die Altersschutzgrenze auf 21 Jahre setzen. Weiterhin im Falle des Menschenhandels in allen Fällen den Begriff KIND auf alle Personen beziehen, die das 18 Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Zuhälterei muss in den Straftatenkatalog des § 100 a StPO aufgenommen werden.

J
Nein

K
Es wird empfohlen, ein eigenständiges Gesetz zu schaffen, alternativ Einbindung in das ProstG.

M.
Nicht Thema der Polizei. Bedeutsam wäre eine gute personelle und finanzielle Ausstattung der Beratungsstellen

Makel, KHK