

Stellungnahmen

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

Berlin, 12.06.2014

Panel 1:

Perspektive der Bundesländer und kommunalen Spitzenverbände

- Ministerium für Arbeit und Sozialordnung , Familie, Frauen und Senioren des Landes Baden-Württemberg
- Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen – Abteilung Frauen- und Gleichstellungspolitik
- Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen der Freien Hansestadt Bremen
- Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg
- Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales des Landes Mecklenburg-Vorpommern
- Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen
- Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Saarland
- Ministerium für Justiz und Gleichstellung des Landes Sachsen-Anhalt
- Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein
- Beauftragte für Gleichstellung von Frau und Mann im Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit
- Deutscher Städtetag
- Deutscher Landkreistag
- Deutscher Städte- und Gemeindebund

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

des

*Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie,
Frauen und Senioren des Landes Baden-Württemberg*



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG, FAMILIE, FRAUEN UND SENIOREN

Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren
Baden-Württemberg · Postfach 103443 · 70029 Stuttgart

Bundesministerium für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend
Glinkastrasse 24
10117 Berlin

Datum 28.05.2014
Name Juliane Rath
Durchwahl 0711 123-3522
Aktenzeichen 22-4919-1
(Bitte bei Antwort angeben)

Stellungnahme zur Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg nimmt zu den Fragen A und B des vorgelegten Fragenkataloges zur Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ wie folgt Stellung:

Aus Sicht des Sozialministeriums Baden-Württemberg ist der Weg einer stärkeren Regulierung der Prostitution nur die zweitbeste Lösung. Es wäre darüber hinaus geboten, die Prostitution nach schwedischem Vorbild zu verbieten, das heißt, es würden nur die Freier bestraft, nicht aber die Prostituierten. Hierfür sprechen die vielfältigen positiven Erfahrungen aus Schweden: Die Prostitution ist deutlich zurückgegangen und Menschenhandel kann besser bekämpft werden. Vor dem Hintergrund des Prostitutionsverbotes ist Schweden überdies schon kein lukrativer Markt für Menschenhändler. Zudem sind die betroffenen Frauen deutlich leichter und schneller als Zeuginnen in Menschenhändlerprozessen zu gewinnen. All dies sollte aus Sicht des Sozialministeriums Baden-Württemberg auch Ziel in Deutschland sein.

Das Sozialministerium Baden-Württembergs nimmt allerdings zur Kenntnis, dass das allgemeine politische Meinungsbild in Deutschland derzeit nicht in Richtung eines Prostitutionsverbotes geht und unterstützt daher alle Maßnahmen, die dazu führen, dass die Prostitution so weit wie möglich zurückgedrängt wird, bestenfalls gänzlich verboten wird.

Es ist dabei der Ansicht, dass es im weiteren Gesetzgebungsverfahren darum gehen muss, eine möglichst weitreichende Regulierung der Prostitution zu erreichen, solange und soweit ein Verbot nicht mehrheitsfähig ist. Dabei muss aus Sicht des Sozialministeriums von Baden-Württemberg jedoch alles vermieden, dass die Prostituierten selbst in irgendeiner Form zu sanktionieren bzw. gar kriminalisieren droht, wie etwa eine Kondompflicht oder verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen.

Mit freundlichen Grüßen

Juliane Rath

Referat „Frauen, Chancengleichheit, Antidiskriminierung“

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

der

Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen

- Abteilung Frauen- und Gleichstellungspolitik -

| | |
|-------------|---|
| A. | Ziele und Regelungsbereiche eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes: |
| | <p>Was sind die wichtigsten Ziele und die wichtigsten Regelungsbereiche eines Gesetzesvorhabens zur Regulierung von Prostitution? Welche Auswirkungen erwarten Sie von einem solchen Gesetz?</p> <p>Eine Regulierung des Prostitutionsgewerbes sollte nach hiesiger Auffassung folgende Ziele verfolgen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Stärkung des Selbstbestimmungsrechts der in der Prostitution tätigen Menschen und Schutz vor Gewalt und Ausbeutung, - Gewährleistung fairer Arbeitsbedingungen, - Schutz der Gesundheit - Transparenz im Milieu und Zurückdrängung kriminogener und ausbeuterischer Strukturen <p>(vgl. auch den Bundesratsbeschluss 71/14)</p> |
| B. | Anwendungsbereich des Gesetzes: |
| | <p>Welche Angebotsformen von sexuellen Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen und Betrieben im Umfeld von Prostitution sollen durch das Gesetz erfasst werden? Welche nicht?</p> <p>Aus hiesiger Sicht erscheint in erster Linie eine rechtliche Regulierung von Prostitutionsstätten im Sinne von Betrieben oder Einrichtungen, in denen sexuelle Dienstleistungen erbracht bzw. gekauft werden, erforderlich. Allerdings ist im Land Berlin noch keine ressortübergreifende Haltung zur Definition einer Prostitutionsstätte erarbeitet worden (s. auch den folgenden Fragekomplex C.)</p> |
| C. | Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe: |
| C.I. | <p>Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten und ggf. weitere Formen des Prostitutionsgewerbes</p> <p>Welche Angebotsarten sollten als Prostitutionsstätte einer Erlaubnispflicht unterstellt werden?</p> <p>Sollte eine Erlaubnispflicht neben Bordellen und ähnlichen festen Betriebsstätten auch für weitere Formen des Prostitutionsgewerbe gelten (z.B. Escort-Agenturen, Wohnmobil-Prostitution, Prostitutions-Veranstaltungen)?</p> <p>Welche Regelung sollte für die Wohnungsprostitution gelten?</p> <p>Welche Voraussetzungen sollten für die Erteilung einer Erlaubnis gelten – ggf. abgestuft nach Angebotsformen?</p> <p>Sollte für bestimmte Betriebsformen / Angebote im Bereich der Prostitution anstelle einer Erlaubnispflicht eine Überwachungspflicht nach dem Vorbild von § 38 GewO normiert werden? Wenn ja, für welche?</p> <p>Prostitutionsstätten im Sinne von Betrieben, die dem Anbieten bzw. Kauf sexueller Dienstleistungen dienen, sollten der Erlaubnispflicht unterliegen. Dies sollte auch für die Wohnbordelle in dem Sinne, dass Wohnungen gemeinsam von mehreren Prostituierten zum Arbeiten genutzt werden, gelten. Für den Fall, dass eine Prostituierte in ihrer eigenen, in erster Linie dem Wohnen dienenden Wohnung auch sexuelle Dienstleistungen anbietet, kann nach hiesiger vorläufiger Einschätzung von einer Erlaubnispflicht abgesehen werden (für diese Fallkonstellation wären eher die Ausführungen zu D. relevant; ähnliches gilt für Love-Mobile, so sie nur von einer Frau genutzt werden) . Allerdings hat zu diesen Detailfragen noch keine vertiefte fachliche Diskussion stattgefunden. Dies gilt auch für die Frage der Escort-Agenturen. Auch diese sollten reguliert werden, allerdings ist noch zu prüfen, ob hier nicht andere Kriterien zugrunde gelegt werden müssen als bei einer an einem Ort fest angebundenen Prostitutionsstätte.</p> |

| | |
|---------------------|--|
| | <p>Ob eine Überwachungspflicht nach § 38 GewO eine sinnvolle Alternative zur Erlaubnispflicht darstellt, wird von hier aus mittlerweile kritisch bewertet. Die damalige Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen hat mit Rundschreiben vom 2.2.2010 an die Berliner Ordnungsämter verfügt, bei bordellähnlichen Betrieben Zuverlässigkeitsprüfungen gemäß § 38 Abs. 2 GewO durchzuführen. Hierbei sind den Ordnungsämtern zwar keine Auffälligkeiten bekannt geworden, allerdings konnten auch keine zusätzlichen Kapazitäten für die Überprüfung zur Verfügung gestellt werden, so dass nicht beurteilt werden kann, in welchem Umfang diese erfolgte. Unabhängig hiervon löst die bloße Zuverlässigkeitsüberprüfung nicht das Problem evtl. Strohmänner/-frauen und scheint nicht geeignet, wichtige Ziele wie Arbeits- und Gesundheitsschutz zu erreichen.</p> |
| <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>Bei den Auflagen und Vorgaben ist darauf zu achten, dass diese frei von einer eventuellen moralischen Bewertung, dennoch aber geeignet sind, Missständen entgegenzuwirken. Dabei sollte eine Orientierung an Gewerben erfolgen, bei denen aufgrund ihrer spezifischen Ausrichtung und damit verbundenen Auswirkung auf die unmittelbar Betroffenen oder die Umwelt bestimmten Aspekten - wie bsp. dem Jugendschutz oder der Wahrung des Selbstbestimmungsrechts - eine besondere Bedeutung zukommt. Dabei ist darauf zu achten, dass diese auch praxistauglich, d.h. überprüfbar sind (s. hierzu auch K.).</p> <p>Die wichtigen Ziele (Wahrung des Selbstbestimmungsrechts der Prostituierten, Arbeits- und Gesundheitsschutz) sollten gesetzlich verankert werden. Da aufgrund der Unterschiedlichkeit von Prostitutionsstätten (ein kleines Wohnungsbordell ist nicht mit einem Laufhaus zu vergleichen) ein abgestuftes System von „Mindeststandards“ sinnvoll erscheint, sollten diese durch Verordnung geregelt werden (in Berlin ist z.B. die bei der Senatsverwaltung für Gesundheit angesiedelte AG „Betriebsstätten“ dabei, je nach Größe des Betriebs differenzierte Mindeststandards zu entwickeln, z.B. bez. des Erfordernisses eines Aufenthaltsraumes).</p> <p>Auch hier wird jedoch darauf verwiesen, dass eine abschließende Diskussion hierzu noch nicht erfolgt ist.</p> |
| <p>C.III</p> | <p>Untersagung bzw. Verbote <i>Unter welchen Voraussetzungen soll der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes untersagt werden können? Sollten Verbote vorgesehen werden?</i></p> <p>Bei Nichteinhaltung zentraler Schutzvorschriften bzw. bei persönlicher Nichteignung des /der Betreibers/Betreiberin sollte die Erlaubnis versagt bzw. entzogen werden können. Eine inhaltliche Diskussion zu den Kriterien steht jedoch noch aus.</p> |
| <p>C.IV.</p> | <p>Pflichten des Betreibers <i>Welche Pflichten des Betreibers sollten geregelt werden?</i></p> |
| <p>D.</p> | <p>Anzeige- /Anmeldepflicht für Prostituierte:</p> |
| <p>D.I.</p> | <p><i>Sollten Prostituierte bzw. Personen, die sexuelle Dienstleistungen gewerblich anbieten</i></p> |

| | |
|--------------|--|
| | <p>wollen, verpflichtet werden, die Aufnahme ihrer Tätigkeit bei der zuständigen Behörde anzuzeigen? (ggf.: einmalig / bei jedem Ortwechsel/ bei Beendigung)?</p> <p>Hinsichtlich einer Anzeigepflicht für die einzelne Prostituierte liegt noch keine abgestimmte Haltung vor. Bei der Prüfung dieser Frage muss aus hiesiger Sicht in jedem Fall berücksichtigt werden, da dies aufgrund der nach wie vor gegebenen starken Stigmatisierung von Prostituierten ganz sicher zu Umgehungen führen wird (die sich in einer akuten finanziellen Notlage befindenden Frau, die neben einem „bürgerlichen“ Beruf ergänzend der Prostitution nachgeht, wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht registrieren lassen wollen). Vor dem Hintergrund der Stigmatisierung, aber auch im Hinblick auf die durch den spezifischen Einsatz von Körper und Sexualität gegebene besondere Vulnerabilität der Prostituierten kann eine Anzeigepflicht auch zu schwierigen datenschutzrechtlichen Problemen führen (z.B. bei einer gewerblichen Anzeigepflicht, die zum Auftauchen der Daten in der Gewerbedatenbank führen würde).</p> |
| D.II. | <p>Wenn ja: Ausgestaltung der Anzeigepflicht: Sollte die Anmeldung mit einer Beratung /Information durch die zuständige Behörde bzw. damit betraute Stellen verknüpft werden? Sollte die Anzeige mit einer Pflicht zum Nachweis einer bestehenden Krankenversicherung oder weiteren Nachweisen verknüpft werden? Welchen Nachweis sollten Prostituierte über die erfolgte Anmeldung erhalten, und wofür könnten sie diesen nutzen? Welche Folgen sollten an einen Verstoß gegen die Anzeigepflicht geknüpft werden? Durch welche Stelle bzw. in welcher Form sollten die Meldedaten der Prostituierten aufgenommen bzw. registriert werden? Wie sollten ggf. Auskunftsrechte (z.B. im Vergleich zur Gewerbeauskunft) ausgestaltet werden, um schutzwürdigen Belange von Prostituierten Rechnung zu tragen?</p> |
| E. | <p>Überwachungs- und Kontrollbefugnisse:</p> <p>Wie sollten die behördlichen Nachschau-, Überwachungs- und Kontrollbefugnisse und -pflichten ausgestaltet werden? (ggf. Regelungsvorbilder aus anderen Gesetzen benennen)</p> <p>Die Kontrollen werden in den Ländern erfolgen. Daher erscheint es fraglich, ob bundeseinheitliche Regelungen angesichts der sehr unterschiedlichen Gegebenheiten in den Ländern (oder auch innerhalb eines Landes, z.B. städtischer vs. ländlicher Raum) zielführend sind. Darüber hinaus hat in Berlin noch keine vertiefte Debatte hierzu stattgefunden. Die für Wirtschaft zuständige Verwaltung verweist jedoch auf die ohnehin knappen Kapazitäten der Gewerbe- und Ordnungsämter. Wenn eine effektive Kontrolle politisch gewollt ist, muss auch der dafür notwendige personelle Rahmen ermöglicht werden.</p> |
| F. | <p>Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution:</p> |
| F.I. | <p>Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution: Sollte ein Mindestalter von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution vorgeschrieben werden? <u>Wenn ja</u>, wie sollte dieses ausgestaltet sein? Sollte es sanktionsbewehrt sein?</p> <p>Die Frage, ob die Einführung eines Mindestalters einer rechtlichen Überprüfung standhalten würde, konnte in der Kürze der Zeit nicht geprüft werden (Beispiele aus anderen Branchen – z.B. das Mindestalter für den Beruf des/der Fahrlehrer/in erscheinen nicht ohne weiteres übertragbar). Auch inhaltlich gibt es noch keine abgestimmte Haltung zu dieser Überlegung. Zu bedenken ist jedoch, dass der Einstieg Heranwachsender in die Prostitution in vielen Fällen vor dem Hintergrund schwieriger Lebensumstände erfolgt. So lange es für diese Heranwachsenden keine realistischen Alternativen gibt, würde ein Prostitutionsverbot für Unter-21-Jährige aus hiesiger Sicht den Einstieg nicht verhindern, sondern diese besonders</p> |

| | |
|--------------|---|
| | <p>schutzbedürftige Gruppe junger Menschen in ungeregelte Bereiche der Prostitution abdrängen, wo sie eher Gefahr laufen, von Gewalt, Ausbeutung etc. betroffen zu sein. Daher wird präventiven und unterstützenden Maßnahmen der Vorzug gegeben.</p> |
| F.II. | <p>Kondompflicht: <i>Befürworten Sie eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung von Kondomen für (weibliche und männliche) Prostituierte und deren Kunden? Wenn ja, sehen Sie <u>bundesgesetzlichen</u> Regelungsbedarf?</i></p> |
| F.III | <p>Werbung für sexuelle Dienstleistungen: <i>Befürworten Sie ein Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr? Sehen Sie sonstigen Gesetzgebungsbedarf im Zusammenhang mit Werbung für Prostitution?</i></p> <p>Zu diskutieren wäre ein Verbot von Werbung, die die mit einer gesetzlichen Regelung verbundenen Ziele (Selbstbestimmung, Arbeits- und Gesundheitsschutz) konterkariert. Auch hier sollten jedoch Erfahrungen aus vergleichbaren Gewerbebranchen herangezogen werden.</p> |
| F.IV. | <p><i>Sollten verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte vorgesehen werden? <u>Wenn ja</u>, in welcher Weise und mit welcher Zielsetzung?</i></p> <p>Seitens des Landes Berlin wird die Einführung verpflichtender Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte für nicht notwendig erachtet. Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat sich hierzu wie folgt positioniert (Auszug aus der Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage 17/12815):</p> <p>Bis zum Jahr 2000 war eine amtsmedizinische Untersuchung für „Personen mit häufig wechselndem Geschlechtsverkehr“ vorgeschrieben. Vor dem Hintergrund der überaus erfolgreichen Präventionsstrategie gegen die Ausbreitung von HIV und Aids in der Bundesrepublik Deutschland wurde in der Neufassung des Infektionsschutzgesetzes im Jahr 2001 eine Schwerpunktverschiebung von der Kontrolle zur Prävention vorgenommen. Im Ergebnis davon sind verpflichtende Untersuchungen nicht mehr vorgesehen. Ein Gesundheitspass und/oder regelmäßige HIV-Antikörper-Tests werden aus fachlicher Sicht nicht als sinnvoller Weg betrachtet. Ein solches Vorgehen verlagert einseitig die Verantwortung des „Nachweises der Gesundheit“ auf Prostituierte. Das Ziel einer möglichst geringen Anzahl an sexuell übertragbaren (Neu-)Infektionen (einschließlich HIV) wird aber nur erreicht, wenn beide Seiten (Freier und Prostituierte) ihrer Selbstverantwortung nachkommen.</p> <p>Das Robert Koch-Institut (RKI) erhebt in Deutschland die meldepflichtigen Daten zu Syphilis und HIV und erarbeitet Studien zu sexuell übertragbaren Infektionen (STI). „In den Jahren 2010/2011 hat das RKI mit 29 Gesundheitsämtern aus 12 Bundesländern eine Integrierte Biologische und Verhaltenssurveillance bei Sexarbeiterinnen, KABP (Knowledge, Attitude, Behaviour, Practices) -Surv STI, durchgeführt. Ziel war es, zu untersuchen, welche Sexarbeiterinnen von den Gesundheitsämtern erreicht werden, sowie die Prävalenz von STI und STI-Risikofaktoren bei Sexarbeiterinnen abzuschätzen. Im Studienzeitraum wurden 9.289 Untersuchungen bei Sexarbeiterinnen in den teilnehmenden Gesundheitsämtern durchgeführt und 23.033 Tests auf HIV, Syphilis, Chlamydien, Gonorrhö und Trichomonas gemacht, von denen 3% positiv (723 Diagnosen) waren.</p> <p>Für insgesamt 1.425 Sexarbeiterinnen wurde ein Arztbogen mit Angaben zu Demographie, Sprachkenntnissen, Untersuchungsgrund, Ort des Kundenkontakts, Verhütung, HIV- und PAP-Test¹, STI-Anamnese und STI-Laborergebnissen ausgefüllt. Mit den Arztbögen</p> |

¹ Abstrich zur Erkennung von Gebärmutterhalskrebs

korrespondierten 518 (36%) von den Frauen ausgefüllte Verhaltensbögen (verfügbar in 10 Sprachen), mit denen Daten zum Wissen über HIV/STI, zu Sexualkontakten, Kondomgebrauch, Drogen und Misshandlung erhoben wurden.

Die Positivraten der erhobenen STI sind vergleichbar mit Daten aus anderen europäischen Ländern: HIV 0,2%; Syphilis 1,1%; Chlamydien 6,9%; Gonorrhö 3,2%; Trichomonas 3,0%.“ (www.rki.de/DE/Content/InfAZ/S/STI/Studien/KABPsurvSTI/KABPsurvSTI_inhalt.html)

Zu keinem Zeitpunkt wurde bisher seitens des RKI die Notwendigkeit gesehen (auch im Hinblick darauf, dass diese Zahlen hohe Relevanz für die Entwicklung von Präventionsstrategien und -maßnahmen haben), Prostituierte als erhöht gefährdete Gruppe zu erfassen. Prostituierte werden in der Statistik also nur unter der Kategorie „weiblich“ mit erfasst.

Für die Syphilis in Berlin ergibt sich folgende Tabelle (zit. nach: Robert Koch-Institut: SurvStat, <http://www3rki.de/SurvStat>, Datenstand: 19.11.2013):

| Jahr | Anzahl der Fälle gesamt | weiblich |
|------|-------------------------|----------|
| 2002 | 472 | 24 |
| 2003 | 616 | 15 |
| 2004 | 664 | 24 |
| 2005 | 566 | 10 |
| 2006 | 570 | 22 |
| 2007 | 455 | 12 |
| 2008 | 654 | 8 |
| 2009 | 413 | 11 |
| 2010 | 492 | 18 |
| 2011 | 621 | 16 |
| 2012 | 732 | 16 |

Da die Datenbank des Robert Koch-Instituts aufgrund technischer Probleme bezüglich HIV-Daten zurzeit nicht abgefragt werden kann, können exakte Daten hierzu nicht genannt werden. Für die zurückliegenden Jahre lässt sich aber die Auskunft treffen, dass Frauen bei den erkannten Neuinfektionen jährlich unter 10% ausmachen.

Die personalkommunikative Informationsvermittlung und Unterstützung zur Umsetzung dieser Informationen in praktisches Handeln stellen zentrale Zielstellungen der aufsuchenden Arbeit in Settings der Prostitution dar. Dass neben den oben genannten zuwendungsgeförderten Projekten auch weitere Projekte sowie die Zentren für sexuelle Gesundheit und Familienplanung als Einrichtungen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) aufsuchende Arbeit mit der genannten Zielstellung anbieten, unterstreicht den hohen Stellenwert, den die Präventionsarbeit in der aufsuchenden, settingbezogenen Arbeit hier einnimmt.

F.V. *Sollten **sonstige Regelungen für die Ausübung der Prostitution** vorgesehen werden; und wenn ja welche?*

| | |
|--------------|---|
| F.VI. | 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? |
| G. | Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden: 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? Da das in § 3 ProstG enthaltene eingeschränkte Weisungsrecht in der Debatte um das Prostitutionsgesetz häufig missinterpretiert wird, sollte die Aufnahme einer klarstellenden Formulierung in den Gesetzestext geprüft werden. |
| H. | Kommunaler Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution: 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.) Eine abgestimmte Meinung hierzu liegt noch nicht vor. Aus Sicht der Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen erscheinen bundesgesetzliche Regelungen für Sperrgebiete oder Aspekte der Straßenprostitution nicht zielführend, da sich die Probleme und daraus resultierenden Bedarfe in den Bundesländern als sehr unterschiedlich darstellen und hier ein regionaler Gestaltungsspielraum erhalten bleiben muss – bsp. auch für eine Entscheidung gegen Sperrbezirke wie bislang in Berlin. Hinsichtlich des Baurechts sollte geprüft werden, inwieweit der pauschalisierenden Annahme, von Bordellen gingen grundsätzlich Störungen für das Umfeld aus, entgegengewirkt werden kann. |
| I. | Schnittstellen zum Strafrecht: Inwieweit sehen Sie im Kontext der Regulierung von Prostitution ergänzenden strafrechtlichen Anpassungsbedarf? |
| J. | Weiterer Regelungsbedarf: Sehen Sie Regelungsbedarf zu weiteren Aspekten? |
| K. | Regelungsstandort; Vollzug; Länderregelungen: Sollte die Regulierung des Prostitutionsgewerbes in einem eigenen Gesetz verankert werden? Oder ist eine Eingliederung in bestehende Gesetze vorzuziehen? Gibt es Regulierungsbereiche, die den Ländern überlassen bleiben sollten? Welche? Welche Behörden sollten für die Umsetzung zuständig sein? Zwischen den für Wirtschaft und Frauen zuständigen Senatsverwaltungen herrscht dahingehend Konsens, dass aufgrund der Komplexität der Thematik und der Tatsache, dass für eine umfassende Regulierung unterschiedliche Rechtsgebiete berücksichtigt werden müssen, die Schaffung eines Fachgesetzes (analog beispielsweise des Gaststättenrechts oder des Heimgesetzes) als sinnvoller angesehen wird als die Einbindung in das Gewerberecht. Dadurch sollen auch Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes der Prostituierten sowie des Bau-, Gewerbe- und Ordnungsrechts angemessen berücksichtigt werden können. Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung verweist zudem darauf, dass bei der Erarbeitung regulierender Vorschriften deren Vollzugstauglichkeit beachtet werden müsse. |
| L. | Zusammenfassend: Welche gesetzlichen Regelungen sind besonders wichtig bzw. unverzichtbar? |

| | |
|-----------|---|
| M. | Flankierende Maßnahmen außerhalb der Bundesgesetzgebung: |
| | <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>An erster Stelle steht hier natürlich die Bereithaltung von und ein niedrigschwellig gehaltener Zugang zu entsprechenden Beratungs- und Unterstützungsangeboten und die Information der in der Prostitution tätigen Menschen über ihre Rechte. Wünschenswert wäre daher die zeitnahe Erstellung geeigneter Informationsmaterialien (z.B. analog der meines Wissens vergriffenen Broschüre „Gute Geschäfte. Rechtliches ABC der Prostitution“ des Bundesverbandes Sexuelle Dienstleistungen e.V., finanziell gefördert durch das BMFSFJ).</p> |
| N. | Sonstige Anmerkungen |

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

der

*Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen
der Freien Hansestadt Bremen*

| | |
|-------------|--|
| 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>Ziel einer Neuregelung sollte insbesondere sein, eine tatsächliche Verbesserung der Situation von Prostituierten zu erreichen. Dies entspricht der Zielsetzung des Prostitutionsgesetzes 2002 (laut Gesetzesbegründung ging es ausschließlich darum, die rechtliche Stellung der Prostituierten zu verbessern – „nicht die der Kunden, der Bordellbetreiber und anderer“ - BT-Drs. 14/5958, S. 4 - 1. Absatz unter A.3.), die aber bislang nur teilweise erreicht wurde. Bei der Nachsteuerung sollte es primär darum gehen, die in der Prostitution Tätigen vor Gewalt, Ausbeutung, Übervorteilung und Diskriminierung zu schützen, ihre Position gegenüber Vermietern, Betreibern, Vermittlern oder Kunden zu stärken und zu definieren, welche Angebots- und Werbeformen nicht akzeptabel sind. Einerseits im Hinblick auf den individuellen Schutz der Sexarbeiter_innen, andererseits auch im Interesse der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern (Auftrag aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz) – die den Abbau von Geschlechterrollenstereotypen, von Machtgefälle und ein Empowerment von Frauen erfordert.</p> <p>Neben den zu Recht vorgeschlagenen Regulierungsansätzen, die an das Gewerberecht angelehnt sind und differenzierte Vorgaben je nach Geschäftsmodell vorsehen sollten, sollte bereichsspezifisch u.a. Folgendes beachtet werden: Wo liegen (strukturelle) Gefahren für das sexuelle Selbstbestimmungsrecht der Prostituierten? Was ist gleichstellungspolitisch negativ zu bewerten?</p> <p>Ferner sollte einer Entwicklung entgegengesteuert werden, in der große Teile der Gewinne bei Dritten wie Bordellbetreibern oder Vermietern entstehen – dies war nicht Ziel des Prostitutionsgesetzes 2002. Vielmehr sollte sichergestellt sein, dass in erster Linie diejenigen, die selbst sexuelle Dienstleistungen anbieten, finanziell profitieren. Zudem sollte eine Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Situation für Opfer von Menschenhandel erreicht werden.</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>Wünschenswert ist eine gesetzliche Erfassung möglichst aller Angebotsformen von Prostitution, um eine Verbesserung der Situation für alle Sexarbeiter_innen zu erreichen. Über die Regelung von Prostitutionsstätten hinaus sollten daher auch Regelungen geschaffen werden, die Prostitution bzw. gewerbliche Betätigungen in ihrem Umfeld ohne Anknüpfung an bestimmte Räumlichkeiten erfassen, z.B. Vermittlungs-/Escortagenturen, Prostitution in Gaststätten, im Rahmen von Messen oder Veranstaltungen) oder den Straßenstrich. Erforderlich erscheinen differenzierte Regelungen je nach Angebotsform.</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? 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>Im Interesse des Schutzes aller Prostituierten sollten grundsätzlich alle Prostitutionsstätten</p> |

einer Erlaubnispflicht unterstellt werden. Aus demselben Grund sollte die Erlaubnispflicht auch für weitere Formen des Prostitutionsgewerbes gelten.

Welche Regelung sollte für die Wohnungsprostitution gelten?

Die Wohnungsprostitution sollte ebenfalls reguliert werden, um die Bekämpfung von Menschenhandel und ausbeuterischer Prostitution nicht zu behindern.

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

- Mindeststandards für Lage und Ausstattung der Räume (s.u.)
- Zuverlässigkeit i.S.d. Gewerberechts für Betreiber und ggf. Geschäftsführer einer Prostitutionsstätte
- Versagung der Erlaubnis, wenn dem Betreiber/Geschäftsführer bereits eine Erlaubnis zum Betrieb einer Prostitutionsstätte entzogen wurde
- Betreiber/Geschäftsführer dürfen sich nicht wegen bestimmter Delikte (insbesondere wg. Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung oder die persönliche Freiheit) oder wegen eines Verbrechens strafbar gemacht haben. Hierzu sollte die Vorlage eines erweiterten Führungszeugnisses verlangt werden bzw. eine unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister an die Erlaubnisbehörde vorgesehen werden.
- Vorlage eines Betriebskonzepts, aus dem sich ergibt, durch welche Maßnahmen die sexuelle Selbstbestimmung der Prostituierten gewährleistet ist.
- Ausschluss von Angebotsformen, die strukturell besonders gefährlich oder erniedrigend sind (und z.T. bereits behördlich oder gerichtlich untersagt wurden), bei der Normierung von Erlaubnistatbeständen oder Versagungsgründen, z.B. Flatrate-Angebote und Gang-Bang-Partys.
- Ausdrückliche Regelung, dass Vorgaben und Weisungen im Hinblick auf die Ausübung der Tätigkeit/das Angebot sexueller Dienstleistungen unzulässig sind (nicht nur in Bezug auf Praktiken und Kunden, sondern auch im Hinblick auf Ort und Zeit des Sexualkontakts, Anwesenheitspflichten, Bekleidungs Vorgaben etc.) Ausschluss der Prostitutionsausübung in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis. S. auch Ziffer G.
- Ferner sollten Regelungen aufgenommen werden, die eine Gewinnerzielung in erster Linie bei den Sexarbeiter_innen – nicht bei Vermietern oder Betreibern – fördern, z.B. Mietobergrenzen, Vorgabe, dass der größte Teil der Einnahmen an die Sexarbeiter_innen ausgezahlt wird.
- Beschränkung der zulässigen Geschäftsmodelle, um einen unerwünschten Druck auf die Sexarbeiter_innen möglichst auszuschließen. Z.B. könnte die zulässige Tätigkeit Dritter beim Betrieb von Prostitutionsstätten auf die Vermietung von Räumlichkeiten sowie die Erbringung von Serviceleistungen (wie Sauberkeit, Notfallknöpfe, Kondome, Infos, Werbung) gegen festes Entgelt begrenzt werden. Im Gegensatz dazu ist die sexuelle Selbstbestimmung dann gefährdet, wenn Dritte vom Umsatz der Sexarbeiter_innen profitieren und sie daher drängen, mehr Kunden zu akzeptieren, andere Praktiken anzubieten oder etwa Sanktionen verhängen, weil zu wenig Umsatz generiert wird.
- Anmeldung der Prostituierten, die in der Prostitutionsstätte tätig sind bzw. die vermittelt werden, durch die Betreiber, sofern nicht eine Anzeigepflicht der Dienstleistenden selbst aufgenommen wird. Prüfung einer Vorgabe, dass Räume nur an Prostituierte vermietet werden dürfen, die eine entsprechende Anzeige erstattet haben. Analoge Regelung für Vermittlungsagenturen, Veranstaltungen etc.
- Bei Wohnungsprostitution:
 - Bei Mietvertrag über eine Wohnung/einzelner Zimmer zwecks

| | |
|---------------------|--|
| | <p>Prostitutionsausübung: Begrenzung auf die ortsübliche Gewerbemiete, keine Einflussnahme auf die Art und Weise der Prostitutionsausübung</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Bei Prostitution in einer Privatwohnung durch die Wohnungsinhaberin selbst: Vorlage des Mietvertrages. <p>Zudem sollte eine Begrenzung der Größe von Bordellbetrieben in Erwägung gezogen werden.</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>Sofern Ausnahmen von der Erlaubnispflicht normiert werden (s.o.) sollte zumindest eine Überwachungspflicht für diese Betriebe vorgesehen sein, damit ein Mindestmaß an Schutz gewährleistet ist.</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?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Bereithaltung von Kondomen in allen Räumen, in denen sexuelle Dienstleistungen erbracht werden • Gewährleistung, dass Kinder und Jugendliche keinen Zutritt haben. <p>Je nach Betriebsart</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mindeststandards für Gesundheitsschutz und Hygiene (sanitäre Anlagen/ Duschen) • Räumlichkeiten müssen durch Lage, Beschaffenheit, Ausstattung oder Einteilung geeignet sein, die notwendigen Anforderungen zum Schutz der dort Dienstleistenden gegen Gefahren für Leben oder Gesundheit zu bieten • Räume sollen nicht derart örtlich abgeschieden sein, dass die Dienstleistenden in einer Bedrohungssituation nicht zeitnah Hilfe erreichen können • Ggf. gesonderte Schlaf-/Aufenthaltsräume, insbes. sofern die Dienstleistenden dort übernachten • Einhaltung bau- und brandschutzrechtlicher Vorschriften • Verfügbarkeit von Telefonanschluss/Handyempfang; Notrufmöglichkeit • Aufklärung über Gefahren, z.B. über sexuell übertragbare Krankheiten <p>Evtl. Kennzeichnungspflicht als „lizenzierter Betrieb“ o.ä.</p> <p><i>Welche Vorgaben sollten gesetzlich bzw. durch Verordnung geregelt werden, welche können ins Ermessen der ausführenden Behörden gestellt werden?</i></p> |
| <p>C.III</p> | <p><i>Untersagung bzw. Verbote</i> <i>Unter welchen Voraussetzungen soll der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes untersagt werden können?</i></p> <p>Eine Untersagung soll insbesondere vorgesehen werden,</p> <ul style="list-style-type: none"> • wenn in der Prostitutionsstätte Straftaten verübt wurden (insbesondere Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung oder die persönliche Freiheit) „... es sei denn, der Betreiber weist nach, dass er alles Mögliche und Zumutbare zur Verhütung und Verfolgung solcher Straftaten unternommen hatte.“ Diese Formulierung knüpft an eine Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für |

| | |
|---------------------|---|
| | <p>Menschenrechte an, der die unmenschliche oder erniedrigende Behandlung einer schutzbedürftigen Person im Machtbereich eines anderen durch Dritte dann dem „Machtbereichsinhaber“ zurechnet, wenn dieser keine ausreichenden Vorkehrungen zur Verhütung und Verfolgung getroffen hat (vgl. z.B. O’ Keefe ./ . Irland, 35810/09, Urteil vom 28. Januar 2014, Ziff. 144 ff.).</p> <ul style="list-style-type: none"> • bei wiederholten oder gröblichen Verstößen gegen die o.g. Zulässigkeitsvoraussetzungen bzw. Auflagen der Erlaubnis • wenn sich der Betreiber für seine Leistung Gegenleistungen von Prostituierten versprechen oder gewähren lässt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu seiner Leistung stehen – mit möglichst konkreten Grenzen (z.B. übertriebene Miete, Serviceleistungen, Vermittlung u.s.w.). <p><i>Sollten Verbote vorgesehen werden?</i></p> <p>Bestimmte Angebotsformen, die strukturell besonders gefährlich oder erniedrigend sind (und z.T. bereits behördlich oder gerichtlich untersagt wurden), sollten bei der Normierung von Erlaubnistatbeständen oder Versagungsgründen ausgeschlossen werden, z.B. Flatrate-Angebote und Gang-Bang-Partys. Darüber hinaus bedarf ausdrücklicher Regelung, dass Weisungen im Hinblick auf die Ausübung der Tätigkeit unzulässig sind (nicht nur in Bezug auf Praktiken und Kunden, sondern auch im Hinblick auf Ort und Zeit des Sexualkontakts, Anwesenheitspflichten, Bekleidungsvorgaben etc.). Aufgenommen werden sollte der Ausschluss von Geschäftsmodellen, die die strukturelle Gefahr beinhalten, dass Druck auf die Sexarbeiter_innen ausgeübt wird und dadurch u.a. ihre sexuelle Selbstbestimmung gefährdet wird. Z.B. könnte die zulässige Tätigkeit Dritter auf die Vermietung von Räumlichkeiten sowie die Erbringung von Serviceleistungen (wie Sauberkeit, Notfallknöpfe, Kondome, Infos, Werbung) gegen festes Entgelt begrenzt werden. Im Gegensatz dazu ist die sexuelle Selbstbestimmung dann gefährdet, wenn Dritte vom Umsatz der Sexarbeiter_innen profitieren und sie daher drängen, mehr Kunden zu akzeptieren, andere Praktiken anzubieten oder etwa Sanktionen verhängen, weil zu wenig Umsatz generiert wird. Vorgesehen werden sollte ferner eine Begrenzung des Gewinns der Betreiber (Mietobergrenzen bzw. Sicherstellung, dass die Einnahmen überwiegend bei den Prostituierten verbleiben).</p> |
| <p>C.IV.</p> | <p><i>Pflichten des Betreibers</i> <i>Welche Pflichten des Betreibers sollten geregelt werden?</i></p> <p>Betreiberpflichten ergeben sich z.T. bereits aus den Antworten zu den anderen Fragen. Darüber hinaus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Information der Sexarbeiter_innen über ihre Rechte und Pflichten in ihrer Muttersprache (z.B. Auslage entsprechender Informationsmaterialien). • Aufsuchende Sozialarbeit / Zutritt für Mitarbeiter_innen von Beratungsstellen u.ä. zulassen. • Verpflichtung zur Rechnungslegung gegenüber den Dienstleistenden/Sexarbeiter_innen |
| <p>D.</p> | <p><i>Anzeige- /Anmeldepflicht für Prostituierte:</i></p> |
| <p>D.I.</p> | <p><i>Sollten Prostituierte bzw. Personen, die sexuelle Dienstleistungen gewerblich anbieten wollen, verpflichtet werden, die Aufnahme ihrer Tätigkeit bei der zuständigen Behörde anzuzeigen? (ggf.: einmalig / bei jedem Ortwechsel/ bei Beendigung)?</i></p> <p>Eine Anzeigepflicht sollte aufgenommen werden, u.a. zwecks Abgrenzung von Prostitution und Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung.</p> |

| | |
|---------------------|---|
| <p>D.II.</p> | <p>Wenn ja: Ausgestaltung der Anzeigepflicht: <i>Sollte die Anmeldung mit einer Beratung /Information durch die zuständige Behörde bzw. damit betraute Stellen verknüpft werden?</i> <i>Sollte die Anzeige mit einer Pflicht zum Nachweis einer bestehenden Krankenversicherung oder weiteren Nachweisen verknüpft werden?</i></p> <p>Ja, sie sollte mit einer Beratung verknüpft werden (z.B. über die Rechte gegenüber Kunden und Betreibern, staatliche Pflichten wie Steuerpflicht, Rahmenbedingungen für Kranken-/Rentenversicherung, Informationen über Beratungsstellen und Selbsthilfeorganisationen u.s.w.). Bei der Entgegennahme sollte das Mindestalter überprüft werden.</p> <p><i>Welchen Nachweis sollten Prostituierte über die erfolgte Anmeldung erhalten, und wofür könnten sie diesen nutzen?</i></p> <p>Einerseits die bei Gewerbeanzeigen übliche Bestätigung, z.B. zur Vorlage beim Finanzamt. Zusätzlich könnte ein Lichtbildausweis mit Pseudonym/Künstlername ausgestellt werden, mit dem sich die Prostituierte gegenüber Kunden/Vermietern/Betreibern ausweisen kann, um zu belegen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen (z.B. Mindestalter).</p> <p><i>Welche Folgen sollten an einen Verstoß gegen die Anzeigepflicht geknüpft werden?</i></p> <p>Dies könnte z.B. als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.</p> <p><i>Durch welche Stelle bzw. in welcher Form sollten die Meldedaten der Prostituierten aufgenommen bzw. registriert werden? Wie sollten ggf. Auskunftsrechte (z.B. im Vergleich zur Gewerbeauskunft) ausgestaltet werden, um schutzwürdigen Belange von Prostituierten Rechnung zu tragen?</i></p> <p>Auskunftsrechte sollten ausgeschlossen sein oder unter Normierung der Voraussetzungen auf bestimmte Behörden beschränkt sein (z.B. Finanzamt). Keine Auskunft gegenüber privaten Stellen, hilfsweise beschränkt auf o.g. Pseudonym.</p> |
| <p>E.</p> | <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>Betretensrechte für Behörden sollten aufgenommen werden. Sofern die Prostituierten in der Prostitutionsstätte auch wohnen, ist jedoch darauf zu achten, dass ihre Grundrechte (Artikel 13 GG) gewahrt werden.</p> |
| <p>F.</p> | <p>Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution:</p> |
| <p>F.I.</p> | <p>Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution: <i>Sollte ein Mindestalter von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution vorgeschrieben werden?</i></p> <p>Ja, ein Mindestalter von 21 Jahren sollte vorgesehen werden, um strukturelle Machtunterschiede im Verhandlungssetting zu vermeiden. Hilfsweise sollten zumindest Schutzvorschriften für Heranwachsende aufgenommen werden.</p> <p><u>Wenn ja</u>, wie sollte dieses ausgestaltet sein? Sollte es sanktionsbewehrt sein?</p> <p>Zumindest für Betreiber/Vermieter solle eine Sanktion aufgenommen werden (Geldbuße,</p> |

| | |
|--------------|--|
| | <p>bei mehrmaligem Verstoß die Untersagung des Betriebs), evtl. auch für Kunden. Keine Sanktion für Sexarbeiter_innen.</p> |
| F.II. | <p>Kondompflicht: <i>Befürworten Sie eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung von Kondomen für (weibliche und männliche) Prostituierte und deren Kunden?</i></p> <p>Eine Kondompflicht wäre kaum zu überprüfen, daher erscheint eine entsprechende Regelung nicht sinnvoll.</p> <p><i>Wenn ja, sehen Sie <u>bundesgesetzlichen</u> Regelungsbedarf?</i></p> |
| F.III | <p>Werbung für sexuelle Dienstleistungen: <i>Befürworten Sie ein Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr?</i></p> <p>Im Interesse des Gesundheitsschutzes sollte ein Verbot von Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr aufgenommen werden.</p> <p><i>Sehen Sie sonstigen Gesetzgebungsbedarf im Zusammenhang mit Werbung für Prostitution?</i></p> <p>Bislang ist Werbung für Prostitution gem. § 120 OWiG unzulässig. Das Verbot sollte aufrechterhalten werden. Andernfalls entstünde ein Widerspruch zu politischen Bestrebungen, sexistische Werbung zu vermeiden. Auch der Werberat benennt Kriterien, wann Werbung als sexistisch gerügt wird, z.B. weil eine Frau (bzw. die Nutzung ihres Körpers) käuflich erscheint. Hilfsweise ist zumindest sicherzustellen, dass Werbung für Prostitution nur für Personen ab 18 Jahren zugänglich ist.</p> |
| F.IV. | <p><i>Sollten verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte vorgesehen werden?</i></p> <p>Nein. Zwangsuntersuchungen führen zu einer Stigmatisierung und Diskriminierung und sind kontraproduktiv.</p> <p><i>Wenn ja, in welcher Weise und mit welcher Zielsetzung?</i></p> |
| F.V. | <p><i>Sollten sonstige Regelungen für die Ausübung der Prostitution vorgesehen werden; und wenn ja welche?</i></p> |
| F.VI. | <p>Zugang zu Beratung: <i>Kann der Zugang von Menschen in der Prostitution zu gesundheitlichen und sozialen Beratungsangeboten <u>gesetzlich</u> gestärkt werden und wenn ja, durch welche Regelungen? Sehen Sie hierzu Gesetzgebungsbedarf auf Bundesebene?</i></p> <p>Aufgenommen werden sollte eine Vorgabe für Betreiber von Prostitutionsstätten bzw. Vermieter, dass aufsuchende Sozialarbeit nicht behindert werden darf, d.h. dass MitarbeiterInnen von Beratungsstellen der Zutritt zu gestatten ist.</p> |
| G. | <p>Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden:</p> <p><i>Sehen Sie – in Ergänzung der geltenden Regelungen – gesetzgeberischen Klarstellungsbedarf im Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden; z.B. hinsichtlich der Präzisierung der Grenzen des Weisungsrechts oder zu sonstigen Aspekten?</i></p> <p>JA</p> <p>Um die sexuelle Selbstbestimmung der Prostituierten zu schützen, sollten jegliche Weisungen untersagt werden. Ferner sollte - auch aufgrund der Symbolwirkung des Rechts - die Möglichkeit, Prostitution als abhängig Beschäftigte auszuüben, abgeschafft werden, zumal hiervon aber kaum Gebrauch gemacht wird (weniger als 1 % der Sexarbeiter_innen</p> |

haben einen Arbeitsvertrag).

In Artikel 1 § 1 Satz 2 des Prostitutionsgesetzes 2002 wurde Prostitution als Beschäftigungsverhältnis ermöglicht (Regelung, dass ein solcher Vertrag rechtswirksame Forderungen enthält, dies also nicht mehr mit dem Hinweis auf Sittenwidrigkeit verneint werden kann). Von der Möglichkeit ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis als Prostituierte einzugehen, wird aber kaum Gebrauch gemacht (weniger als 1 % der Sexarbeiter_innen haben einen Arbeitsvertrag).

Ziel dieser Regelung war u.a., Prostituierten den Zugang zur Sozialversicherung zu ermöglichen. Dieses Ziel ist aber auch auf anderem Weg erreichbar. Bspw. besteht inzwischen ohnehin eine Krankenversicherungspflicht auch für selbständig Erwerbstätige. Ferner besteht die Möglichkeit, freiwillig Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung zu entrichten oder eine private Rentenversicherung abzuschließen.

Gegen ein Beschäftigungsverhältnis spricht, dass das Direktionsrecht des Arbeitgebers unvereinbar mit Selbstbestimmungsrecht über den eigenen Körper und die Sexualität ist. Insoweit wird zwar – auch in der damaligen Gesetzesbegründung – darauf verwiesen, dass dieses Direktionsrecht eingeschränkt sei. Insbesondere ergeben sich gesetzliche Grenzen aus §§ 180a Abs. 1 und 181a StGB. Das Verhältnis dieser Regeln zu der o.g. Vorschrift im Prostitutionsgesetz und dem damit verbundenen (eingeschränkten) Direktionsrecht des Arbeitgebers ist aber im Detail hochgradig unklar. Ebenso unklar ist, welche arbeitsvertraglichen Pflichten Prostituierte treffen. Laut Gesetzesbegründung zum Prostitutionsgesetz umfasst ein Beschäftigungsverhältnis, dass sich die Person „für die Erbringung derartiger (d.h. sexueller) Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt für eine bestimmte Zeit bereithält“. Nach dem Gesetzeswortlaut schuldet die Prostituierte also die Erbringung sexueller Leistungen – schließlich soll sie sich dafür bereithalten. In welchem Umfang sie diese Leistungen schuldet, erschließt sich allerdings nicht. In der Begründung steht, der Arbeitgeber dürfe nur Zeit und Ort bestimmen. Die Prostituierte behalte ein Höchstmaß an Eigenverantwortung, insbesondere die freie Auswahl der Kunden und die Bestimmung, welche Art von sexuellen Dienstleistungen sie erbringt. Was dies genau bedeutet, erschließt sich allerdings nicht. Die Freiheit der Prostituierten, im Vorhinein festzulegen, welche Leistungen sie generell anbieten (s. die Kürzel in Annoncen)? Oder eine individuelle Entscheidungen bei jedem einzelnen Kunden? Können Prostituierte innerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses unbeschränkt Kunden/Praktiken verweigern?

Dies ist schon theoretisch kaum zu erklären. Darüber hinaus ist die Vorstellung naiv, jemand würde Arbeitslohn zahlen, während die Angestellte nur macht, was sie will. Bei einer abhängigen Beschäftigung ist es völlig lebensfremd anzunehmen, dass nicht faktisch Druck ausgeübt wird bzw. Sanktionen verhängt werden, wenn die Prostituierten nicht genug Umsatz erzielen (es gibt z.B. Fälle, wo finanzielle Sanktionen verhängt wurden, wenn zu wenige Kunden bedient wurden).

Insgesamt verträgt sich das Konzept, Prostitution in weisungsabhängiger Position auszuüben, nicht mit dem Schutz der sexuellen Selbstbestimmung. Dieser erfordert, dass die Sexarbeiterinnen jederzeit autonome Entscheidungen über Ort, Zeit, Form; Personen und Bedingungen des Sexualkontakts treffen können, also das Recht zur Bestimmung des gesamten sexuellen Kommunikationsgeschehens haben. Jegliche Weisungsrechte sind damit nicht vereinbar – weder im Rahmen von arbeitsrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen noch bei anderen Vertragsgestaltungen. Insofern ist eine klare gesetzliche Regelung (Ausschluss von Weisungen) zum Schutz des sexuellen Selbstbestimmungsrechts erforderlich. Ebenso ist eine Beschränkung der zulässigen Geschäftsmodelle erforderlich, um

| | |
|-----------|--|
| | <p>Druck auf Prostituierte zu vermeiden (s.o.).</p> <p>Im Verhältnis zu Kunden sollte geprüft werden, ob Mindestentgelte normiert werden können. Damit sollte insbesondere das Ausnutzen schwieriger Lebenslagen begrenzt werden (z.B. bei Prostituierten auf dem Straßenstrich).</p> |
| H. | <p><i>Kommunaler Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution:</i></p> <p><i>Sehen Sie <u>gesetzgeberischen</u> Bedarf auf <u>Bundesebene</u> hinsichtlich der kommunalen bzw. regionalen Gestaltungsmöglichkeiten für die Bereiche, in denen der Prostitution nachgegangen werden darf? (z.B. Sperrgebiete, Bauplanungs-/ Baunutzungsrecht, Ausgestaltung des Straßenstrichs etc.)</i></p> <p>Regelung, dass Prostitutionsstätten, die die gesetzlichen Vorgaben erfüllen, dem nichtstörenden Gewerbe zuzuordnen sind.</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"> • Überarbeitung der §§ 180a, 181a StGB – Abschaffung Vermieterprivileg, weitergehender Ausschluss von Weisungen • Klarstellung, dass die Vergewaltigung einer Prostituierten keinen „minder schweren Fall“ einer Vergewaltigung darstellt |
| J. | <p><i>Weiterer Regelungsbedarf:</i></p> <p><i>Sehen Sie Regelungsbedarf zu weiteren Aspekten?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Situation bei Opfern von Menschenhandel (Aufenthaltsgenehmigung unabhängig von der Aussagebereitschaft im Strafverfahren). • Ergänzung von § 41 Abs. 1 BZRG dahingehend, dass die für die Erteilung der Erlaubnis zuständigen Behörden uneingeschränkt Auskunft über den Betreiber aus dem Bundeszentralregister erhalten können. Dies erscheint notwendig, damit die Behörde auch nach der Erlaubniserteilung von Verurteilungen des Betreibers (die z.B. zu einem Widerruf der Erlaubnis führen können) Kenntnis erlangen kann. • Finanzierung von Umschulungen u.ä. für Prostituierte, die ihre Tätigkeit aufgeben wollen. |
| 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> <p>Erforderlich ist ein eigenständiges Gesetz, das die spezifische Situation von Prostituierten ebenso in den Blick nimmt, wie gesamtgesellschaftliche Auswirkungen.</p> <p><i>Gibt es Regulierungsbereiche, die den Ländern überlassen bleiben sollten? Welche? Welche Behörden sollten für die Umsetzung zuständig sein?</i></p> |
| L. | <p><i>Zusammenfassend: Welche gesetzlichen Regelungen sind besonders wichtig bzw. unverzichtbar?</i></p> |

| | |
|-----------|---|
| | <p>Durch eine gesetzliche Nachsteuerung sollte primär der Schutz der Prostituierten und ihre Position im Verhältnis zu Dritten gestärkt werden. Es ist sicherzustellen, dass das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung der Prostituierten jederzeit gewahrt bleibt. In diesem Zusammenhang sollte die Möglichkeit, Prostitution als abhängiges Beschäftigungsverhältnis auszuüben abgeschafft werden, auch in anderen Gestaltungen sollten Vorgaben/Weisungen gegenüber Sexarbeiter_innen ausgeschlossen werden. Ferner sollte ein Verbot bestimmter Angebotsformen, die strukturell besonders gefährlich sind, aufgenommen werden (insbes. Flat-Rate-Modelle, Gang-Bang-Partys). Darüber hinaus sollten Mindeststandards in Bezug auf Prostitutionsstätten und andere Prostitutionsgewerbe aufgenommen werden. Die Gewinnerzielungsmöglichkeiten für Dritte (Betreiber/Vermieter) sollte zugunsten der Gewinnerzielung der Sexarbeiter_innen eingeschränkt werden. Die aufenthaltsrechtliche Situation von Opfern von Menschenhandel sollte verbessert werden.</p> |
| M. | <p><i>Flankierende Maßnahmen außerhalb der Bundesgesetzgebung:</i></p> |
| | <p><i>Welche sonstigen Maßnahmen halten Sie für notwendig, um die psychosoziale Beratung, die gesundheitliche Beratung und Versorgung von Menschen in der Prostitution zu verbessern, um den Ausstieg aus der Prostitution zu erleichtern bzw. für Menschen in der Prostitution die berufliche Umorientierung zu unterstützen und um Menschen in der Prostitution in der Wahrnehmung ihrer Rechte zu stärken?</i></p> <p>Es sollten Anweisungen an die Bundesagentur für Arbeit erfolgen, die berufliche Umorientierung von Prostituierten zu fördern und ihnen Alternativen aufzuzeigen, wenn sie sich an die Agentur wenden.</p> |
| N. | <p>Sonstige Anmerkungen</p> |

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

der

*Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
der Freien und Hansestadt Hamburg*

| | |
|-----------|---|
| 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>Hamburg befürwortet ausdrücklich die Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten. Sie dient in erster Linie der Ausgestaltung von Verhältnissen, die die freiwillige Ausübung von Prostitution betreffen und deutliche Grenzen zur unfreiwilligen und ausbeuterischen Prostitution schaffen. Im Grundsatz muss sich das Gewerbe der Prostitutionsausübung in der Regelung an ‚normale‘ Berufe annähern. Dabei wird nicht verkannt, dass Prostitution immer ein besonderes Gewerbe sein wird („kein Beruf wie jeder andere“, Bundesverfassungsgericht vom 28.04.2009).</p> <p>Soweit es um organisierte Prostitution geht, d.h., die Gewerbeausübung in Bordellen stattfindet, über Escort-Agenturen vermittelt oder in anderer Form gesteuert wird, sollte die Prostituierte diese Arbeitsausübung immer nur als Angestellte ausüben können. Damit verbunden ist eine Anmeldepflicht des Arbeitgebers (Bordell- bzw. Agenturbetreibers) hinsichtlich steuerlicher Abgaben und aller Sozialabgaben. Eine der Tätigkeit angemessene Arbeitsvertragsgestaltung muss möglich gemacht werden – etwas in Form von kürzesten Kündigungsfristen (binnen Tagesfrist) zugunsten der Prostituierten.</p> <p>In nicht organisierten Bereichen können andere Formen der Prostitution (Straßenprostitution, Wohnmobilprostitution) in selbständiger Gewerbeausübung betrieben werden. Gleiches kann auch für die sogenannte Apartmentprostitution gelten - soweit die Prostituierte in ihrer eigenen Wohnung der Prostitution nachgeht. Bei gewerblichen Zimmervermietern gilt das für Bordellbetreiber ausgeführte.</p> <p>In all diesen Arbeitsbereichen kommt es in einem nicht geringen Maße zur Ausbeutung der dort tätigen Personen. Welche Regelungen auch immer in der Zukunft existieren, ein vollständiges Vermeiden von Ausbeuten wird es nicht geben. Wesentlich ist, die Prostituierten in ein festes Gefüge von Rechten und Pflichten einzubinden.</p> |
| B. | Anwendungsbereich des Gesetzes: |
| | <p><i>Welche Angebotsformen von sexuellen Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen und Betrieben im Umfeld von Prostitution sollen durch das Gesetz erfasst werden? Welche nicht?</i></p> <p>Grundsätzlich sollte das Gesetz nicht auf bestimmte sexuelle Dienstleistungen abstellen. Gerade dieser Aspekt fällt unter die sexuelle Eigenverantwortung der Prostituierten und sollte ausdrücklich nicht reglementiert werden. Eine moralische Bewertung der verschiedenen sexuellen Dienstleistungen mit der Folge eines Verbotskatalogs sollte jedoch unterbleiben. Dabei wird nicht verkannt, dass bestimmte sexuelle Dienstleistungen (Stichwort ‚Gang-Bang-Party‘, Flat-Rate-Bordell) durchaus auch ethische Grundsätze berühren. Allerdings gilt auch hier, dass der Bordellbetreiber diese Leistungen nicht vorschreiben darf. Die Entscheidung liegt bei der Prostituierten.</p> |
| C. | Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe: |
| | <p><u>Vorbemerkung</u> Das Führen eines „Bordells“ ist eine gewerbliche Tätigkeit nach der Gewerbeordnung. Bei Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden kann die Tätigkeit untersagt und der Betrieb geschlossen werden.</p> |

| | |
|-------|--|
| | Eine hierüber hinausgehende Regelung <u>in</u> der GewO wird abgelehnt. |
| 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> <i>Welche Regelung sollte für die Wohnungsprostitution gelten?</i> <i>Welche Voraussetzungen sollten für die Erteilung einer Erlaubnis gelten – ggf. abgestuft nach Angebotsformen?</i> <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>Erlaubnispflicht für alle Betriebsstätten mit organisiertem bzw. organisierendem Charakter:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bordelle, • Steigen, • Laufhäuser, • Escort-Agenturen, • gewerbliche Zimmervermietungen <p>Anzeigepflicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wohnmobilprostitution. <p>Keine Anzeigepflicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Straßenprostitution. <p>Hinsichtlich der Wohnungsprostitution gilt zu beachten, dass Wohnungen grundsätzlich dem besonderen Schutz der Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 GG unterliegen. Aber auch die Mischnutzung aus Wohnen und Arbeiten hebt diesen Schutz nicht per se auf. Dies gilt allerdings dann nicht, wenn die Wohnung allein bzw. überwiegend zu Gewerbezwecken genutzt wird. Insofern gelten schon bestimmte Einschränkungen für die Wohnungsprostitution. Regelungsbedürftig ist in diesem Bereich daher ein Betretungsrecht für die zuständige Behörde, bzw. für Organisationen mit Präventionscharakter - wozu in diesem Fall auch die Polizei gehört.</p> <p>Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis müssen sich am Einzelfall ausrichten. Dabei kann zumindest vom Grundsatz her gelten, dass größere Betriebe umfangreiche Auflagen erfüllen müssen. Während Klein-/Kleinstbordelle (drei bis fünf Mitarbeiter) möglicherweise nur hygienische Auflagen erfüllen müssen, kommen für größere Betriebe durchaus kleinteilige, am jeweiligen Betrieb ausgerichtete und mit anderen Behörden abgestimmte Auflagen infrage. Dazu gehören könnte bspw. das Verbot des Aufenthaltes von ‚Milieupersonen‘.</p> |
| C.II. | <p>Auflagen, fachgesetzliche Vorgaben, „Mindeststandards“ für Prostitutionsbetriebe <i>In welcher Weise sollten (räumliche, gesundheitsbezogene, sicherheitsbezogene) Vorgaben an die Gestaltung von Prostitutionsstätten zum Schutz der im Sexgewerbe Tätigen bzw. ihrer Kunden sowie der Nachbarschaft, der Jugend, der Allgemeinheit geregelt werden?</i> <i>Welche Vorgaben sollten gesetzlich bzw. durch Verordnung geregelt werden, welche können ins Ermessen der ausführenden Behörden gestellt werden?</i></p> |

| | |
|---------------------|---|
| | <p>Die Auflagen hinsichtlich der spezifischen Lage - insbesondere die Frage, ob ein Betrieb dort überhaupt zulässig ist - muss jeweils im Einzelfall entschieden werden und richtet sich natürlich auch an den Interessen der Allgemeinheit und insbesondere an den Interessen des Jugendschutzes aus. Sinnvoll erscheinen solche realistisch einhaltbaren Auflagen, die die hygienischen Grundbedürfnisse garantieren. Hier sollten im Vorfeld zu einem Gesetzesentwurf auch Gewerberechtl. mit ihrer Rechts- und Praxiserfahrung aus dem entsprechenden Ordnungsrecht (HygieneVO etc.) zur Findung realistischer und nützlicher Anforderungen hinzugezogen werden.</p> <p>Unter Sicherheitsaspekten ist ein wesentlicher Aspekt des Schutzes der Prostituierten bereits das Bekanntsein eines Prostitutionsobjektes. Spezifische Schutzmaßnahmen (Notruf für Security) können im Einzelfall sinnvoll sein, können aber bei weitem nicht überall sinnvoll vorgeschrieben werden. In diesem Gewerbe wird es niemals zu einem hundertprozentigen Schutz kommen können. Dennoch wird hier als wichtige Auflage ein Betretungsrecht für alle Organisationen erachtet, die Präventionsarbeit leisten. Das können im Einzelfall Nichtregierungsorganisationen/Beratungs- und Hilfeorganisationen, aber auch die Polizei sein.</p> <p>Maßnahmen hinsichtlich eines evtl. möglichen Freierschutzes werden hier nicht als notwendig erachtet.</p> |
| <p>C.III</p> | <p><i>Untersagung bzw. Verbote</i> <i>Unter welchen Voraussetzungen soll der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes untersagt werden können? Sollten Verbote vorgesehen werden?</i></p> <p>Immer dann, wenn gegen wesentliche Auflagen verstoßen worden ist, muss dem Betreiber sofort die Konzession entzogen werden <u>und</u> der Betrieb muss sofort geschlossen werden. Von diesem Zeitpunkt kann ein neuer Betreiber eine neue Konzession beantragen. Der Betrieb muss in dieser Zeit ruhen.</p> <p>Verbotsindizierend können unter Anderem strafrechtliche Auffälligkeiten im Zusammenhang mit dem Rotlicht sein. Geringere Verstöße, wie z.B. gegen hygienische Auflagen, können mit einem Bußgeld belegt werden. Sollte ein Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution vorgeschrieben werden (siehe F.I.), dann sollte ein Verstoß dagegen ebenfalls zur Schließung des Betriebes führen.</p> |
| <p>C.IV.</p> | <p><i>Pflichten des Betreibers</i> <i>Welche Pflichten des Betreibers sollten geregelt werden?</i></p> <p>Der Betreiber ist der Arbeitgeber. In der Praxis hat er bis jetzt wenig Interesse, für seine Beschäftigten die arbeits- und versicherungsrechtlichen Vorzüge durch Einrichten eines ordentlichen Beschäftigungsverhältnisses sicherzustellen. Genau das sollte er in Zukunft tun müssen. Darüber hinaus ergeben sich spezifische Pflichten ggf. aus den Konzessionsauflagen.</p> |
| <p>D.</p> | <p><i>Anzeige- /Anmeldepflicht für Prostituierte:</i></p> <p><u>Vorbemerkung:</u> Das Anbieten von <u>eigenen</u> sexuellen Dienstleistungen ist <u>keine</u> gewerbliche Tätigkeit nach der Gewerbeordnung und dementsprechend auch <u>nicht</u> beim Gewerbeamt anzuzeigen. Würde eine gewerbeordnungsrechtliche Anzeigepflicht bestehen, wäre nach der Gewerbeordnung der Name, Ort und Art der Tätigkeit für jeden öffentlich, was die Situation der Prostituierten verschlechtern würde (z.B. bzgl. Erpressbarkeit).</p> |

| | |
|---------------------|---|
| <p>D.I.</p> | <p><i>Sollten Prostituierte bzw. Personen, die sexuelle Dienstleistungen gewerblich anbieten wollen, verpflichtet werden, die Aufnahme ihrer Tätigkeit bei der zuständigen Behörde anzuzeigen? (ggf.: einmalig / bei jedem Ortwechsel/ bei Beendigung)?</i></p> <p>Die Frage würde sich bei grundsätzlicher Begründung von Beschäftigungsverhältnissen bei abhängiger Beschäftigung in einem Bordell erübrigen. Der Arbeitgeber ist zur Meldung verpflichtet. Diese löst die Arbeitgeberpflichten aus, insbesondere Arbeitgeberbeiträge zu Renten- und Sozialversicherung abzuführen.</p> <p>Die selbständige Tätigkeit sollte finanzbehördlich aktenkundig sein. Hier wäre für einen Gesetzesentwurf steuerfachliche Expertise einzuholen. Insgesamt muss der Gesetzesentwurf Prostitution entweder als abhängiges Beschäftigungsverhältnis oder selbständige Tätigkeit mit den entsprechenden versicherungs-, steuer- sowie arbeitsrechtlichen Voraussetzungen und Konsequenzen beschreiben. Im Hinblick auf eine generelle Anzeigenpflicht der selbstständig tätigen Prostituierten ist der Meinungsbildungsprozess noch nicht abgeschlossen. Keinesfalls sollte durch eine generelle Anzeigenpflicht der selbstständig tätigen Prostituierten, wodurch deren Namen, Ort und Ausübung der Prostitution öffentlich werden könnte, eine Verschlechterung der Situation der Prostituierten ausgelöst werden. Dies ist besonders dann der Fall, wenn eine große Nähe zum kriminellen Milieu besteht.</p> |
| <p>D.II.</p> | <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>Eine Beratungs-, bzw. Informationspflicht wird für sinnvoll erachtet. Insoweit sollte ein Hinweis auf die vorhandenen Beratungs- und Hilfeinrichtungen erfolgen. Diese Beratung sollte freiwillig erfolgen und keine Abhängigkeit zu einer möglichen Anmeldepflicht herstellen.</p> <p>Anknüpfend an die Antwort zu D.I. soll hier noch einmal darauf hingewiesen werden, dass Prostituierte sich grundsätzlich nicht anmelden müssen, wenn sie unselbständig beschäftigt sind, wie es wohl in der Mehrzahl der Fälle sein wird. Die Anmeldepflicht obliegt dann dem Bordellbetreiber. Dieser muss im Rahmen von Kontrollen des Betriebes die entsprechenden Unterlagen vorlegen können.</p> <p>Auskunftsrechte werden nur dort tangiert sein, wo Prostituierte selbständig arbeiten. Um den Belangen der Prostituierten Rechnung zu tragen, könnte hier vor einer allgemeinen, bzw. obligatorischen Auskunftspflicht dahingehend abgewichen werden, indem zunächst die Prostituierte selbst angehört/informiert wird.</p> |
| <p>E.</p> | <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>In Hamburg gibt es nach Schätzungen der Polizei aktuell rund 350 Prostitutionsbetriebe und rund 2500 Prostituierte, die hier täglich in diesem Gewerbe anzutreffen sind:</p> <table border="1" data-bbox="293 427 919 694"> <tr> <td>Sonstige</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td>Clubs</td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>Steigen/gewerbliche Zimmervermietungen</td> <td>45</td> </tr> <tr> <td>Laufhäuser</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>Modellwohnungen</td> <td>250</td> </tr> <tr> <td>Stundenhotels (St. Georg)</td> <td>6</td> </tr> </table> <p>Ob dieser Zahlen wird eine sinnhafte Überprüfung durch die bisher zuständige (Gewerbe-) Behörde kaum möglich sein. Nicht nur aus diesem Grund wird es von Seiten der Polizei für unverzichtbar gehalten, dass auch die Polizei Betretungs- und Überprüfungsrechte erhält. Neben den (Präventions-) Kontrollen geht es auch um das Erkennen von Opfern von Menschenhandel.</p> | Sonstige | 50 | Clubs | 22 | Steigen/gewerbliche Zimmervermietungen | 45 | Laufhäuser | 4 | Modellwohnungen | 250 | Stundenhotels (St. Georg) | 6 |
| Sonstige | 50 | | | | | | | | | | | | |
| Clubs | 22 | | | | | | | | | | | | |
| Steigen/gewerbliche Zimmervermietungen | 45 | | | | | | | | | | | | |
| Laufhäuser | 4 | | | | | | | | | | | | |
| Modellwohnungen | 250 | | | | | | | | | | | | |
| Stundenhotels (St. Georg) | 6 | | | | | | | | | | | | |
| F. | Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution: | | | | | | | | | | | | |
| F.I. | <p>Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution: <i>Sollte ein Mindestalter von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution vorgeschrieben werden? Wenn ja, wie sollte dieses ausgestaltet sein? Sollte es sanktionsbewehrt sein?</i></p> <p>Aus polizeilicher ist der Personenkreis der 18-bis 20-jährigen Frauen ein beliebtes Ziel professioneller Zuhälter. Ein Mindestalter mag für diejenigen jungen heranwachsenden Frauen zwischen 18 und 21 sinnvoll sein, bei denen noch ein erzieherischer Bedarf besteht. Deren Schutz leitet sich aus § 41 SGB VIII ab. Gleichzeitig würde die Festlegung eines Mindestalters ab 21 Jahren aus Sicht der Beratungspraxis mit jungen Frauen zwar einen gewissen Schutz vor Ausbeutung bieten, aber gleichzeitig die Aktivitäten im Dunkelfeld erhöhen. Von der Altersbegrenzung wären – so die Erfahrungen der Beratungspraxis – auch viele Migrantinnen betroffen, deren Feststellung des Alters oft ein Problem darstellen könnte. Mit der Definition eines Verbots besteht zumindest auch immer die Gefahr der Kriminalisierung der Betroffenen. Statt eines Verbots zwischen 18 und 21 Jahren könnten insoweit – auch vom Bund geförderte - präventive Angebote – speziell für junge Frauen, aber auch Männer – sinnvoll sein.</p> <p>Ob zudem allen volljährigen Frauen zwischen 18 und 21 die Reife abgesprochen werden kann, ihr Recht auf sexuelle Selbstbestimmung und den eigenen Körper auszuüben, bedarf der weiteren fachlichen Erörterung.</p> <p>In keinem Fall dürfte eine Regelung getroffen werden, die Prostituierte unter 21 Jahren sanktioniert. Es muss im Zweifel der Beschäftigungsgeber im Fokus von Sanktionen stehen.</p> <p>Hamburg erwartet der Expertenanhörung Impulse für die weitere Meinungsbildung abgewartet werden.</p> | | | | | | | | | | | | |
| F.II. | <p>Kondompflicht: <i>Befürworten Sie eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung von Kondomen für (weibliche und männliche) Prostituierte und deren Kunden? Wenn ja, sehen Sie <u>bundesgesetzlichen</u> Regelungsbedarf?</i></p> | | | | | | | | | | | | |

| | |
|---------------------|---|
| | <p>Nein. Insoweit wird auch kein (bundesgesetzlicher) Regelungsbedarf gesehen.</p> <p>In der Einführung einer Kondompflicht wird kein geeignetes Mittel gesehen, um die Übertragung von HIV und anderen sexuell übertragbaren Infektionen wirksam zu verhindern. Kondome haben in Deutschland eine hohe Akzeptanz. Die Verwendung von Kondomen als wirksamer Schutz ist in der Bevölkerung laut aktuellen Umfragen der BZgA der überwiegenden Mehrheit bekannt. Auch in der Sexarbeit werden Kondom mehrheitlich genutzt und zudem von Beratungseinrichtungen kostenlos zur Verfügung gestellt.</p> <p>Die Übertragung von sexuell übertragbaren Infektionen vollzieht sich in einer intimen Situation, die staatlicher Kontrolle nicht zugänglich ist. Bei freiwilligen sexuellen Kontakten zwischen mündigen erwachsenen Personen sind diese in gleichem Maße für deren Gestaltung – d.h. die Art der Praktiken und die Anwendung von Schutzmaßnahmen zur Vermeidung einer Ansteckung – verantwortlich. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um einen bezahlten oder einen nicht-bezahlten Sexualkontakt handelt.</p> <p>Die Anwendung von Schutzmaßnahmen und professionelles Verhalten in bezahlten Sexualkontakten hängen u. a. davon ab, wie informiert und selbstbewusst Prostituierte sind, ob sie über Perspektiven verfügen oder ob sie unter Diskriminierung und Gewalt leiden und Verfolgung fürchten. Maßnahmen, die die Rechte der Prostituierten stärken, wirken sich positiv auch auf die Vermeidung von STI aus.</p> |
| <p>F.III</p> | <p><i>Werbung für sexuelle Dienstleistungen:</i> <i>Befürworten Sie ein Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr?</i> <i>Sehen Sie sonstigen Gesetzgebungsbedarf im Zusammenhang mit Werbung für Prostitution?</i></p> <p>Grds. wird kein Regelungsbedarf gesehen. Diskutiert werden könnte ein Verbot von Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr in Bordellen. Denn der hinter der Website stehende Bordellbetreiber soll mit der Regulierung der Prostitution künftig gerade in die Verantwortung genommen werden, für gesunde Arbeitsbedingungen zu sorgen.</p> |
| <p>F.IV.</p> | <p><i>Sollten verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte vorgesehen werden?</i> <i>Wenn ja, in welcher Weise und mit welcher Zielsetzung?</i></p> <p>Nein. Der öffentliche Gesundheitsdienst hält die erneute Einführung einer Untersuchungspflicht nicht für sinnvoll. Verpflichtende Untersuchungen für Prostituierte sind unverhältnismäßig. Als verfassungsrechtliches Gebot ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gem. Art. 1 Abs.3, Art. 20 Abs. 3 GG verbindlich. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebietet grundsätzlich die Wahl des geringstmöglichen staatlichen Eingriffs. Das Ziel, Prostituierte und Freier vor Infektionen zu schützen, kann mit freiwilligen, anonymen, niedrigschwelligen und vertrauensstiftenden Angeboten sowie aufsuchender Betreuung besser erreicht werden. Eine darüber hinaus gehende generelle Verpflichtung zur Untersuchung aller Prostituierten stellt sich schon aus diesem Grunde als unverhältnismäßig dar. Auch epidemiologisch ist nicht belegbar, dass Prostituierte per se mehr an sexuell übertragbaren Erkrankungen leiden, als andere Personen in vergleichbaren Lebenssituationen. Ein höheres Risiko, sich mit STI zu infizieren, haben junge Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter mit unzureichende Deutschkenntnissen und Sexarbeiterinnen/Sexarbeiter, die auf der Straße arbeiten. Diese Gruppen werden jedoch von einer Untersuchungspflicht eher abgeschreckt. Wenn Prostituierte zum Aufsuchen einer Beratungsstelle verpflichtet sind und/oder sich auf behördliche Anordnung hin einer Untersuchung unterziehen müssen, kann kein vertrauensvolles Arzt-Patient-Verhältnis zustande kommen. Dies gilt ganz besonders für die Intimität einer Untersuchung der Geschlechtsorgane. Wenn eine solche Untersuchung erzwungen wird, erschwert dies – ganz abgesehen von der rechtlichen Fragwürdigkeit – die Annahme präventiver Botschaften und verringert die für die Prävention unerlässliche Selbstachtung und Selbstbestimmung.</p> |

| | |
|-------|--|
| F.V. | <p>Sollten sonstige Regelungen für die Ausübung der Prostitution vorgesehen werden; und wenn ja welche? ./.</p> |
| F.VI. | <p>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?</p> <p>Analog zum Hinweis auf Jugendschutzbestimmungen in Gaststätten könnte erwogen werden, deutliche und unmissverständliche Hinweise auf Beratungs- und Hilfsorganisationen und die Erreichbarkeit bestimmter Polizeidienststellen (ggf. in versch. Sprachen) in Bordellräumlichkeiten anzubringen, die ausschließlich von den Prostituierten genutzt werden (Küche, Aufenthalts- oder Umkleieräume pp). Dies könnte alternativ auch als Auflage für die Konzession verlangt werden.</p> |
| G. | <p>Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden:</p> <p>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?</p> <p>Der Gesetzgeber hatte bereits im bestehenden ProstG ein Weisungsrecht aufgenommen, allerdings versäumt, dieses unmissverständlich zu formulieren und zu präzisieren.</p> <p>Ein Weisungsrecht muss <u>alle</u> sexuellen Aspekte, die in die sexuelle Eigenverantwortung der Prostituierten fallen, <u>ausschließen</u>. Ein Bordellbetreiber darf lediglich Weisungsrechte hinsichtlich seiner Betriebsführung haben. Dazu gehören Anwesenheitspflichten zu bestimmten (Uhr-) Zeiten, Pausenregelungen.</p> |
| H. | <p>Kommunaler Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution:</p> <p>Sehen Sie <u>gesetzgeberischen</u> Bedarf auf <u>Bundesebene</u> hinsichtlich der kommunalen bzw. regionalen Gestaltungsmöglichkeiten für die Bereiche, in denen der Prostitution nachgegangen werden darf? (z.B. Sperrgebiete, Bauplanungs-/ Baunutzungsrecht, Ausgestaltung des Straßenstrichs etc.)</p> <p>Der – mögliche – Gedanke einer bundesweiten Regulierung der Prostitution über eine wie auch immer geartete Einführung von Sperrgebietszonen ist nach den Erfahrungen Hamburgs mit Blick auf die negativen sozialen Auswirkungen der hiesigen Kontaktverbotsverordnung St. Georg fachlich abzulehnen. Da solche Zonen gerade in von Prostitution bestimmten Vierteln der Städte eingerichtet werden, führen sie zu einer faktischen Illegalisierung des - eben durch das ProstG – legitimierten Tätigkeitsfeldes der Prostitution. Daraus folgende Bußgelder treffen gerade auf dem Straßenstrich arbeitende, besonders prekär lebende Prostituierte auf das Empfindlichste. Bußgelder müssen gerade durch mehr Freierkontakte abgezahlt werden.</p> |
| I. | <p>Schnittstellen zum Strafrecht:</p> <p>Inwieweit sehen Sie im Kontext der Regulierung von Prostitution ergänzenden strafrechtlichen Anpassungsbedarf?</p> <p>Konkrete gesetzgeberische Vorhaben auf dem Gebiet des Strafrechts sind hier derzeit nicht bekannt. Eine Befragung von Staatsanwaltschaften und Gerichten, ob aus der dortigen Strafrechtspraxis regelungsbedürftige Bereiche bekannt sind, konnte angesichts der kurzen Frist nicht erfolgen.</p> <p>Im Bundesrat wurde zuletzt diskutiert, ob es erforderlich ist, einen neuen Straftatbestand zu schaffen, nach dem Freier, die wissentlich die Zwangslage von Menschenhandelsopfern</p> |

| | |
|-----------|--|
| | <p>missbrauchen, bestraft werden können.¹ In seiner 921. Sitzung am 11.04.2014 hat der Bundesrat allerdings eine EntschlieÙung² gefasst, nach der die derzeitige Regelung in § 138 Nr. 6 StGB (Nichtanzeige geplanter Straftaten) ausreichend sei. Zudem könne sich die Schaffung eines entsprechenden Straftatbestands als kontraproduktiv erweisen, da gerade im Bereich des Menschenhandels viele Fälle erst nach entsprechenden Hinweisen von Freiern aufgeklärt werden könnten. Diese Freier könnten sich jedoch gehindert sehen, Anzeigen zu erstatten, wenn sie fürchten müssten, sich dadurch selbst der Gefahr einer Strafbarkeit auszusetzen.</p> <p>Ob der § 138 Nr. 6 StGB tatsächlich ausreichend ist, um Menschenhandel bzw. die diesen begünstigenden Anreize zu bekämpfen, könnte allerdings noch einmal geprüft werden. Denn bei der genannten Vorschrift handelt es sich um ein Vorsatzdelikt, das bedeutet, dem Täter muss nachgewiesen werden, dass er für möglich gehalten hat, dass es sich um ein Menschenhandelsopfer handelt, und dass er dieses auch billigend in Kauf genommen hat. Dieser Nachweis dürfte in der Praxis oftmals schwer zu führen sein.</p> <p>Daher könnte erwogen werden, einen Tatbestand zu schaffen, der statt des Vorsatzes bei entsprechenden Freiern bereits Fahrlässigkeit oder wenigstens Leichtfertigkeit (als eine gesteigerte Form der Fahrlässigkeit) ausreichen lieÙe. Dann würde es für eine Anwendung eines entsprechenden Tatbestands bereits ausreichen, wenn dem Täter nachgewiesen werden kann, dass er angesichts der Umstände hätte erkennen können, dass er es mit Opfern von Menschenhandel zu tun hat, wenn er die im Verkehr erforderliche Sorgfalt aufgebracht hätte. Die Behauptung, keinen Vorsatz gehabt zu haben, wäre damit irrelevant.</p> <p>Der Gefahr, durch einen solchen Straftatbestand Ermittlungsansätze zu erschweren, weil sich Freier nicht mehr trauen, Hinweise zu geben, könnte durch Regelungen gebannt werden, durch die diesen bei entsprechender Unterstützung der Behörden Straffreiheit oder jedenfalls Strafmilderung zugebilligt wird.</p> <p><i>Strafprozessual</i> könnte überlegt werden, den Anwendungsbereich des § 255a StPO (Vorführung von Bild-Ton-Aufzeichnungen) in Fällen von Menschenhandel auszuweiten:</p> <p>Die Vorschrift erlaubt es derzeit, dass in Gerichtsverfahren wegen Menschenhandels die Vernehmung von Zeugen unter 18 Jahren in der Verhandlung ersetzt werden kann durch das Vorführen einer Aufzeichnung einer früheren richterlichen Vernehmung. Dadurch sollen besonders schutzwürdige Personen vor den Belastungen und Beeinträchtigungen einer erneuten Vernehmung im Gerichtssaal bewahrt werden. Sind Zeugen selbst Geschädigte des Menschenhandels, gilt die Regelung auch dann, wenn diese Zeugen zum Zeitpunkt der Straftat noch unter 18 Jahren alt waren; auf das Alter im Zeitpunkt der Gerichtsverhandlung kommt es dann nicht an.</p> <p>Es könnte erwogen werden, in Fällen von Menschenhandel diese Altersgrenzen dahingehend heraufzusetzen, dass Zeugen bis zu einem Alter von 21 Jahren davon erfasst werden. Dies lieÙe sich damit rechtfertigen, dass auch in dieser Altersgruppe noch von einer stärkeren Schutzbedürftigkeit ausgegangen werden kann.</p> |
| J. | Weiterer Regelungsbedarf: |
| | <p><i>Sehen Sie Regelungsbedarf zu weiteren Aspekten?</i></p> <p>Entsprechend dem Beschluss der 9. Integrationsministerkonferenz (dort TOP 7.4) soll das Aufenthaltsrecht für von Frauenhandel und Zwangsprostitution Betroffene verbessert werden, nicht zuletzt, um bei der Täterverfolgung im Strafverfahren als Zeuginnen mitzuwirken. Bereits zum Zeitpunkt ihrer Aussage soll ihnen eine Bleibeperspektive auch</p> |

¹ BR-Drs. 71/14.

² BR-Drs. 71/14 (B), Ziff. 5.

| | |
|-----------|--|
| | <p>über das Ende des Strafverfahrens hinaus garantiert werden. Ein besonderes Aufenthaltsrecht für besonders stark viktimisierte Betroffene sollte geregelt werden. Es sollte in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit des Kindernachzugs geregelt werden, da der Verbleib der Kinder im Heimatland von Tätern im Strafverfahren als Druckmittel genutzt wird, um Betroffene daran zu hindern, als Zeuginnen aufzutreten.</p> |
| K. | <p>Regelungsstandort; Vollzug; Länderregelungen:</p> <p><i>Sollte die Regulierung des Prostitutionsgewerbes in einem eigenen Gesetz verankert werden? Oder ist eine Eingliederung in bestehende Gesetze vorzuziehen? Gibt es Regulierungsbereiche, die den Ländern überlassen bleiben sollten? Welche? Welche Behörden sollten für die Umsetzung zuständig sein?</i></p> <p>Es wird für essentiell gehalten, dass die Regelungen zum Prostitutionsgewerbe umfassend und abschließend in einem eigenem Gesetz geregelt werden - dem ProstG. Ein wesentlicher Grund ist die häufige Kollision verschiedener Systematiken der einzelnen Gesetze. Die Prostitution hält für die Eingliederung in bestehende Gesetze zu viele Besonderheiten bereit. Hier wären möglicherweise zu viele Kompromisse erforderlich. Insbesondere geht es auch um die Frage der ‚zuständigen Behörde‘. Im bestehenden Gesetzeskontext werden z. B. die bisher für Gewerberecht zuständigen Behörden überfordert. Andererseits könnten Belange der Polizei gar nicht eingebracht werden. Von daher bietet sich nur die Schaffung eines eigenen Gesetzes an. Regulierungsbereiche, die den Ländern überlassen sein sollten, werden nicht gesehen. Sollte doch eine Regelung für erforderlich gehalten werden, dann sollte ein bundesweit gleicher Maßstab gelten.</p> |
| L. | <p>Zusammenfassend: Welche gesetzlichen Regelungen sind besonders wichtig bzw. unverzichtbar?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Aufenthaltsrechtliche Verbesserung (siehe K.) – grundsätzliches Betretungsrecht für die Polizei zu Präventionsgesprächen mit den Prostituierten – Einbinden der Prostituierten als Arbeitnehmerinnen in Bordellen – Klärung des Schutzalters für Prostituierte (siehe F.I). |
| M. | <p>Flankierende Maßnahmen außerhalb der Bundesgesetzgebung:</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>Laufende durch den Bund geförderte Ausstiegsprogramme sollten fortgesetzt werden.</p> <p>Jede Maßnahme, die die Rechte und die psychosoziale Situation der in der Sexarbeit tätigen Menschen stärkt, wirkt sich positiv auch auf die Vermeidung von HIV und anderen STI aus. Zielgruppenspezifische und aufsuchende Beratungsangebote sowie ein leichter Zugang zu Informationen, Beratung, Diagnostik und Therapie sind die Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche HIV/STI-Prävention. Darüber hinaus wird auf die Bundesratsdrucksache 71/14 verwiesen.</p> |
| N. | <p>Sonstige Anmerkungen</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>Hamburg hat sich in der BR Drucksache 71/14 der alternativen Entschließung auf Initiative von Rheinland-Pfalz angeschlossen.</p> <p>Hinsichtlich der grundsätzlichen Sichtweise zur Thematik „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ wird auf den BR-Beschluss vom 11.04.2014 (BR-Drs. 71/14(Beschluss) verwiesen und zwar – aus Sicht des Wirtschaftsressorts – insbesondere auf Tz. II. 1., wonach etwaige Regelungen im Prostitutionsgesetz erfolgen sollen (vgl. auch Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz vom 14./15.12.2009 zu TOP 19.3: <i>„Die Wirtschaftsministerkonferenz ist zu der Frage der rechtlichen Regulierung von Prostitutionsstätten der Auffassung, dass die Gewerbeordnung kein geeignetes Instrument ist, um den Schutz von Prostituierten zu verbessern.“</i> und die entsprechende Empfehlung Tz. 5.3 vom Hamburger „Runden Tisch Sexuelle Dienstleistungen“ vom 02.06.2010).</p> |
|--|--|

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

des

*Ministeriums für Arbeit, Gleichstellung und Soziales des Landes
Mecklenburg-Vorpommern*

Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Bearbeiter: Julia Bartels
Telefon: 0385/588-9083
AZ: 821-00000-2014/005-007
(Bitte bei Antwort angeben)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
Glinkastr. 24
10117 Berlin

E-Mail: Julia.Bartels@sm.mv-regierung.de

Schwerin, 26.05.2014

Schreiben von Frau Bundesministerin Manuela Schwesig vom 16. Mai 2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nutzt die Leitstelle für Frauen und Gleichstellung die Möglichkeit, zum Fragenkatalog für die Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ am 12. Juni 2014 in Ihrem Hause Stellung zu nehmen.

Die Leitstelle für Frauen und Gleichstellung ist für den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung zuständig. Im Kontext der Regulierung von Prostitution wird folgender strafrechtlicher Anpassungsbedarf gesehen:

Entsprechend der strafrechtlichen Systematik steht der Schutz der sexuellen Selbstbestimmung im Mittelpunkt. Dieser Schutz sollte noch weiter verstärkt werden, in dem die Schutzaltersgrenzen vereinheitlicht werden, das sogenannte Vermieterprivileg abgeschafft wird, das eine mildere Strafandrohung bei der Ausbeutung durch den Wohnungsinhaber nach § 180 a Absatz 2 Nummer 2 StGB gegenüber der Ausbeutung durch Zuhälter gemäß § 181a Absatz 1 StGB sowie die gesetzliche Bestimmung der Grenzen zulässiger Weisungen im sexuellen Dienstleistungsgewerbe vorsieht.

Die Schaffung eines speziellen Straftatbestandes für Freier, die mit Wissen und Wollen die Zwangslage Betroffener von Menschenhandel ausnutzen, bringt keine Vorteile. § 138 Absatz 1 Nummer 6 StGB bestraft ein derartiges Verhalten bereits jetzt. Allerdings hat diese Regelung so gut wie keine praktische Relevanz, denn den Freiern ist in den meisten Fällen ein solcher Vorsatz nicht nachzuweisen. Nach Mitteilung von Beratungsstellen für Betroffene von Menschenhandel und der Polizei kommt eine Vielzahl von Hinweisen auf das Vorliegen von Menschenhandel von Freiern. Wenn Freier jedoch befürchten müssen, dass ihre Informationen strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen, werden sie zukünftig nicht bereit sein, entsprechende Hinweise zu geben oder gegen Menschenhändler auszusagen. Die Einführung einer solchen neuen Spezialvorschrift wäre deshalb in der Wirkung kontraproduktiv.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

gez. Claudia Ring

Hausanschrift:
Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und
Soziales Mecklenburg-Vorpommern
Werderstraße 124 · 19055 Schwerin

Postanschrift:
Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und
Soziales Mecklenburg-Vorpommern
19048 Schwerin

Telefon: 0385/588-9083
Telefax: 0385/588-9709Fax
E-Mail: poststelle@sm.mv-regierung.de
Internet: www.mv-regierung.de/sm

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

von

Frau Claudia Zimmermann-Schwartz

*Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des
Landes Nordrhein-Westfalen*

| | |
|------------------|---|
| | <p>Vorbemerkung</p> <p>1. Vorliegende Stellungnahme erfolgt durch MD'in Claudia Zimmermann-Schwartz, Abteilungsleiterin Emanzipation im Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen. Frau Zimmermann Schwartz leitet den Anfang des Jahres 2011 auf Landesebene eingerichteten Runden Tisch Prostitution.</p> <p>2. Grundsätzlich werden im Folgenden Positionen vertreten, die auf Landesebene bereits abgestimmt sind. Diese Abstimmung erfolgte zur Vorbereitung eines Bundesrats-Entschließungsantrags von NRW, der fast vollständig als Entschließung des Bundesrates „Maßnahmen zur Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten“ vom 11. April 2014, BR-Drucksache 71/14, angenommen wurde. Der Antragstext von NRW wurde lediglich durch die Forderung des Landes Rheinland-Pfalz nach Maßnahmen zur Verbesserung des Aufenthaltsrechts für von Frauenhandel und Zwangsprostitution Betroffene ergänzt (II Ziff. 3 des Bundesratsbeschlusses).</p> <p>3. Zusätzlich eingebrachte Aspekte basieren auf Diskussionsergebnissen aus dem Runden Tisch Prostitution des Landes Nordrhein-Westfalen. Dies wird im Einzelnen jeweils kenntlich gemacht. Der Runde Tisch hatte im Dezember 2010 durch Beschluss des Kabinetts den Auftrag erhalten, ein Handlungskonzept zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes in NRW zu erarbeiten. Die Landesregierung strebt an, die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Prostituierten zu verbessern und ihr Selbstbestimmungsrecht zu stärken. Darüber hinaus geht sie davon aus, dass die Regulierung der Prostitution einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung leisten kann. An diesem Gremium nehmen nicht nur Vertretungen aus Landesministerien, sondern auch kommunale Spitzenverbände, Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel, Beratungsstellen für weibliche und männliche Prostituierte sowie Prostituierte selbst teil. In bisher 14 Sitzungen wurden über 70 sachverständige Personen aus Wissenschaft und Praxis zu einzelnen Schwerpunktthemen gehört. Auch Menschen aus der Sexarbeit kamen zu Wort. Ausführliche und konsensual verabschiedete interne Protokolle dokumentieren den Erkenntnis- und Diskussionsstand der jeweiligen Sitzung. Wichtige Aspekte aus der Arbeit des Runden Tisches hat die Landesregierung bereits in ihrem Entschließungsantrag aufgegriffen. Der Prozess des Runden Tisches ist in diesem Format im Wesentlichen abgeschlossen. In einer letzten Sitzung nach der Sommerpause wird der Runde Tisch Handlungsempfehlungen verabschieden, die Kabinett und danach auch dem Landtag vorgelegt werden sollen.</p> |
| <p>A.</p> | <p><i>Ziele und Regelungsbereiche eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes:</i></p> |
| | <p><i>Was sind die wichtigsten Ziele und die wichtigsten Regelungsbereiche eines Gesetzesvorhabens zur Regulierung von Prostitution?</i></p> <p>Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen verfolgt vorrangig folgende Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Größerer Schutz der Prostituierten vor Gewalt und Ausbeutung - Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Prostituierten - Verbesserung der ordnungsbehördlichen Kontrollmöglichkeiten - Bekämpfung illegaler Formen der Prostitution <p><i>Welche Auswirkungen erwarten Sie von einem solchen Gesetz?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Weiterentwicklung und Ergänzung des Prostitutionsgesetzes - Mehr Rechtssicherheit für alle Beteiligten - Vereinheitlichung der behördlichen Praxis - Entstigmatisierung von Prostituierten. |

| | |
|-------------|---|
| 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?</i></p> <p>Die Landesregierung ist der Auffassung, dass an erster Stelle die Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten stehen muss. Dabei ist der Begriff der Prostitutionsstätte, insbesondere im Hinblick auf neue, durch das Internet ermöglichte und begünstigte Formen von Prostitution (Vermittlung sexueller Dienstleistungen, Veranstaltungen), zu definieren. Darüber hinaus ist bei der Ausgestaltung der Regelungen auf den spezifischen Charakter der Prostitutionsstätte abzustellen.</p> <p>In der Diskussion am Runden Tisch überwog die Meinung, dass Regelungen erst ab einer ordnungspolitisch relevanten Größe zu treffen seien.</p> <p><i>Welche nicht?</i></p> <p>In der Arbeit des Runden Tisches wurde deutlich, dass Prostitution in Betriebsstätten nur ein Segment darstellt. Inwieweit eine weitere Regulierung von Angebotsformen wie z.B. Angebote im Internet oder Web-Cam-Sex notwendig sind, sollte weiterer Prüfung vorbehalten sein. Dabei sollte bedacht werden, dass das Internet die Bedingungen für Prostitution nachhaltig und zunehmend verändert und auch hier eine Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Prostituierten ein wichtiges Anliegen sein muss.</p> |
| C. | Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe: |
| C.1. | <p><i>Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten und ggf. weitere Formen des Prostitutionsgewerbes</i></p> <p><i>Welche Angebotsarten sollten als Prostitutionsstätte einer Erlaubnispflicht unterstellt werden?</i></p> <p>Eine Kabinetttbefassung mit diesen Detailfragen hat in NRW bisher noch nicht stattgefunden.</p> <p>Die Diskussion am Runden Tisch hat gezeigt, dass vor allem Angebote in festen Betriebsstätten (Bordelle und bordellartige Betriebe wie Laufhäuser, Sex-Clubs, Saunen, Wohnungen ab einer gewissen Größe etc.), auch Indoor-Veranstaltungen an wechselnden Orten, in den Blick genommen werden sollten.</p> <p><i>Sollte eine Erlaubnispflicht neben Bordellen und ähnlichen festen Betriebsstätten auch für weitere Formen des Prostitutionsgewerbes gelten (z.B. Escort-Agenturen, Wohnmobil-Prostitution, Prostitutions-Veranstaltungen)?</i></p> <p>Keine Kabinetttbefassung bisher. Enger Bezug zu B! Zugrunde zu legen ist auf jeden Fall ein Begriff der „Prostitutionsstätte“, der neuen Entwicklungen Rechnung trägt.</p> <p><i>Welche Regelung sollte für die Wohnungsprostitution gelten?</i></p> <p>Am Runden Tisch wurde deutlich, dass Wohnungsprostitution in unterschiedlichen Formen stattfindet. Wohnungsbordelle können durchaus Orte sein, an denen Opfer von Menschenhandel zu finden sind; es gibt aber nicht selten auch kleine Betriebe selbständiger Prostituiertes mit relativ guten Arbeitsbedingungen. Diese sollten nicht gleichgestellt werden mit Großbordellen, sondern benötigen spezifische Regelungen.</p> <p><i>Welche Voraussetzungen sollten für die Erteilung einer Erlaubnis gelten – ggf. abgestuft nach</i></p> |

| | |
|--------------|--|
| | <p><i>Angebotsformen?</i></p> <p>Die Landesregierung hält es für notwendig, eine Zuverlässigkeitsprüfung für Betreiberinnen und Betreiber sowie Mindestanforderungen an gesundheitliche, hygienische und räumliche Bedingungen festzulegen.</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?</i></p> <p>./.</p> <p><i>Wenn ja, für welche?</i></p> <p>./.</p> |
| 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?</i></p> <p>Am Runden Tisch wurden kommunale Modelle zur Reglementierung von Prostitutionsstätten vorgestellt, wie beispielsweise die Verwaltungspraxis der Stadt Dortmund („Dortmunder Modell“). Von diesen Erfahrungen gilt es zu profitieren.</p> <p><i>Welche Vorgaben sollten gesetzlich bzw. durch Verordnung geregelt werden, welche können ins Ermessen der ausführenden Behörden gestellt werden?</i></p> <p>./.</p> |
| C.III | <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>Für den Fall, dass die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis nicht mehr vorliegen, sollte ein differenzierter Kanon von Rechtsfolgen zur Verfügung stehen.</p> |
| C.IV. | <p><i>Pflichten des Betreibers</i> <i>Welche Pflichten des Betreibers sollten geregelt werden?</i></p> <p>Am Runden Tisch wurde wiederholt vorgetragen, dass auch auf Seite der Betreiber/innen der Wille besteht, bspw. saubere, geeignete Arbeitsräume zur Verfügung zu stellen, für Sicherheit zu sorgen und ordnungsgemäß Steuern abzuführen. Es herrscht ein großes Interesse der Branche, sich von der „Schmuddelkonkurrenz“ oder sogar einem kriminellen Umfeld abzugrenzen und sich in einem klar geregelten rechtlichen Rahmen zu bewegen. Als ein Problem in der Praxis wurde von Prostituierten moniert, häufig erhielten sie keine Bescheinigung über die im Düsseldorfer Verfahren abgeführte Steuer; dies muss sichergestellt sein.</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>Am Runden Tisch wurde deutlich, dass eine Anzeigepflicht selbständig tätiger Prostituierte angesichts der Mobilität des Personenkreises und der vielfach angestrebten Anonymität besonderen Schwierigkeiten begegnet. Ggf. ist es möglich, hier noch einmal nach dem Umfang der Tätigkeit (hauptberuflich/ nebenberuflich) zu differenzieren.</p> |
| D.II. | <p>Wenn ja: Ausgestaltung der Anzeigepflicht: <i>Sollte die Anmeldung mit einer Beratung /Information durch die zuständige Behörde bzw. damit betraute Stellen verknüpft werden?</i> <i>Sollte die Anzeige mit einer Pflicht zum Nachweis einer bestehenden Krankenversicherung oder weiteren Nachweisen verknüpft werden?</i> <i>Welchen Nachweis sollten Prostituierte über die erfolgte Anmeldung erhalten, und wofür könnten sie diesen nutzen?</i> <i>Welche Folgen sollten an einen Verstoß gegen die Anzeigepflicht geknüpft werden?</i> <i>Durch welche Stelle bzw. in welcher Form sollten die Meldedaten der Prostituierten aufgenommen bzw. registriert werden?</i> <i>Wie sollten ggf. Auskunftsrechte (z.B. im Vergleich zur Gewerbeauskunft) ausgestaltet werden, um schutzwürdigen Belange von Prostituierten Rechnung zu tragen?</i></p> <p>./.</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>Am Runden Tisch gab es die Tendenz, dass ein Betretungsrecht von Wohnungen, die der Prostitution dienen, wie es in § 41 PolG NRW geregelt ist (nur zur Abwehr dringender Gefahren), ausreichend sei. Allerdings wurde von Professor Renzikowski dafür geworben, Kontrollen ohne vorherige Ankündigung spezialgesetzlich im Zusammenhang mit einer Reglementierung der Prostitution zu normieren, da es dann um die Überwachung rechtlich vorgeschriebener Maßstäbe ginge (wie z.B. für Gaststätten).</p> |
| F. | <p>Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution:</p> |
| F.I. | <p>Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution: <i>Sollte ein Mindestalter von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution vorgeschrieben werden?</i></p> <p>./.</p> <p><i>Wenn ja, wie sollte dieses ausgestaltet sein? Sollte es sanktionsbewehrt sein?</i></p> |
| F.II. | <p>Kondompflicht: <i>Befürworten Sie eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung von Kondomen für (weibliche und männliche) Prostituierte und deren Kunden?</i></p> <p>Die Einführung einer Kondompflicht wurde am Runden Tisch Prostitution einhellig nicht befürwortet. Als Argumente wurden u.a. angeführt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Notwendig sind Aufklärung und Prävention statt Repression, wie es dem Paradigmenwechsel vom Bundesseuchenbekämpfungsgesetz zum Infektionsschutzgesetz entspricht. Dank dieser Vorgehensweise gehört Deutschland im europäischen Vergleich zu den Ländern mit der niedrigsten STI-Neuinfektionsrate. Eine Kondompflicht würde diesem Ansatz diametral widersprechen. - Sexarbeiter/innen brauchen definierte Rechte, nicht noch mehr Pflichten - Es fehlen Kontroll-, Vollzugs- und Sanktionsmöglichkeiten |

| | |
|--------------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Es besteht die Gefahr von Erpressbarkeit durch Betreiber/innen und Kunden - Außerdem würden die Zugänge zur Prostitutionsszene deutlich erschwert. <p><i>Wenn ja, sehen Sie <u>bundesgesetzlichen</u> Regelungsbedarf?</i></p> |
| F.III | <p>Werbung für sexuelle Dienstleistungen: <i>Befürworten Sie ein Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr?</i></p> <p>Am Runden Tisch ist ein Werbeverbot für ungeschützten Geschlechtsverkehr vor dem Hintergrund, dass entsprechende Werbung Druck auf Prostituierte ausübt, sowie angesichts neuer Phänomene, wie im Internet beworbener „Bare-back-gang-bang-Partys“, diskutiert worden. Ein Werbeverbot sollte deshalb geprüft werden.</p> <p><i>Sehen Sie sonstigen Gesetzgebungsbedarf im Zusammenhang mit Werbung für Prostitution?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - In der Diskussion am Runden Tisch wurde deutlich, dass Prostitutionswerbung inzwischen Teil der Medienlandschaft ist. Angesichts der Vergrößerung des Marktes für Prostitution im Internet gewinnt damit die Frage nach der Berechtigung für das bestehende Werbeverbot in den §§ 119 und 120 OWiG an Bedeutung. - Wie generell im Internet fehlen auch bei Darstellungen zu Prostitution durchgreifend wirksame Zugangsbarrieren zu potentiell jugendgefährdenden Inhalten. |
| F.IV. | <p><i>Sollten verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte vorgesehen werden?</i></p> <p>Verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen werden nicht befürwortet. Die Landesregierung hält die in § 19 Bundesinfektionsschutzgesetz vorgesehene Beratung und Untersuchung bzgl. sexuell übertragbarer Krankheiten durch die Gesundheitsämter für sinnvoll und ausreichend.</p> <p><u>Wenn ja</u>, in welcher Weise und mit welcher Zielsetzung?</p> |
| F.V. | <p><i>Sollten sonstige Regelungen für die Ausübung der Prostitution vorgesehen werden; und wenn ja welche?</i></p> <p>Ein wichtiger Diskussionspunkt des Runden Tisches war die Überlegung, ob die Festschreibung von Zugangsvoraussetzungen zum Einstieg in die selbständige Prostitution als Schutz von Prostituierten und zur Professionalisierung von Sexarbeit sinnvoll sei. Details – welche Voraussetzungen im Einzelnen und wer prüft sie? – wurden nicht vertieft erörtert.</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?</i></p> <p>Der Zugang zur gesundheitlichen Beratung ist im Infektionsschutzgesetz geregelt. Ohne Finanzierung durch den Bund sollte das Vorhalten psycho-sozialer Beratungsangebote Ländersache bleiben.</p> <p><i>Sehen Sie hierzu Gesetzgebungsbedarf auf Bundesebene?</i></p> <p>Nein.</p> |
| G. | <p>Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden:</p> |

| | |
|-----------|--|
| | <p><i>Sehen Sie – in Ergänzung der geltenden Regelungen – gesetzgeberischen Klarstellungsbedarf im Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden; z.B. hinsichtlich der Präzisierung der Grenzen des Weisungsrechts oder zu sonstigen Aspekten?</i></p> <p>Die Landesregierung ist der Auffassung, dass die Grenzen zulässiger Weisungen im sexuellen Dienstleistungsgewerbe per Gesetz bestimmt werden sollten.</p> <p>Auch Professor Renzikowski hielt in seinem Vortrag im Runden Tisch eine gesetzliche Klarstellung zur Abgrenzung des zulässigen Organisations- und Direktionsrechts von Bordellbetreiber/innen von dem Tatbestand der dirigistischen Zuhälterei (§ 181 a Absatz 1 Nr. 2 StGB) für notwendig. Arbeitsverträge nach § 1 Satz 2 ProstG könnten allgemeine Bestimmungen über Ort und Zeit, Arbeitskleidung und Hygienestandards, Art der sexuellen Dienstleistung, Preis und Abrechnungsmodalitäten vorsehen. Ein konkretes Weisungsrecht bestehe dann insbesondere hinsichtlich Zeit und Ort des Bereithaltens. Unter Verweis auf das ProstG werde die Tathandlung des § 181 a Abs. 1 Nr.2 von den Gerichten allerdings einschränkend ausgelegt, und es würden nur solche Täter bestraft, die Prostituierten bestimmte Kunden zuwiesen, bestimmte Sexualpraktiken vorschrieben, Häufigkeit und Dauer der sexuellen Dienstleistungen festlegten und Prostituierte bei Unbotmäßigkeit unter Druck setzten.</p> |
| H. | <p><i>Kommunaler Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution:</i></p> |
| | <p><i>Sehen Sie <u>gesetzgeberischen</u> Bedarf auf <u>Bundesebene</u> hinsichtlich der kommunalen bzw. regionalen Gestaltungsmöglichkeiten für die Bereiche, in denen der Prostitution nachgegangen werden darf? (z.B. Sperrgebiete, Bauplanungs-/ Baunutzungsrecht, Ausgestaltung des Straßenstrichs etc.)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Bauplanungsrecht</u>: In der Diskussion am Runden Tisch gab es Hinweise, dass die Abgrenzung von Wohnungsprostitution zu Bordellen/ bordellartigen Betrieben sowie die Beurteilung der Zulässigkeit von Wohnungsprostitution in Wohn- und Mischgebieten in der Praxis Probleme aufweisen. - <u>Sperrgebietsverordnung</u>: Armuts- und Elendsprostitution wird in der Öffentlichkeit am ehesten in der Straßenprostitution auffällig. Der Runde Tisch vertritt die Auffassung, dass für Straßenprostitution Räume geschaffen werden müssen, in denen sie sicher unter Wahrung schützenswerter Belange anderer ausgeübt werden kann. Zur Abgrenzung und Ausweisung derartiger Räume ist die Sperrbezirksverordnung grundsätzlich ein geeignetes Instrument, das allerdings durch weitere Maßnahmen flankiert werden muss. |
| I. | <p><i>Schnittstellen zum Strafrecht:</i></p> |
| | <p><i>Inwieweit sehen Sie im Kontext der Regulierung von Prostitution ergänzenden strafrechtlichen Anpassungsbedarf?</i></p> <p>Die Landesregierung begrüßt den mit dem Prostitutionsgesetz im Strafrecht eingeleiteten Paradigmenwechsel vom Schutz vor der Prostitution zum Schutz in der Prostitution. Dieser entspricht der strafrechtlichen Systematik, die den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung in den Mittelpunkt stellt. Sie bitte allerdings die Bundesregierung um Prüfung, ob dieser Schutz durch die Reform einzelner strafrechtlicher Vorschriften noch weiter verstärkt werden kann. Dies betrifft zum einen die Vereinheitlichung der Schutzaltersgrenzen, die Abschaffung des sogenannten Vermieterprivilegs, das eine mildere Strafdrohung bei der Ausbeutung durch den Wohnungsinhaber nach § 180 a Absatz 2 Nummer 2 StGB gegenüber der Ausbeutung durch Zuhälter nach § 181 a Absatz 1 StGB vorsieht, sowie die gesetzliche Bestimmung der Grenzen zulässiger Weisungen im sexuellen Dienstleistungsgewerbe.</p> |

| | |
|-----------|---|
| | <p>Die Landesregierung sieht dagegen keinen Vorteil in der Schaffung eines speziellen Straftatbestands für Freier, die wissentlich die Zwangslage von Menschenhandelsopfern missbrauchen. Ein solches Verhalten ist derzeit bereits nach § 138 Absatz 1 Nummer 6 StGB strafbar. Allerdings ist diese Norm ohne praktische Relevanz, da in der Regel Freiern ein solcher Vorsatz nicht nachzuweisen ist. Da nach Auskunft von Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel wie auch von Seiten der Polizei ein nicht unerheblicher Teil der Hinweise auf das Vorliegen von Menschenhandel von Freiern getätigt wird, wäre eine solche neu eingeführte Spezialvorschrift allenfalls von symbolischem Wert, in der Wirkung jedoch kontraproduktiv.</p> |
| J. | <p>Weiterer Regelungsbedarf:</p> <p><i>Sehen Sie Regelungsbedarf zu weiteren Aspekten?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Steuerrecht</u>: Am Runden Tisch wurde festgestellt, dass auf Ebene des Bundes die materiell-rechtlichen Grundlagen für eine einheitliche Besteuerung der Personen, die Einkünfte aus sexuellen Dienstleistungen erzielen, vorliegen. Allerdings erschweren die in der Prostitution bestehenden besonderen Verhältnisse die Besteuerung. Es besteht daher ein berechtigtes Interesse, auf diese Umstände angepasste Verfahren zu wählen, wobei das derzeit häufig angewandte „Düsseldorfer Verfahren“ zur pauschalierten Besteuerung von Sexarbeiter/innen unter verschiedenen Gesichtspunkten nicht befriedigen kann (z.B. keine gesetzliche Grundlage, zwischen Ländern unterschiedliche Anwendung).I: - <u>Sozialversicherungsrecht</u>: Am Runden Tisch dominierte die Auffassung, dass die mit dem ProstG geschaffene Möglichkeit der abhängigen Beschäftigung zwar an der Rechtswirklichkeit vorbeigeht, aber erhalten bleiben muss. Zur Weiterentwicklung des ProstG ist aber zu prüfen, auf welchen Wegen die gesetzlich angestrebte Option einer stärkeren Einbeziehung von Prostituierten in die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung erreicht werden kann. - Besonderes Augenmerk ist auf eine klare, die Besonderheiten des Prostitutionsgewerbes berücksichtigende <u>Abgrenzung der Selbständigkeit von Scheinselbständigkeit</u> zu richten. |
| K. | <p>Regelungsstandort; Vollzug; Länderregelungen:</p> <p><i>Sollte die Regulierung des Prostitutionsgewerbes in einem eigenen Gesetz verankert werden? Oder ist eine Eingliederung in bestehende Gesetze vorzuziehen?</i></p> <p>./.</p> <p><i>Gibt es Regulierungsbereiche, die den Ländern überlassen bleiben sollten? Welche?</i></p> <p>./.</p> <p><i>Welche Behörden sollten für die Umsetzung zuständig sein?</i></p> <p>./.</p> |
| L. | <p>Zusammenfassend: Welche gesetzlichen Regelungen sind besonders wichtig bzw. unverzichtbar?</p> |

| | |
|-----------|--|
| | <p>Die Landesregierung hält folgende Regelungen für unverzichtbar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten mit Zuverlässigkeitsprüfung von Betreiberinnen und Betreibern und Mindestanforderungen an gesundheitliche, hygienische und räumliche Bedingungen - die Vereinheitlichung der Schutzaltersgrenzen - die Abschaffung des sogenannten Vermieterprivilegs <p>Ein spezieller Straftatbestand für Freier, die wissentlich die Zwangslage von Menschenhandelsopfern missbrauchen, sowie die Einführung einer Pflicht zur regelmäßigen Gesundheitsuntersuchung werden abgelehnt.</p> |
| M. | <i>Flankierende Maßnahmen außerhalb der Bundesgesetzgebung:</i> |
| | <p><i>Welche sonstigen Maßnahmen halten Sie für notwendig, um die psychosoziale Beratung, die gesundheitliche Beratung und Versorgung von Menschen in der Prostitution zu verbessern, um den Ausstieg aus der Prostitution zu erleichtern bzw. für Menschen in der Prostitution die berufliche Umorientierung zu unterstützen und um Menschen in der Prostitution in der Wahrnehmung ihrer Rechte zu stärken?</i></p> <p>Aus der Diskussion am Runden Tisch gab es Hinweise auf folgende Ansätze:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verbesserung der Forschungslage im Hinblick auf Prostitution <ul style="list-style-type: none"> - Erweiterung der Betrachtung auch auf Mann-männliche Prostitution und Trans* Prostitution - Berücksichtigung der speziellen Gefährdungslage bestimmter Zielgruppen 2. Führung einer offensiven sozialetischen Debatte über Prostitution auf wissenschaftlicher Grundlage (sehr wichtig!) 3. Verstärkung kommunaler Ansätze <ul style="list-style-type: none"> - Möglichst partizipativ erarbeitete gemeinsame Lösungsansätze vor Ort (z.B. durch die Einrichtung eines Runden Tisches) - Verstärkte Präventions- und Aufklärungsarbeit für Prostituierte, Freier, Betreiberinnen und Betreiber vor Ort - Aufbau spezifischer Angebote für besonders gefährdete Zielgruppen (z.B. Stricher, Migrant/innen) - Vernetzung von Beratungsstellen und relevanten Ämtern (u.a. Gesundheitsamt, Jobcenter), um Zugang zu Angeboten zu schaffen, Ausstieg und berufliche Umorientierung zu ermöglichen oder Selbstbestimmung und Eigenverantwortung zu stärken. |
| N. | <i>Sonstige Anmerkungen:</i> |

Vorliegend handelt es sich um einen sehr detaillierten Fragenkatalog, der eine erhebliche fachliche Durchdringung der Einzelfragen voraussetzt. Die Diskussionen am Runden Tisch Prostitution haben allerdings gezeigt, dass man sich den Problemen und möglichen Lösungsansätzen in dem Graubereich der Prostitution nur Schritt für Schritt nähern kann. Noch immer fehlt es an Wissen - Mythen und Vorurteile dominieren. Prostitution wird immer wieder pauschal mit Menschenhandel gleichgesetzt oder mit bestimmten Problemen wie Sucht, AIDS oder Armutsmigration assoziiert. Auf diesem Hintergrund können rechtliche Vorgaben nur bedingt Wirksamkeit entfalten – das zeigt das Prostitutionsgesetz selbst. Der Weg der Bundesregierung, nunmehr endlich überfällige Reformen im Sinne einer Weiterentwicklung des ProstG anzugehen, wird ausdrücklich begrüßt. Der gesetzgeberische Prozess sollte unter Einbeziehung der Menschen, die in der Prostitution tätig sind, mit aller Sorgfalt und der notwendigen Ruhe geführt werden. Dabei kann es sinnvoll sein, im Sinne eines abgestuften Verfahrens zunächst einzelne Teilbereiche zu regeln und weitere erst später. Eine Evaluierung ist hilfreich. Darüber hinaus ist eine offensive wissenschaftsbasierte begleitende Öffentlichkeitsarbeit unverzichtbar.

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

des

*Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie
des Saarlandes*

Novellierung des Prostitutionsgesetzes - Stellungnahme des Saarlandes zur Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 12.06.2014 in Berlin

A. Ziele und Regelungsbereiche eines Bundesgesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes:

Zu Beginn des Jahres hatte das Saarland einen Entschließungsantrag zu „Maßnahmen zur Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten“ in den Bundesrat eingebracht. Mit der Initiative sollte die Bundesregierung durch den Bundesrat aufgefordert werden, ihren Beitrag zur zeitnahen Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer zu leisten und weitere Regelungen für den Prostitutionsbereich unter Einbeziehung der Erfordernisse des weiteren Ausbaus vorhandener Instrumentarien vorzubereiten und vorzunehmen.

Die Initiative des Saarlandes ist vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen im Bereich der Prostitution im Saarland, insbesondere in der Landeshauptstadt, zu sehen (Eröffnung eines Großbordells, Zunahme der Straßenprostitution). Allerdings beruhen die in den Medien gemachten Angaben über die Zahl der Frauen, die in Saarbrücken derzeit der Prostitution nachgehen, auf unterschiedlichen Schätzungen und sind nicht belastbar. Erkenntnisse aus den derzeit vermehrt stattfindenden Kontrollen lassen jedoch vermuten, dass ihre Anzahl deutlich geringer ist, als bisher angenommen.

Der überwiegende Teil der Frauen übt Prostitution aufgrund wirtschaftlicher und sozialer Notlagen, Abhängigkeitsstrukturen in den Herkunftsfamilien oder scheinfreiwillig aus. Zu einem kleineren Teil werden diese Frauen unter Vorspiegelung falscher Tatsachen angeworben und dann zur Prostitution genötigt.

Seitens der Beratungsstellen, der Polizei und kommunaler Ordnungsbehörden wird von wachsenden Missständen berichtet, insbesondere von einer Ausweitung problematischer Erscheinungsformen der Prostitution (z.B. ungeschützte Sexualpraktiken, Flatrate) und einem vermehrten Auftreten von Prostitution unter besonders ausbeuterischen Rahmenbedingungen. Nicht nur die Lage der Personen, die Prostitution ausüben, hat sich verschlechtert, auch leiden immer mehr Unbeteiligte unter der Ausweitung der Prostitution. Insbesondere die Straßenprostitution ist zunehmend Gegenstand von Beschwerden aus der Bevölkerung.

Auf **Landesebene** sind seit Beginn des Jahres 2014 folgende Neuregelungen umgesetzt worden:

- Änderung der Sperrbezirksverordnung für die Landeshauptstadt Saarbrücken (Ausweitung örtlicher und zeitlicher Verbote)

- Änderung der Hygieneverordnung durch Aufnahme einer Kondompflicht für die Prostitution
- Änderung des saarländischen Polizeigesetzes mit dem Ziel einer Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten für Prostitutionsstätten

Nicht zuletzt mit Blick auf die Anliegen des geltenden Prostitutionsgesetzes, ist es eine wesentliche sozialpolitische Aufgabe, für die in der Prostitution tätigen Personen den bestmöglichen Schutz vor Ausbeutung, Gewalt, Krankheit und Rechtlosigkeit zu gewährleisten und Angebote zum Ausstieg aus der Prostitution vorzuhalten (Ausbau der vorhandenen Beratungsstruktur).

Dabei sind die landesgesetzlichen Handlungsmöglichkeiten und die Wirksamkeit kommunaler Maßnahmen zur Regulierung der Prostitution begrenzt und müssen daher dringend durch bundesgesetzliche Maßnahmen ergänzt werden.

Bundesgesetzlicher Handlungsbedarf wird seitens der saarländischen Landesregierung auf drei Ebenen gesehen:

- 1) Maßnahmen zum Schutz vor Ausbeutung, Gewalt und sexuellem Missbrauch derjenigen, die der Prostitution nachgehen
- 2) Bundeseinheitliche Vorgaben zur Regulierung von Prostitutionsstätten sowie zur Regulierung der Prostitutionsausübung
- 3) Einführung einer Strafvorschrift für Freier bei Inanspruchnahme illegaler und entwürdigender Prostitutionsformen

Die mit dem 2002 in Kraft getretenen Prostitutionsgesetz verbundene Hoffnung, mit der Legalisierung auch den **kriminellen Begleiterscheinungen** der Prostitution (Menschenhandel und Zwangsprostitution) die Grundlage zu entziehen, hat sich aus unserer Sicht nicht erfüllt. In der praktischen Anwendung hat das Gesetz seine intendierte Wirkung nicht entfaltet. Eine Evaluation des Prostitutionsgesetzes durch die Bundesregierung hat schon im Jahr 2007 festgestellt, dass das Gesetz seine Ziele nicht erreicht hat

Nach wie vor ist festzustellen, dass Prostitution im Umfeld von zumeist schwerwiegender Kriminalität stattfindet. Auch die erhoffte Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der Prostituierten ist nicht eingetreten.

Das Saarland begrüßt die Vereinbarung im Koalitionsvertrag des Bundes, nach der insbesondere Frauen **vor Menschenhandel und Zwangsprostitution besser geschützt und die Täter konsequenter bestraft** werden sollen. Insbesondere die vereinbarte Überarbeitung des Prostitutionsgesetzes in deren Rahmen nunmehr den Akteurinnen und Akteuren Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird, wird vom Saarland ausdrücklich unterstützt.

Aus Sicht des Saarlandes sind mit Blick auf die erforderliche Regulierung des Prostitutionsgewerbes folgende Punkt in besonderer Weise zu berücksichtigen:

B. Anwendungsbereich des Gesetzes:

Grundsätzlich sollten **alle entgeltlich erbrachten sexuellen Dienstleistungen und Angebote dem Prostitutionsgesetz** und seinen Regelungen unterliegen. Empfehlenswert ist aus hiesiger Sicht die Fortschreibung des ProstG von 2002 zu einem bundeseinheitlichen Fachgesetz.

Das Prostitutionsgesetz von 2002 hat die mit seiner Verabschiedung im Jahr 2002 intendierte Folgewirkung und Ausstrahlung auf andere Rechtskreise nicht entwickelt. Da das Prostitutionsgesetz in seiner Ursprungsfassung zunächst nur die Einklagbarkeit des Lohnes für erbrachte Leistungen, die Aufhebung der Sittenwidrigkeit und die Ermöglichung der Versicherung für Prostituierte in den Sozialen Sicherungssystemen beinhaltet, sollte die Novellierung des Prostitutionsgesetzes zunächst eine grundsätzliche Legaldefinition formulieren, aus der klar abgrenzbar hervorgeht, welche Angebotsformen sexueller Dienstleistung bzw. welche Formen der Vermittlung von Prostitutionsdienstleistungen durch das ProstG geregelt werden.

C. Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe:

a) Einführung einer Erlaubnispflicht:

Die **Einführung einer Erlaubnispflicht** für das **Betreiben von Prostitutionsstätten** wird als sachgerecht angesehen. Die im Prostitutionsgesetz zu verankernde Erlaubnispflicht (einschließlich einer daraus sich ableitenden Überwachungspflicht) sollte grundsätzlich für alle entgeltlichen Angebotsformen sowie für alle entgeltlichen Formen der Vermittlung von Prostitutionsdienstleistungen gelten.

Dabei sollte sich die **Erlaubnispflicht auf das Betreiben von Prostitutionsstätten** erstrecken und folgende Punkte umfassen:

- eine (regelmäßige) Zuverlässigkeitsprüfung für Betreiber
- strenge Auflagen im Bereich der Sicherheit der Prostituierten
- Mindeststandards für Hygiene und Arbeitssicherheit
- Begrenzung der Bordellgrößen und
- Ausschluss von Wuchermieten bei der Anmietung von Zimmern durch Prostituierte

Die Einhaltung der für die Erlangung einer Erlaubnis erforderlichen Standards wäre im Rahmen einer behördlichen Überwachung eine ergänzende Maßnahme.

(Kontroll- und Zutrittsbefugnisse sind hierfür zu gewährleisten.)

Welche Pflichten des Betreibers sollten geregelt werden?

U.a. sind folgende Verpflichtungen des Betreibers von Prostitutionsstätten festzulegen:

- Zuverlässigkeitsüberprüfung des Betreibers (Vorlage eines Polizeilichen Führungszeugnisses; analog §38 (1) GwO)
- einen Wechsel der vertretungsberechtigten Person unverzüglich anzeigen,
- bereits am Tag der Beschäftigungsaufnahme sämtliche relevanten Daten aller dort tätigen Personen – auch der im weiteren Umfeld Beschäftigten, um keine Umgehungsmöglichkeiten zu eröffnen – melden,
- das Beschäftigungsende binnen Wochenfrist mitteilen, damit lückenlose und aktuelle Informationen über sämtliche Beschäftigten vorliegen und sämtliche mit den Prostituierten geschlossenen Verträge (Beschäftigungsverträge, Mietverträge, Zusatzvereinbarungen usw.) vorlegen.

Als **ausdrücklicher Versagungsgrund für die Erlaubnis** sollte u.a. ein Betriebskonzept normiert werden, das erhebliche Nachteile oder Belästigungen für die Jugend oder die Allgemeinheit befürchten lässt bzw. in dem entwürdigende Sexualpraktiken angeboten werden (z.B. sog. Flatrate-Geschäftsmodelle oder „Tabu-los“-Angebote;).

Prostitutionsbetriebe, die in Bezug auf die Erbringung der sexuellen Dienstleistung ein Weisungsrecht gegenüber den Prostituierten durchsetzen, ist die Erlaubnis zu verweigern bzw. ist die Erlaubnis zu entziehen.

Konkrete fachgesetzliche Vorgaben für die Festlegung von „Mindeststandards“ (räumliche, gesundheitsbezogene, sicherheitsbezogene Vorgaben) sollten den Schutzinteressen der in der Prostitution Tätigen und ihren Kunden gerecht werden. Als Orientierung für die Festlegung von Standards könnten die Regelungen im Gaststätten- und Gewerbebereich gelten.

b) Meldepflicht für die Prostitutionsausübung:

Zusätzlich sollte eine („personenbezogene“) **Meldepflicht für die Prostitutionsausübung** normiert werden, insbesondere für diejenigen Prostituierten, die außerhalb betreibergeführter Prostitutionsstätten tätig sind. (siehe dazu Punkt D)

D. Meldepflicht für die Prostitutionsausübung:

Die Normierung einer behördlichen Meldepflicht der Prostitutionsausübung – bei An- und Abmeldung sowie bei Ortswechsel – ist empfehlenswert. Personen, die sexuelle Dienstleistungen gewerblich anbieten/ anbieten wollen, sollten verpflichtet werden, die Aufnahme ihrer Tätigkeit anzuzeigen. Die Meldepflicht sollte grundsätzlich für die selbstständige Prostitutionsausübung wie auch für die abhängige Prostitutionsausübung (als Angestellte in einem Prostitutionsbetrieb) gelten. Die Wahrnehmung der Meldepflicht sollte so ausgestaltet sein, dass sie von den Prostituierten nicht als Repression bzw. als Diskriminierung empfunden wird.

Im Rahmen ihrer Anmeldung, die bei einer Behörde bzw. anderen staatlichen Stelle vorzunehmen ist, sollten die Prostituierten umfassend über die bestehenden Beratungsangebote sowie die Möglichkeit der freiwilligen und unentgeltlichen Inanspruchnahme dieser Angebote (gesundheitliche und psychosoziale Beratung) informiert werden.

Die Frage, ob die Anmeldung der Prostitutionsausübung mit dem **Nachweis über eine Krankenversicherung** verknüpft werden soll, bedarf aus hiesiger Sicht einer grundsätzlichen, rechtlichen Überprüfung. Der Nachweis über eine Anmeldung in der Krankenversicherung ist stets in Abhängigkeit von der Frage zu sehen, ob und in welchem Beschäftigungsverhältnis die Prostitutionsausübung stattfindet. Sofern eine selbstständige Prostitutionsausübung gegeben ist, kann eine private Krankenversicherung auf freiwilliger Basis abgeschlossen werden. Eine Pflichtversicherung für Selbstständige gibt es nicht.

Im Rahmen der Anmeldung der Prostituierten ist grundsätzlich auch ein **Meldenachweis bzgl. des Wohnsitzes** empfehlenswert.

Rechtliche Folgen bei **Verstoß gegen die Melde- bzw. Anzeigepflicht**: Ein Versäumnis wäre als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld zu belegen.

Regelung der Zuständigkeiten: Alle Erlaubnis-, Überwachungs- und Meldepflichten in Bezug auf die Regulierung der Prostitution sollten fachgesetzlich im Rahmen des Prostitutionsgesetzes geregelt werden. Im Rahmen ihrer Organisationshoheit könnten die Länder per Rechtsverordnung die Zuständigkeiten konkret übertragen.

E. Überwachungs- und Kontrollbefugnisse:

Die Einführung von anlassunabhängigen Zutritts- und Kontrollrechten für die Polizei und andere zuständige Behörden zu den Prostitutionsstätten sind eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung der behördlichen Kontrollbefugnisse und -pflichten. Das Saarland hat in seinem Entschließungsantrag diesbezüglich die entsprechenden

Forderungen des Europäischen Parlamentes mit aufgegriffen und bei der jüngsten Änderung des saarländischen Polizeigesetzes berücksichtigt.

F. Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution:

a) Altersschutzgrenze für eine Tätigkeit in der Prostitution:

Eine gesetzliche Festlegung des **Mindestalters von 21 Jahren** als Altersschutzgrenze wird für die Ausübung der Prostitution empfohlen. Heranwachsende sind –das hat die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und –ministern 2011 einstimmig festgestellt – eine sogenannte vulnerable Gruppe. Gerade für sie ist die Gefahr, Opfer von Menschenhandel zu werden, besonders groß. Oftmals ist ihre Persönlichkeitsentwicklung noch nicht abgeschlossen. Es fehlt ihnen dadurch an Menschenkenntnis, an der Fähigkeit zur emotionalen Distanz und an der mentalen Widerstandskraft, um ihre Interessen gegenüber skrupellosen und abgeklärten Zuhältern durchsetzen zu können. Expertenberichte zeigen, dass gerade viele jungen Personen entweder unter Gewaltanwendung oder auch oftmals unbewusst – z.B. durch angebliche Model- oder Künstleragenturen, über Inserate in Zeitungen angeworben werden bzw. unter Vortäuschung falscher Tatsachen – in die Prostitution geraten und zur Prostitutionsausübung verleitet oder sogar gezwungen werden. Heranwachsende bedürfen daher in der Prostitution eines besonderen Schutzes. Das Einstiegsalter/Altersuntergrenze für Prostituierte sollte aus diesem Grund verbindlich auf 21 Jahre angehoben werden. Auch der Europarat hat in seiner Resolution diese Altersgrenze gefordert.

Die Schutzaltersgrenze/Altersuntergrenze von 21 Jahren sollte grundsätzlich für alle Formen der Prostitution gelten. Sofern eine Meldepflicht eingeführt wird, ist Personen unter 21 die Ausfertigung einer Meldebescheinigung zu verweigern. Betreiber von Prostitutionsstätten und -einrichtungen, die Personen unterhalb der Altersgrenze von 21 Jahren beschäftigen oder diesen die Möglichkeit der Ausübung der Prostitution einräumen, sollten sanktioniert werden.

b) Kondompflicht:

Eine Kondompflicht (einschließlich Bekanntmachungspflicht) wird für den Bereich der Prostitution (Prostituierte und deren Kunden) aus hiesiger Sicht ausdrücklich befürwortet. Eine bundeseinheitliche Regelung wäre diesbezüglich wünschenswert und könnte in das Fachgesetz als allgemeine Norm für die Prostitutionsausübung aufgenommen werden. Die Länder könnten durch den Bund mit der Umsetzung einer Kondompflicht beauftragt werden. Bei der

Sanktionierung ist darauf zu achten, dass insbesondere auch Freier, die ungeschützten Geschlechtsverkehr nachfragen, sanktioniert werden können.

Zum 1. Juni 2014 hat das Saarland nach dem Beispiel des Freistaates Bayern eine Kondompflicht in die Landeshygieneverordnung eingeführt.

c) Werbung für sexuelle Dienstleistungen:

Auf Grundlage der bestehenden Regelungen (nach §119 OWiG und § 120 (1) Nr. 2 OWiG) können Verstöße gegen das Werbeverbot für sexuelle Dienstleistungen mit Bußgeldern sanktioniert werden. Mit Blick auf die Aufhebung der Sittenwidrigkeit und die durch das Prostitutionsgesetzes von 2002 angestrebte Ausstrahlung in andere Rechtskreise ist aus fachlicher Sicht eine grundsätzliche Entscheidung seitens des Bundesgesetzgebers darüber zu treffen, ob an einem Werbeverbot für sexuelle Dienstleistungen überhaupt festgehalten werden kann (vgl. dazu z.B. BGH Urteil vom 13.07.2006, 1 ZR 241/03 und 1 ZR 231/03).

Sofern es sich bei der beworbenen sexuellen Dienstleistung um eine illegale bzw. unerwünschte Prostitutionsform bzw. Geschäftsmodell handelt (z.B. ungeschützter Geschlechtsverkehr, Flatrate-Angebote) wird ein Werbeverbot empfohlen.

d) Verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte

Das Saarland unterstützt die Ermöglichung der freiwilligen Teilnahme an kostenlosen und niedrigschwellige Beratungsangeboten. Zum einen soll die regelmäßige Inanspruchnahme von gesundheitlichen (und psychosozialen) Beratungen die medizinische Versorgung der Prostituierten verbessern. (Durch regelmäßige Untersuchungen könnten körperliche Misshandlungen oder traumatische Störungen frühzeitig erkannt werden und damit ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung des allgemeinen Gesundheitsschutzes geleistet werden.) Zum andern kann damit auch der Zugang zur Sozialberatung und im weitesten Sinn auch der Zugang zu den Angeboten der Ausstiegsberatung verbessert werden. Die Eindämmung der Risiken sexuell übertragbarer Krankheiten, ungewollter Schwangerschaften und der allgemeine Gesundheitsschutz der Bevölkerung sind weitere Ziele.

e) Zugang zu Beratung:

Mit der Einführung der Meldepflicht für die Prostitutionsausübung im ProstG könnte die Sicherstellung einer Informationsweitergabe über bestehende regionale Beratungs-, Schutz- und Hilfsangebote festgelegt werden. Langfristig gesehen kann hierdurch auch der Zugang zur Ausstiegsberatung für die Prostituierten erleichtert werden.

G. Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden:

Um dem Recht der Prostituierten auf sexuelle Selbstbestimmung uneingeschränkt Rechnung zu tragen, sind bei der Ausgestaltung von Arbeitsverträgen die Grenzen zulässiger Weisungen des Arbeitgebers in Bezug auf die Ausübung der sexuellen Dienstleistung klar zu definieren.

H. Kommunalen Gestaltungsrahmen und Vorgaben für die Prostitution:

Die Regulierung der Prostitution sollte grundsätzlich in einem eigenen Fachrecht verankert werden und bundeseinheitlich geordnet sein. Regelungsbefugnisse der Länder, die sich konkret auf die lokalen Verhältnisse der Ausübung der Prostitution beziehen (örtliche und zeitliche Verbote; Festlegung von Einwohneruntergrenzen und Festlegung von Sperrbezirken), sollten auch weiterhin auf der Ebene der Länder/Kommunen ausgestaltet werden können. Vgl. Ausführungsnorm nach Art. 297 EStGB.

I. Änderungen im Strafrecht

Auch wenn der Nachweis des Vorsatzes im Allgemeinen schwierig ist, sollte aus Sicht des Saarlandes - um die Abschreckungswirkung grundsätzlich zu erhöhen - eine Freierbestrafung bei Inanspruchnahme illegaler und unerwünschter Prostitutionsformen in Erwägung gezogen werden. Denkbar wäre es, eine Gesetzesinitiative auf den Weg zu bringen, um - wie im Koalitionsvertrag der Bundesregierung zugrunde gelegt - strafrechtliche Schritte künftig nicht nur gegen Menschenhändler, sondern auch gegen diejenigen Personen und insbesondere gegen diejenigen Freier unternehmen zu können, die wissentlich und willentlich die Zwangslage der Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution ausnutzen und zu sexuellen Handlungen missbrauchen.

J. Weiterer Regelungsbedarf

Mit Blick auf die Situation der Opfer von Menschenhandels und Zwangsprostitution sieht das Saarland Handlungsbedarf in Bezug auf die Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Regelungen für Betroffene. Um das Aufenthaltsrecht für die von Frauenhandel und Zwangsprostitution Betroffenen unter Berücksichtigung ihres Beitrags zur Aufklärung, ihrer Mitwirkung im Strafverfahren sowie ihrer persönlichen Situation zu verbessern, sollten gesetzliche Regelungen getroffen werden, damit Betroffene sich frühzeitig und aktiv als Opfer zu erkennen geben können, aber auch die Verfolgung der Täter und somit die Vermeidung einer größeren Zahl an Opfern gewährleistet werden kann.

K. Regelungsstandort: Sollte die Regulierung des Prostitutionsgewerbes in einem eigenen Gesetz verankert werden?

Ein umfassendes bundeseinheitliches Fachrecht wird befürwortet.

L. Flankierende Maßnahmen außerhalb der Bundesgesetzgebung:

Um diejenigen Prostituierten, die sich zu einem Ausstieg aus der Prostitution entschlossen haben, kompetent beraten und die erforderliche Hilfe zur Selbsthilfe leisten zu können, ist es im Rahmen der Ausstiegsberatung wichtig, auf geeignete Instrumente zurückgreifen zu können, die Betroffene bei der Entwicklung von dauerhaften Zukunftsperspektiven unterstützen und ihnen Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb der Prostitution auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufzeigen. Insbesondere gilt es, den Zugang zu Qualifizierungsangeboten der Arbeitsverwaltung für geringqualifizierte Personen zu verbessern, um so dauerhaft die soziale Sicherung und Versorgung ehemaliger Prostituerter zu gewährleisten.

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

des

*Ministeriums für Justiz und Gleichstellung
des Landes Sachsen-Anhalt*

Fragenkatalog zur Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ am 12.06.2014

Frage A.

Was sind die wichtigsten Ziele und die wichtigsten Regelungsbereiche eines Gesetzesvorhabens zur Regulierung von Prostitution? Welche Auswirkungen erwarten Sie von einem solchen Gesetz?

Antwort:

Das Hauptanliegen besteht in der Eingrenzung bzw. Verhinderung von kriminellen Handlungen im Kontext von Arbeitsausbeutung, Prostitution unter Zwang sowie Menschenhandel. Aus der Praxis ist hinlänglich bekannt, dass die Täter schwer fassbar sind und demzufolge lediglich geringe Verurteilungen geschehen. Hierbei sollten die gesamten Regelungen, die eine Strafverschärfung beinhalten, dezidiert auf den Prüfstand gestellt werden, um den Schutz der Frauen vor Diskriminierung und Gewalt zu stärken.

Im Falle einer freiwilligen Prostitution sollte ein unproblematischer freiwilliger Ausstieg jederzeit möglich sein. Ggf. unter Mithilfe von speziellen Ausstiegsprogrammen sowie geschulten BeraterInnen. Weiterhin sollten die derzeitigen Regelungen im Hinblick auf die soziale Absicherung überprüft werden.

Insofern sollten ebenfalls die Interessen und Bedürfnisse der freiwillig in der Prostitution tätigen Frauen im Mittelpunkt der Überlegungen zu einer Regulierung des Prostitutionsgewerbes stehen:

- Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Prostituierten
- Stärkung des Selbstbestimmungsrechts der Prostituierten
- Stärkung der Rechtsposition

Ferner sollte eine gesetzliche Grundlage für Kontrollen von Prostitutionsstätten durch Ordnungsbehörden geregelt werden. Hierunter würden auch medizinische Aspekte fallen. Zwar kann niemand gezwungen werden, sich einer Untersuchung zu unterziehen, allerdings besteht bei dieser Berufsgruppe ein wesentlich erhöhtes Risiko der Verbreitung einer ansteckenden Geschlechtskrankheit. Insofern ist eine Untersuchung nur als Angebot möglich. Diese Untersuchungen können von den Gesundheitsämtern übernommen werden.

Nicht zuletzt sollte den kontrollierenden Ordnungsbehörden ein breiterer Aktionsradius zur Verfügung gestellt bzw. deren Eingriffsbefugnisse gestärkt werden, beginnend bei jederzeit möglichen Überwachungsbesuchen bis zum potenziellen Lösungsverfahren des Betriebes im Gewerberegister bei akuten Verstößen und Missständen. Insgesamt kann somit eine höhere Transparenz zum Zweck der Entkriminalisierung des Milieus bzw. eine Verdrängung von illegalen Formen der Prostitution erreicht werden.

Frage B: Anwendungsbereich des Gesetzes:

Welche Angebotsformen von sexuellen Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen und Betrieben im Umfeld von Prostitution sollen durch das Gesetz erfasst werden. Welche nicht?

Antwort:

Freiwillige Wohnungsprostitution (die gewerblich gemeldet sein muss),
Freiwillige Bordellprostitution,
Wohnmobilprostitution,
Escort-Agenturen,
Laufhaus,
Gaststätte mit Hinterzimmer,
Clubs mit eindeutigen Angeboten

Nicht erfasst werden sollen: Erotische Massagen / Thai-Massage o.ä. sowie Clubs, die nachweislich „nur“ Barcharakter aufweisen.

Frage C I: Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe:

Welche Angebotsarten sollten als Prostitutionsstätte einer Erlaubnispflicht unterstellt werden? Sollte eine Erlaubnispflicht neben Bordellen und ähnlichen festen Betriebsstätten auch für weitere Formen des Prostitutionsgewerbes gelten (z.B. Escort-Agenturen, Wohnmobilprostitution, Prostitutionsveranstaltungen). Welche Regelung sollten für die Wohnungsprostitution gelten? Welche Voraussetzungen sollten für die Erteilung einer Erlaubnis gelten- ggf. abgestuft nach Angebotsformen? Sollte für bestimmte Betriebsformen / Angebote im Bereich der Prostitution anstelle einer Erlaubnispflicht eine Überwachungspflicht nach dem Vorbild von § 38 GewO normiert werden? Wenn ja, welche?

Antwort:

Einer Erlaubnispflicht unterstellt werden sollten freiwillige Institutionen in Form von Bordellen, Wohnungsprostitution (hierbei ist parallel zu befürchten, dass Anwohner zeitnah Kenntnis erlangen über die Tätigkeit einer Frau, z.B. durch häufige Besuche von Freiern, die in Beschwerden der Nachbarschaft münden könnten). In Betracht zu ziehen sind generell sämtliche Angebote, die bereits Antwort B. anführte.

Auch die Wohnmobilprostitution muss dringend einer Erlaubnispflicht unterstellt werden. Es ist generell zu prüfen, ob diese Maßnahme weiterhin Bestand haben soll. In der Regel stehen diese Wohnmobile in Waldgebieten, die auch bei Dunkelheit in Anspruch genommen werden können. Die Frauen setzen sich damit einer großen Gefahr aus, einem Übergriff zum Opfer zu fallen (Sexualstraftäter, Raubtäter etc.). Auch für Escort-Agenturen sollte diese Erlaubnispflicht gelten. Ansonsten würde bei Ausbleiben einer Erlaubnispflicht für lediglich spezifische Gewerbe eine Lücke vorhanden sein, die als Nische für Täter genutzt würde.

Als Voraussetzung der Erteilung dieser Erlaubnispflicht kommen in Betracht:

-Vorlage eines Gesundheitszeugnisses der Frauen, die sexuelle Dienstleistungen anbieten

-Regelmäßige Wiederholung von Untersuchungen, zum Beispiel zweimal pro Jahr

-Die Betreiber dürfen nicht vorbestraft sein wegen Delikten in Form von Körperverletzung, Menschenhandel, Erpressung, Arbeitsausbeutung usw.

Derzeit wird darüber hinaus eine Überwachungspflicht als kontraproduktiv erachtet. Hier wären die Persönlichkeitsrechte sowie die Bestimmungen des Datenschutzes ggf. verletzt. Auch ist fraglich, wie lange die Daten gespeichert werden dürfen und wie die

Überwachungen finanziert. Dadurch wird eine besondere Form der Stigmatisierung eröffnet, die dem eigentlichen Anliegen nicht Rechnung trägt. Zudem würden die Sexarbeiterinnen einen Wegfall der Freier vermuten, da sich diese mutmaßlich ungern filmen lassen würden.

Frage C.II:

In welcher Weise sollten (räumliche, gesundheitsbezogene, sicherheitsbezogene) Vorgaben an die Gestaltung von Prostitutionsstätten zum Schutz der im Sexgewerbe Tätigen bzw. ihrer Kunden sowie in 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?

Antwort:

Räumliche Vorgaben:

- Brandschutz, Brandmelder, Rettungswege, mehrsprachige Rettungshinweise
- Schallschutz nach außen
- Ausstattung der Zimmer mit Dusche und WC
- Mindestgröße für Zimmer
- Türen mit Spion
- Belüftung und Raumtemperatur beachten
- Leicht zu reinigender Bodenbelag

Gesundheitliche Vorgaben:

- Aufnahme von Prostitutionsstätten in § 36 Absatz 1 Infektionsschutzgesetz
- Hygienepflichten planmäßig und aus gegebenem Anlass
- Sichere Sexualpraktiken mit Verhütungsschutz
- Abwaschbare Betten, Auflagenwechsel nach jedem Kunden
- Tägliche Reinigung der Zimmer
- Getrennte WCs für Kunden und Prostituierte

Arbeitsrechtliche Vorgaben:

- Arbeitszeitregelung
- Pausenraum
- Raum für die Zubereitung von Speisen und Getränken
- Spind für Zivil- und Arbeitskleidung
- ggf. Sicherheitspersonal
- Notrufsystem/Notrufknöpfe in den Zimmern
- Freistellung für ärztliche Untersuchung

Allgemeiner Hinweis:

Prostitutionsstätten sollten nach Möglichkeit in Rand- oder Gewerbegebieten von Ortschaften angesiedelt sein. Alle Vorgaben sollten durch gesetzliche Vorgaben/Verordnungen geregelt werden.

Frage C. III:

Unter welchen Voraussetzungen soll der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes untersagt werden können? Sollten Verbote vorgesehen werden?

Antwort:

Ja, im Bedarfsfall sollte eine derartige Untersagung statthaft sein. Dies könnte z.B. zutreffen, wenn der Betreiber oder die Betreiberin des Bordells mehrfach keinen Lohn an seine Angestellten zahlt und der Verdacht der Arbeitsausbeutung zwingend gegeben ist. Sicherlich wäre es zudem unschädlich, wenn die Behörden vorab die ökonomische sowie biographische Situation einer Sexarbeiterin kennen. Bei ausländischen Frauen könnten zum Beispiel sprachliche Defizite eine Äußerung verhindern. Derartige Sexarbeiterinnen erscheinen geeignet, „Opfer“ eines Ausnutzens sexueller Dienstleistungen zu werden.

Ferner kann eine Schließung drohen, wenn katastrophale hygienische Zustände innerhalb des Betriebes vorherrschen. Generell tritt einem Verbot nichts entgegen.

Frage C.I.V.

Welche Pflichten des Betreibers sollten geregelt werden?

Antwort:

- Überprüfung der Aktualität der Gesundheitszeugnisse der Frauen
- Anmeldepflicht in der Sozialversicherung der Frauen
- Überprüfung, ob eine Mitgliedschaft der Frauen in einer Krankenversicherung besteht

Frage D 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 Ortswechsel/Beendigung)

Antwort:

Ja. Auch bei jedem Ortswechsel bzw. Beendigung, selbst dann, wenn dem scheinbar vielfach geäußerten Wunsch nach Anonymität nicht mehr entsprochen werden kann. Gezielte Kontrollmechanismen sollten stets Vorrang besitzen.

Frage D II:

Sollte die Anmeldung mit einer Beratung/Information durch die zuständige Behörde bzw. damit betraute Stellen verknüpft werden? Sollte die Anzeige mit einer Pflicht zum Nachweis einer bestehenden Krankenversicherung oder weiteren Nachweisen verknüpft werden? Welchen Nachweis sollten Prostituierte über die erfolgte Anmeldung erhalten, und wofür könnten sie diesen nutzen? Welche Folgen sollten an einen Verstoß gegen die Anzeigepflicht geknüpft werden? Durch welche Stelle bzw. in welcher Form sollten die Meldedaten der Prostituierten aufgenommen bzw. registriert werden? Wie sollten ggf. Auskunftsrechte (z.B. im Vgl. zur Gewerbeauskunft) ausgestaltet werden, um schutzwürdigen Belangen von Prostituierten Rechnung zu tragen?

Antwort:

Ja, die Anmeldung sollte zwingend mit einer Beratung verknüpft werden. Die ggf. zusätzlichen Personalkosten müssen vorab jedoch ausreichend Beachtung erfahren. Auch sollte die Anmeldung zwingend in Verbindung mit einer Pflicht zur Krankenversicherung sowie einer Unbedenklichkeitsbescheinigung seitens des Gesundheitsamtes stehen.

Als Nachweis für die Prostituierten steht die Aushändigung der Gewerbeanmeldung zur Verfügung. Auch kann ein Gesundheitspass ausgehändigt werden, den der Freier auf

Verlangen einsehen kann, damit dieser abgesichert ist, dass er sich bei Inanspruchnahme der sexuellen Dienstleistungen mit keiner Krankheit infiziert.

Als Folge für das Versäumnis der Anzeigepflicht kann mit einem Entzug der Betriebserlaubnis gerechnet werden. Ferner kann der Prostituierten bzw. dem Betreiber gegenüber ein empfindliches Ordnungsgeld als Sanktion drohen. Da ferner von einer illegalen Beschäftigung ausgegangen werden kann, ist zu prüfen, ob das Finanzamt oder eine andere Ordnungsbehörde informiert wird.

Die Meldedaten sollten beim Gewerbeaufsichtsamt, Finanzamt sowie beim Gesundheitsamt hinterlegt werden.

Frage E:

Wie sollten die behördlichen Nachschau-, Überwachungs- und Kontrollbefugnisse und -pflichten ausgestaltet werden?

Hierbei wären einerseits unangemeldete, stichprobenartige Besuche des Gewerbeaufsichtsamtes zu erwähnen, die im Zyklus von 3 oder 6 Monaten stattfinden könnten. Weiterhin kann einmal pro Jahr ein angemeldeter Besuch stattfinden, bei dem eine größere Detailtiefe der Überprüfung stattfindet. Weiterhin sollen Kontrollen durch Gesundheitsamt, Ordnungsamt sowie Bauamt sowie ein Austausch der Behörden zur Einhaltung der festgelegten Standards stattfinden.

Frage FI:

Sollte ein Mindestalter von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution vorgeschrieben werden?

Antwort:

Dafür gibt es keinen zwingenden Grund. Die Volljährigkeit beginnt mit dem 18. Lebensjahr, ab diesem Zeitpunkt darf eine Frau eigenständig entscheiden, ob sie tatsächlich gewillt ist, derartige Dienstleistungen anzubieten.

Frage FII:

Befürworten Sie eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung von Kondomen für Prostituierte und deren Kunden?

Antwort:

Ja, wenngleich mutmaßlich tendenziell lediglich ein Appellcharakter zu erreichen ist. Ob allerdings bereits eine bundesgesetzliche Regelung bereits zu überdenken ist, vermag an dieser Stelle nicht geklärt werden.

Frage F. III:

Befürworten Sie ein Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr? Sehen Sie sonstigen Gesetzgebungsbedarf im Zusammenhang mit Werbung für Prostitution?

Selbstverständlich sollte Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr verboten werden. Ob überhaupt für Prostitution geworben werden sollte, ist ohnehin fraglich. In Summe erscheinen gar keine Werbemaßnahmen auf diesem Gebiet für erstrebenswert. Insbesondere gilt ein Verbot für sogenannte Flatratebordelle zu prüfen, da erniedrigende und frauenverachtende Hintergründe präsentiert werden.

Frage F.IV:

Sollten verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte vorgesehen werden? Wenn ja, in welcher Weise und mit welcher Zielsetzung?

Antwort:

Die Beantwortung der Frage erscheint schwierig. Einerseits ist eine Bejahung allein aus Gründen der Verminderung von ansteckenden Krankheiten anzuführen. Andererseits ist ein Zwang häufig kontraproduktiv zu werten. Er kann sogar einen erheblichen Eingriff in das Grundrecht eines Menschen darstellen. In jedem Fall sollten Gesundheitsuntersuchungen und Beratungen nach § 19 IfSG ausreichend zur Verfügung gestellt werden.

Frage F.V:

Sollten sonstige Regelungen für die Ausübung von Prostitution vorgesehen werden, wenn ja, welche?

Antwort:

Zu überdenken wäre, ob vor Anmeldung der Tätigkeit (eventuell auch erst im Nachgang) eine umfassende Beratung vorgenommen wird. Welche Instanz diese Beratungsleistung ausübt, muss noch geklärt werden, ggf. ein Referat des Sozialministeriums oder das Ordnungsamt.

Ziel hierbei stellen ausführliche Informationen zu folgenden Themengebieten dar:

- Gesundheitsschutz
- Sozialversicherung
- Krankenversicherung
- Ausstiegsprogramme (wenn sie es denn geben soll)
- psychosoziale Beratung
- Einklagbarer Lohn
- Überwindung von potenziellen Sprachbarrieren
- Gefährdungssituationen
- AnsprechpartnerInnen im Krisenfall/Krisenmanagement

Frage F. VI.

Kann der Zugang von Menschen in der Prostitution zu gesundheitlichen und sozialen Beratungsangeboten gesetzlich gestärkt werden und wenn ja, durch welche Regelungen? Sehen Sie hierzu Gesetzgebungsbedarf auf Bundesebene?

Analog vorherige Antwort.

Ja, Gesetzgebungsbedarf auf Bundesebene wird gesehen.

Frage G.:

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?

Antwort:

Derzeit nicht.

Frage H.:

Sehen Sie gesetzgeberischen Bedarf auf Bundesebene hinsichtlich der kommunalen bzw. regionalen Gestaltungsmöglichkeiten für die Bereiche, in denen der Prostitution

nachgegangen werden darf? (Sperrgebiete, Bauplanungs-/ Baunutzungsrecht, Ausgestaltung des Straßenstrichs etc.) ?

Wie bereits erwähnt wäre eine Ansiedlung jeglicher Formen von Rotlichtbetrieben lediglich in Randgebieten akzeptabel. Demzufolge müssen Sperrzonen klar geregelt werden. Um potenzielle Streitfälle von vornherein zu vermeiden, erscheint eine bundesgesetzliche Regelung zur Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens für sinnvoll.

Frage I.:

Inwieweit sehen Sie im Kontext der Regulierung von Prostitution ergänzenden strafrechtlichen Anpassungsbedarf?

Bei Zuwiderhandlungen, zum Beispiel der Ausübung von Prostitution in Verbotszonen, können Strafverschärfungen zur Anwendung kommen. Dies könnten empfindliche Geldstrafen oder womöglich eine kurze Strafhaft darstellen. In Summe betrachtet bezieht sich die strafrechtliche Komponente jedoch vorrangig auf Zuhälterei und Menschenhandel. Generell illegal tätige Personen auf diesem Sektor müssen strafverschärfend zur Verantwortung gezogen werden.

In Anlehnung an aktuelle geführte Debatten sei an dieser Stelle dennoch an die Verlängerung des Aufenthaltstitels für Frauen, die Menschenhandel zum Opfer fielen und ihre Aussagebereitschaft gegen die Täter vor Gericht ausdrücklich erklären, anzuführen.

Ferner:

Abschaffung des sogenannten Vermieterprivilegs (mildere Strafandrohung bei der Ausbeutung durch den /die WohnungsinhaberIn in § 180a Abs. 2 Nr. 2 StGB gegenüber § 181a Abs. 1 StGB)

Frage J.:

Sehen Sie Regelungsbedarf zu weiteren Aspekten?

Höchstwahrscheinlich ergibt sich erst ein weiterer Regelungsbedarf, wenn die Meinungsbilder aller Länder vorliegen und dezidiert ausgewertet werden. In Betracht zu ziehen wäre ggf. die Vereinheitlichung von Schutzaltersgrenzen.

Frage K.:

Sollte die Regulierung des Prostitutionsgewerbes in einem eigenen Gesetz verankert werden? Oder ist eine Eingliederung in bestehende Gesetze vorzuziehen? Gibt es Regulierungsbereiche, die den Ländern überlassen sein sollten?

Da aktuell bestehende Gesetze immer wieder ein hohes Maß an breitgefächerter Kritik verursachen, ist mutmaßlich das Etablieren eines eigenen Gesetzes die zielführendere Variante. In Zuständigkeit der Länderregelungen kann z.B. die Anzahl der jährlichen, stichprobenartigen Überwachungsbesuche der Ordnungsbehörden fallen. Dies müsste eine VO-Ermächtigung werden und im Gesetz geregelt sein.

Frage L.:

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

- Anzeigepflicht für alle Arten von Prostitutionsstätten,
- Sicherung des Kinder- und Jugendschutzes,
- Uneingeschränkte Kontrollmechanismen für Ordnungsbehörden,
- Konsequente Bestrafung für Täter von Menschenhandel/Zuhälterei,
- Regelung des Aufenthaltsrechtes für betroffene Frauen im Kontext ihres Beitrages zur Straftataufklärung

Frage M.:

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?

Antwort:

Spezielle Ausstiegsprogramme zur Verfügung stellen, detaillierte Informationsbroschüre zum Thema „Ausstieg aus der Prostitution“ entwickeln, die alle Bereiche abdeckt. Darüber hinaus können die Gesundheitsämter psychosoziale Beratungen im Kontext der avisierten regelmäßigen Pflichtuntersuchungen anbieten. Zum Stichwort der beruflichen Umorientierungen wäre zu überdenken, ob die Jobcenter oder Arbeitsämter über diese spezifische Personengruppe geschult werden, damit die Beratungs- und Vermittlungsleistungen funktionieren können.

Bei der Festlegung von Voraussetzungen für eine Tätigkeit in der Prostitution sollte zudem berücksichtigt werden, dass viele Frauen Migrantinnen sind und somit diese Personengruppe hinreichend Beachtung in den neuen Regelungen finden muss (Implementierung in das Zuwanderungsgesetz, z.B. bei der Arbeitserlaubnis).

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

des

*Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung
des Landes Schleswig-Holstein*

| | |
|--------------|--|
| A. | Ziele und Regelungsbereiche eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes: |
| | <p>Was sind die wichtigsten Ziele und die wichtigsten Regelungsbereiche eines Gesetzesvorhabens zur Regulierung von Prostitution? Welche Auswirkungen erwarten Sie von einem solchen Gesetz?</p> <p>Das wichtigste Ziel des Gesetzes soll es sein, die Arbeitsbedingungen in der Prostitution zu verbessern, die Ausbeutung zu reduzieren und die Sicherheit der Frauen zu erhöhen. Durch geeignete Kontrollmöglichkeiten soll dafür Sorge getragen werden, dass die Situation in Prostitutionsstätten ein selbstbestimmtes Arbeiten erlaubt und sichergestellt werden kann.</p> |
| B. | Anwendungsbereich des Gesetzes: |
| | <p>Welche Angebotsformen von sexuellen Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen und Betrieben im Umfeld von Prostitution sollen durch das Gesetz erfasst werden? Welche nicht?</p> <p>Die Regelungen sollen möglichst weitgehend greifen, um einheitliche Standards im Prostitutionsgewerbe zu schaffen.</p> |
| C. | Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe: |
| C.I. | <p>Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten und ggf. weitere Formen des Prostitutionsgewerbes</p> <p>Welche Angebotsarten sollten als Prostitutionsstätte einer Erlaubnispflicht unterstellt werden?</p> <p>Sollte eine Erlaubnispflicht neben Bordellen und ähnlichen festen Betriebsstätten auch für weitere Formen des Prostitutionsgewerbe gelten (z.B. Escort- Agenturen, Wohnmobil-Prostitution, Prostitutions-Veranstaltungen)?</p> <p>Welche Regelung sollte für die Wohnungsprostitution gelten?</p> <p>Welche Voraussetzungen sollten für die Erteilung einer Erlaubnis gelten – ggf. abgestuft nach Angebotsformen?</p> <p>Sollte für bestimmte Betriebsformen / Angebote im Bereich der Prostitution anstelle einer Erlaubnispflicht eine Überwachungspflicht nach dem Vorbild von § 38 GewO normiert werden? Wenn ja, für welche?</p> <p>Siehe B., differenzierte Antworten sind zurzeit nicht möglich.</p> |
| C.II. | <p>Auflagen, fachgesetzliche Vorgaben, „Mindeststandards“ für Prostitutionsbetriebe</p> <p>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?</p> <p>Welche Vorgaben sollten gesetzlich bzw. durch Verordnung geregelt werden, welche können ins Ermessen der ausführenden Behörden gestellt werden?</p> |
| C.III | <p>Untersagung bzw. Verbote</p> <p>Unter welchen Voraussetzungen soll der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes untersagt werden können?</p> <p>Sollten Verbote vorgesehen werden?</p> <p>Ein Verbot sollte ausgesprochen werden, wenn der Betreiber bereits im Kontext von Menschenhandel bekannt geworden ist.</p> |
| C.IV. | <p>Pflichten des Betreibers</p> <p>Welche Pflichten des Betreibers sollten geregelt werden?</p> |
| D. | Anzeige- /Anmeldepflicht für Prostituierte: |
| D.I. | Sollten Prostituierte bzw. Personen, die sexuelle Dienstleistungen gewerblich anbieten |

| | |
|---------------|---|
| | <p>wollen, verpflichtet werden, die Aufnahme ihrer Tätigkeit bei der zuständigen Behörde anzuzeigen? (ggf.: einmalig / bei jedem Ortwechsel/ bei Beendigung)?</p> <p>Grundsätzlich ja, es sollte aber geprüft werden, wie eine solche Regelung praxistauglich sein könnte, da Sexarbeiterinnen häufig anonym bleiben wollen und ihre Arbeitsstätten oft wechseln.</p> |
| D.II. | <p>Wenn ja: Ausgestaltung der Anzeigepflicht: Sollte die Anmeldung mit einer Beratung /Information durch die zuständige Behörde bzw. damit betraute Stellen verknüpft werden? Sollte die Anzeige mit einer Pflicht zum Nachweis einer bestehenden Krankenversicherung oder weiteren Nachweisen verknüpft werden? Welchen Nachweis sollten Prostituierte über die erfolgte Anmeldung erhalten, und wofür könnten sie diesen nutzen? Welche Folgen sollten an einen Verstoß gegen die Anzeigepflicht geknüpft werden? Durch welche Stelle bzw. in welcher Form sollten die Meldedaten der Prostituierten aufgenommen bzw. registriert werden? Wie sollten ggf. Auskunftsrechte (z.B. im Vergleich zur Gewerbeauskunft) ausgestaltet werden, um schutzwürdigen Belange von Prostituierten Rechnung zu tragen?</p> |
| E. | <p>Überwachungs- und Kontrollbefugnisse: Wie sollten die behördlichen Nachschau-, Überwachungs- und Kontrollbefugnisse und -pflichten ausgestaltet werden? (ggf. Regelungsvorbilder aus anderen Gesetzen benennen)</p> |
| F. | <p>Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution:</p> |
| F.I. | <p>Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution: Sollte ein Mindestalter von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution vorgeschrieben werden? <u>Wenn ja</u>, wie sollte dieses ausgestaltet sein? Sollte es sanktionsbewehrt sein?</p> <p>Der Schutz Heranwachsender in der Prostitution, d.h. die Erhöhung des Mindestalters auf 21 Jahre, wird nicht unterstützt. Dies würde dazu führen, dass Prostituierte unter dieser Altersgrenze nur der Weg in die Illegalität und damit in die Kriminalität bliebe. Außerdem sieht der § 232 StGB bereits eine Bestrafung für denjenigen vor, der eine Person unter 21 Jahren zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution zwingt</p> |
| F.II. | <p>Kondompflicht: 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?</p> <p>Die Einführung einer Kondompflicht wird abgelehnt, da sie zum einen nicht kontrollierbar ist. Zum anderen muss es vielmehr darum gehen, die Prostituierten, denen der Gebrauch von Kondomen bei ihrer Tätigkeit noch nicht selbstverständlich ist, zielgerichtet zu beraten und – ggfs. durch aufsuchende Arbeit – zu unterstützen, damit das Nutzen von Kondomen selbstverständlich wird.</p> |
| F.III. | <p>Werbung für sexuelle Dienstleistungen: Befürworten Sie ein Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr? Sehen Sie sonstigen Gesetzgebungsbedarf im Zusammenhang mit Werbung für Prostitution?</p> |
| F.IV. | <p>Sollten verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte vorgesehen werden? <u>Wenn ja</u>, in welcher Weise und mit welcher Zielsetzung?</p> <p>Eine gesetzliche normierte gesundheitliche Beratung wird abgelehnt. Vielmehr sollte ein verbesserter niedrigschwelliger Zugang zu den Angeboten der Gesundheitsämter und zu anderen psychosozialen Angeboten ermöglicht werden.</p> |

| | |
|--------------|--|
| F.V. | <i>Sollten sonstige Regelungen für die Ausübung der Prostitution vorgesehen werden; und wenn ja welche?</i> |
| 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>Ein Ausbau niedrigschwelliger psychosozialer Beratungsangebote und gezielter Ausstiegsprogramme wird unterstützt.</p> |
| G. | <p>Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden:</p> <p><i>Sehen Sie – in Ergänzung der geltenden Regelungen – gesetzgeberischen Klarstellungsbedarf im Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden; z.B. hinsichtlich der Präzisierung der Grenzen des Weisungsrechts oder zu sonstigen Aspekten?</i></p> |
| H. | <p>Kommunaler Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution:</p> <p><i>Sehen Sie <u>gesetzgeberischen</u> Bedarf auf <u>Bundesebene</u> hinsichtlich der kommunalen bzw. regionalen Gestaltungsmöglichkeiten für die Bereiche, in denen der Prostitution nachgegangen werden darf? (z.B. Sperrgebiete, Bauplanungs-/ Baunutzungsrecht, Ausgestaltung des Straßenstrichs etc.)</i></p> |
| I. | <p>Schnittstellen zum Strafrecht:</p> <p><i>Inwieweit sehen Sie im Kontext der Regulierung von Prostitution ergänzenden strafrechtlichen Anpassungsbedarf?</i></p> <p>In § 180a StGB wird die Ausbeutung von Prostituierten geregelt. In der Praxis findet diese Norm keine Anwendung, obwohl die Ausbeutung in der Prostitution als zentrales Problem benannt werden muss. Es sollte deshalb geprüft werden, wie der § 180a StGB Anwendung finden kann.</p> |
| J. | <p>Weiterer Regelungsbedarf:</p> <p><i>Sehen Sie Regelungsbedarf zu weiteren Aspekten?</i></p> |
| K. | <p>Regelungsstandort; Vollzug; Länderregelungen:</p> <p><i>Sollte die Regulierung des Prostitutionsgewerbes in einem eigenen Gesetz verankert werden? Oder ist eine Eingliederung in bestehende Gesetze vorzuziehen? Gibt es Regulierungsbereiche, die den Ländern überlassen bleiben sollten? Welche? Welche Behörden sollten für die Umsetzung zuständig sein?</i></p> |
| L. | <p>Zusammenfassend: Welche gesetzlichen Regelungen sind besonders wichtig bzw. unverzichtbar?</p> |
| M. | <p>Flankierende Maßnahmen außerhalb der Bundesgesetzgebung:</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> |
| N. | <p>Sonstige Anmerkungen</p> <p>Im Rahmen der Entwicklung neuer rechtlicher Instrumente sollte nicht versäumt werden, die Sexarbeiterinnen in die Diskussion einzubinden, um weitere Stigmatisierung dieses Personenkreises zu verhindern.</p> |

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

des

Thüringer Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit

- Beauftragte für die Gleichstellung von Frau und Mann -

BMFSFJ

Stellungnahme Fragenkatalog zur Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

A. Ziele und Regelungsbereiche eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes

Was sind die wichtigsten Ziele und die wichtigsten Regelungsbereiche eines Gesetzesvorhabens zur Regulierung von Prostitution? Welche Auswirkungen erwarten Sie von einem solchen Gesetz?

Die problematischen Auswirkungen des liberalisierten Prostitutionsgesetzes von 2002 sind bereits seit mehreren Jahren bekannt. Die gute Absicht, sexuelle Dienstleistungen in ein ganz „normales“, sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis zu führen, hat nicht den gewünschten Erfolg gezeigt, sondern eher das Gegenteil bewirkt.

Die Regulierung der legalen Prostitution ist von daher ein wichtiges gesetzliches Vorhaben in dieser Legislaturperiode, die eines breiteren Ansatzes bedarf und alle Formen von Prostitutionsstätten erfassen sollte.

Die wichtigsten Ziele:

- Der Schutz vor Zwangsprostitution und Menschenhandel
- Der Schutz von Kindern und Jugendlichen
- Der Schutz vor Ausbeutung und einer nicht selbstbestimmten Prostitution
- Die Eindämmung des Marktes auf ein Mindestmaß

Die wichtigsten Regelungsbereiche:

- Der Kinder- und Jugendschutz
- Das Aufenthalts- und Ausländerrecht
- Das Gewerberecht
- Die polizeilichen Befugnisse
- Das Strafrecht
- Der Gesundheitsschutz

Es sollten Sicherheits- und Hygienestandards definiert werden, mit dem Ziel den Infektionsschutz für Prostituierte und ihre Kunden zu verbessern und damit zu einer

Senkung der Inzidenz und Prävalenz von STI (sexually transmitted infections) beizutragen. In diesem Zusammenhang wäre bei Anmeldung als Gewerbebetrieb eine „Abnahme“ durch das zuständige Gesundheitsamt überlegenswert.

An die Neuregulierung werden hohe Erwartungen gestellt, wie das Ende der Zwangsprostitution in Deutschland und das Ende des Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen in diesem Gewerbe. Die gesetzliche Regulierung der Prostitution ist ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung des Menschenhandels. Die Regulierung zumindest eines Teils des Marktes sollte mehr Transparenz und die Kontrolle von Bedingungen und Standards ermöglichen und damit ausbeuterische Verhältnisse erschweren (vgl. Entschließung des Bundesrates vom 11. April 2014 – Maßnahmen zur Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten, BR-Drs. 71/14, Nr. 3 Buchst. C).

B. Anwendungsbereich des Gesetzes

Welche Angebotsformen von sexuellen Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen und Betrieben im Umfeld von Prostitution sollen durch das Gesetz erfasst werden? Welche nicht?

Mit dem Gesetz sollten alle Angebotsformen von sexuellen Dienstleistungen erfasst werden.

Straßenprostitution

Hier bieten sich die Prostituierten potentiellen Freiern durch mehr oder weniger auffälliges Verhalten oder im Gespräch auf Straßen, Wegen und Plätzen an. Nach erfolgter Einigung über Art und Umfang wird die „Dienstleistung“ in Kraftfahrzeugen („Auto-Strich“), Wohnwagen, angemieteten Wohnräumen oder in Hotel- oder Pensionszimmern erbracht. Diese Erscheinungsform ist geprägt durch große Bemerkbarkeit in der Öffentlichkeit.

Problematisch ist insbesondere die Prostitution zur Finanzierung einer Drogenabhängigkeit (Beschaffungsprostitution) und des damit einhergehenden erhöhten Risikos einer HIV-Infizierung. Außerdem ist mit dieser Form der Prostitution eine erhöhte Begleitkriminalität sowie eine erhöhte Gefährdung der Prostituierten selbst (insbesondere Raub, Körperverletzung, Vergewaltigung) festzustellen.

Häuserprostitution (hier insbesondere Einrichtungen wie Bordelle, Eros-Center, Sex Clubs, Massagesalons, Studios)

Die Prostituierten erbringen die sexuellen Handlungen in angemieteten Zimmern. Der Vermieter stellt den Raum zur Verfügung und kassiert dafür täglich eine Zimmermiete. Aufgrund der überwiegend ortsfremden Kundschaft sind eine gute Verkehrsanbindung und Parkmöglichkeiten von besonderer Bedeutung. Auch diese Erscheinungsform ist durch große Bemerkbarkeit gekennzeichnet, die sich insbesondere aus der milieutypischen Werbung, den Störungen der Umgebung durch An- und Abreiseverkehr, den zusätzlichen Belästigungen durch voyeuristischen Besucherverkehr bis hin zu dem Ansprechen unbeteiligter Personen ergibt.

Prostitution in bordellartigen Betrieben (sogenannten Clubs oder Studios)

Gekennzeichnet ist diese Erscheinungsform regelmäßig dadurch, dass etwa zwei bis acht Frauen dort der Prostitution nachgehen und kein Getränkeausschank der dieser nur über Automaten erfolgt.

Lokalprostitution

Sie ist gekennzeichnet durch die Geschäftsanbahnung in einem Lokal. Die Dienstleistung hingegen wird in einer nahegelegenen Pension, einem „Stundenhotel“ oder aber in einem Kraftfahrzeug erbracht.

Wohnungsprostitution

Sie wird meist in Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern oder Hochhäusern ausgeübt. Die räumlichen Gegebenheiten tragen dem Bedürfnis der Freier nach größtmöglicher Anonymität Rechnung. Die angebotenen „Dienstleistungen“ besetzen ein preislich gehobenes Marktsegment. Die Werbung erfolgt über Kontaktannoncen, die Terminvereinbarung telefonisch. Die ange-mieteten Wohnungen werden häufig in bestimmten Abständen mit anderen Prostituierten besetzt. Diese Erscheinungsform ist durch geringste Bemerkbarkeit in der Öffentlichkeit gekennzeichnet.

C. Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe

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

Welche Angebotsarten sollen als Prostitutionsstätte einer Erlaubnispflicht unterstellt werden? Sollte eine Erlaubnispflicht neben Bordellen und ähnlichen festen Betriebsstätten auch für weitere Formen des Prostitutionsgewerbes gelten (z. B. Escort-Agenturen, Wohnmobil-Prostitution, Prostitutions-Veranstaltungen)? Welche Voraussetzungen sollten für die Erteilung einer Erlaubnis gelten –ggf. abgestuft nach Angebotsformen)

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?

Hier werden ordnungsrechtlich und polizeilich verschiedene Standpunkte dargestellt:

a) Ordnungsrechtlich

Häuserprostitution (ab drei Prostituierte in einer Betriebsstätte) und bordellartige Betriebe sollten einer gewerblichen Erlaubnispflicht unterliegen. Wohnungsprostitution sollte zumindest als anzeige- und überwachungsbedürftiges Gewerbe eingestuft werden. Straßenprostitution hingegen sollte generell untersagt werden.

b) Polizeilich

Eine Erlaubnispflicht sollte möglichst für alle Bordelle, bordellartige Betriebe und andere Betriebe mit Bezug zu sexuellen Dienstleistungen gelten und auch denjenigen, der eine Prostitutionsstätte zur Verfügung stellt, dazu verpflichten, eine Genehmigung zu benötigen.

Es reicht nicht aus, nur Bordelle als Prostitutionsstätten in den Katalog der „überwachungsbedürftigen Gewerbe“ der Gewerbeordnung aufzunehmen.

Für die Wohnungsprostitution sollten die gleichen Regelungen zur Erlaubnispflicht wie für Prostitutionsstätten und ggfs. weitere Formen des Prostitutionsgewerbes gelten. Ansonsten ist zu erwarten, dass Prostitutionsstättenbetreiber, bei denen die maximale Gewinnerzielung im Vordergrund steht, erst recht in die Wohnungsprostitution ausweichen werden, wenn dieser Bereich unregelt bleibt.

Mit einer Erlaubnis soll das Recht, eine Prostitutionsstätte zu betreiben, erworben und nicht nur zugestanden werden. Je nach Erscheinungsform sollte für die Erlaubnispflicht eine Differenzierung erfolgen.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere das Urteil vom 31. Januar 2013 des VGH Kassel (AZ 8 A 1245/12) in Anlehnung an das BVerfG (Beschluss vom 28. April 2009, Az: 1 BvR 224/07) zu beachten, nachdem eine öffentlich nicht wahrnehmbare Prostitutionsausübung außerhalb der in einer Sperrgebietsverordnung festgelegten Toleranzonen nur noch dann verboten ist, wenn sie nach außen in Erscheinung tritt und eine „milieubedingte Unruhe“ befürchten lässt.

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

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, Jugend, der Allgemeinheit geregelt werden?

Siehe zu CIII.

C.III. Untersagung bzw. Verbote

Unter welchen Voraussetzungen soll der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes untersagt werden können?

Sollten Verbote vorgesehen werden?

Die Zuverlässigkeitsprüfung des Gewerbetreibenden sollte bei der Erteilung oder der Rücknahme bzw. dem Widerruf der Erlaubnis/Genehmigung für die Betreibung eines Prostitutionsbetriebes eine wesentliche Rolle spielen und den Betrieb von "Prostitutionsstätten" von Mindeststandards/Auflagen abhängig machen:

- Ausstattung der Zimmer (Sichtschutz, Raumgröße, leicht zu reinigende Möbel/Bodenbeläge etc.)
- Sicherheitsanforderungen (Notrufsysteme, Schließanlagen an Türen),
- Brandschutzanforderungen,
- sanitäre Einrichtungen,
- Gefahrenhinweisschilder (Jugendschutz),
- separate Aufenthaltsräume für Beschäftigte,

Diese Vorgaben sollten gesetzlich und/oder auf Verordnungswege geregelt werden.

C.IV. Pflichten des Betreibers

Welche Pflichten des Betreibers sollten geregelt werden?

Gegenüber den Behörden sollte eine aktive Mitteilungspflicht bestehen.

D. Anzeige-/Meldepflicht für Prostituierte

D.I. Verpflichtung zur Anzeige des Gewerbes (TIM, TMWAT)

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)?

Eine Erlaubnispflicht sollte eingeführt werden. Prostituierte sollten ihre Gewerbetätigkeit bei einer zuständigen Behörde anzeigen müssen (auch bei Ortswechsel/Umzug). Den Nachweis einer Anmeldung haben sie bei sich zu führen und der Behörde auf Verlangen vorzuzeigen.

Eine entsprechende Anzeigebestätigung sollte personen- und raumbezogen erfolgen. Die Räume, die zur Prostitution genutzt werden, wären damit zu erfassen und könnten ggf. auch baurechtlich überprüft werden.

D.II. Wenn ja: Ausgestaltung der Anzeigepflicht (TIM, TMWAT, Abt. 4 TMSFG)

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

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

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

Wie sollten ggf. Auskunftsrechte (z. B. im Vergleich zur Gewerbeauskunft) ausgestaltet werden, um schutzwürdigen Belangen von Prostituierten Rechnung zu tragen?

Die bereits bestehenden gesetzlichen Bestimmungen (s. §§ 14 und 55c der Gewerbeordnung) sind stärker umzusetzen, so z. B. die Weiterleitung der Anmeldung vom Gewerbeamt zum zuständigen Gesundheitsamt. Die Pflicht zum Arbeitsschutz müsste deutlicher im Gesetz auch für die Prostitution festgesetzt werden.

E. Überwachungs- und Kontrollbefugnisse (TIM)

Wie sollten die behördlichen Nachschau-, Überwachungs- und Kontrollbefugnisse und -pflichten ausgestaltet werden? (ggf. Regelungsvorbilder aus anderen Gesetzen benennen)

- Vorlage eines polizeilichen Führungszeugnisses
- Auskunft aus dem Gewerbezentralregister, Schuldnerverzeichnis,
- Bescheinigung in Steuersachen,
- generelle Auskunftspflicht,
- Nachschaurecht durch zuständige Behörden,

- Befugnis, die Geschäftsräume des betroffenen zum Zweck der Überwachung zu betreten und dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen,
- Vorlage/Überprüfung von Mietverträgen um Mietwucher/Ausbeutung der Prostituierten offen zu legen sowie
- die Überprüfung von Aufenthaltstiteln/Arbeitserlaubnisse im Kontrollumfang zu erfassen

F. Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution

F.I. Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution

Sollte ein Mindestalter von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution vorgeschrieben werden?

Wenn ja, wie sollte dieses ausgestaltet sein? Sollte es sanktionsbewehrt sein?

Das Mindestalter von 21 Jahren wird aus gleichstellungspolitischer Sicht unterstützt. Gerade bei jungen Frauen, die sich noch in der Persönlichkeitsentwicklung befinden, ergibt sich eine höhere Gefahr, dass sie eingeschüchtert und ausgenutzt werden. Ganz abgesehen von den gesundheitlichen Folgen des Sexbetriebes in körperlicher und seelischer Hinsicht, die gerade für junge Menschen schwerwiegende Folgen nach sich ziehen können (keine Kinder, Sucht, Infektions- und psychische Erkrankungen etc.).

Darüber hinaus gehört es zur Fürsorgepflicht des Staates, junge Menschen besonders zu schützen. Die Altersgrenze entspricht dem Jugendstrafrecht.

F.II. Kondompflicht

Befürworten Sie eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung von Kondomen für (weibliche und männliche) prostituierte und deren Kunden?

Wenn ja, sehen Sie bundesgesetzlichen Regelungsbedarf?

Eine Kondompflicht wird vor allem aus gesundheitlichen und hygienischen Gründen befürwortet, die jedoch als schwer kontrollierbar erscheint. Falls diese Regelung in Betracht gezogen wird, sollte sie bundeseinheitlich erfolgen.

F.III. Werbung für sexuelle Dienstleistungen

Befürworten Sie ein Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr?

Sehen Sie sonstigen Gesetzgebungsbedarf im Zusammenhang mit Werbung für Prostitution?

Im Zusammenhang mit der Verhütung von Aids hat sich die Werbung für die Benutzung von Kondomen bereits vielfach durchgesetzt. Ansonsten handelt es sich normalerweise um ein sehr privates Thema, das nicht geregelt werden kann und soll.

Ein völlig anderer Sachverhalt ergibt sich aus der Prostitution. Hier sollte ein generelles Werbeverbot, vor allem im niedrigschwelligem Bereich, bestehen. Kinder sind davor unbedingt zu schützen. Die Werbung für Prostitution nimmt vielfach schon in den kostenfreien Anzeigenblättern einen nahezu menschenverachtenden Charakter an und sollte von daher zu unterbunden werden.

F.IV. Verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen

Wenn ja, in welcher Weise und mit welcher Zielsetzung?

Verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen sind zu befürworten. Insbesondere schützen sie die in der Prostitution tätigen Frauen/Männer vor gesundheitlichen Risiken. Auch die Anwendung von Gewalt kann so möglicherweise besser erkannt werden. Diese Art der Untersuchung kann zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung überhaupt, zur Erkennung von Krankheiten oder Schwangerschaften dienlich sein.

Die Untersuchungen sollen so ausgestaltet werden, dass sie im Sinne des Arbeitsschutzes zu verstehen sind und Stigmatisierungen unterbleiben.

F.V. Sonstige Regelungen für die Ausübung der Prostitution

Sollten sonstige Regelungen für die Ausübung der Prostitution vorgesehen werden; und wenn ja welche?

Die Weisungsbefugnis des Arbeitgebers ist im derzeit geltenden Gesetz zu streichen. Diese Befugnis verstößt gegen die sexuelle Selbstbestimmung und gibt die Prostituierten der Ausbeutung preis.

F.VI. Zugang zu Beratung

Kann der Zugang von Menschen in der Prostitution zu gesundheitlichen und sozialen Beratungsangeboten gesetzlich gestärkt werden und wenn ja, durch welche Regelungen? Sehen Sie hierzu Gesetzgebungsbedarf auf Bundesebene?

Es ist zu regeln, dass ausreichende Beratungsstellen mit einer ausreichenden Finanzierung, insbesondere durch den Bund bereitzustellen sind. Dies trifft vor allem für die Opfer von Zwangsprostitution zu. Grund für das hohe Ausmaß an diesen modernen, menschenverachtenden Praktiken, ist insbesondere das durch den Bund beschlossene und 2002 in Kraft getretene Prostitutionsgesetz. Deshalb sind auch die Folgekosten durch den Bund angemessen zu übernehmen.

Auch für solche Frauen, die aus eigenem Entschluss den Bordellbetrieb verlassen wollen, sollte es Beratungsstellen geben. Hier ist es wichtig, dass für die Betroffenen neue Perspektiven entwickelt werden können.

Die bundesgesetzliche Aufnahme und Finanzierung von Beratungsstellen zum Ausstieg aus der Prostitution wird daher eingefordert.

G. Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden (TJM)

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?

Klarstellungsbedarf wird wie folgt gesehen:

Der Sinn der Beschränkung der nachträglichen teilweisen Wirksamkeit eines Vertrags auf eine sexuelle Handlung, bezüglich derer ein Entgelt *vorher* vereinbart worden ist, erschließt sich nicht. In theoretisch denkbaren Fällen, dass die zunächst getroffene Abrede noch vor dem Wirksamwerden des Vertrags inhaltlich geändert wird, was Auswirkungen auf die Höhe der Forderung haben kann, wäre die insoweit „nachträgliche“ Vereinbarung nämlich rechtlich nicht bindend.

Das Rechtsverhältnis zwischen Betreiber und Prostituierten ist durch das ProstG bislang nicht geregelt. § 1 Satz 2 ProstG setzt ein Beschäftigungsverhältnis voraus. Über dessen nähere Zuordnung und Ausgestaltung schweigt das Gesetz jedoch.

H. Kommunaler Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution

Sehen Sie gesetzgeberischen Bedarf auf Bundesebene hinsichtlich der kommunalen bzw. regionalen Gestaltungsmöglichkeiten für die Bereiche, in denen der Prostitution nachgegangen werden darf? (z. B. Sperrgebiete, Bauplanung-/Baunutzungsrecht, Ausgestaltung des Straßenstrichs etc.)

Nein, diese Bereiche werden als bereits hinreichend geregelt betrachtet.

I. Schnittstellen zum Strafrecht (TJM, TIM)

Inwieweit sehen Sie im Kontext der Regulierung von Prostitution ergänzenden strafrechtlichen Anpassungsbedarf?

Wünschenswert wäre es, wenn der Straftatbestand der Nichtanzeige geplanter Straftaten (§ 138 StGB, hier Abs. 1 Nr. 6) den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 232 StGB) und den Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) auch insoweit erfassen würde, als nicht die Verbrechenqualifikationen des § 232 Abs. 3 bis 5 und des § 233 Abs. 3 StGB erfüllt sind. Insoweit greift die Stellungnahme des Bundesrates, nach der der wissentliche Missbrauch der Zwangslage von Menschenhandelsopfern durch Freier bereits nach § 138 Abs. 1 Nr. 6 strafbar ist (vgl. Entschließung des Bundesrates vom 11. April 2014 – Maßnahmen zur Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten, BR-Drs. 71/14, Nr. 5), wohl zu kurz. Allerdings ist die praktische Relevanz der Norm eher gering, da in der Regel Freiern ein solcher Vorsatz nicht nachzuweisen ist. Befürchtungen, eine strafbewehrte Anzeigepflicht wäre sogar kontraproduktiv, da nach

Auskunft von Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel wie auch von Seiten der Polizei ein nicht unerheblicher Teil der Hinweise auf das Vorliegen von Menschenhandel von Freiern getätigt wird (a.a.O.), könnte durch eine Kroneugenregelung begegnet werden.

J. Weiterer Regelungsbedarf

Sehe Sie Regelungsbedarf zu weiteren Aspekten?

K. Regelungsstandort; Vollzug; Länderregelungen

Sollte die Regulierung des Prostitutionsgewerbes in einem eigenen Gesetz verankert werden? Oder ist eine Eingliederung in bestehende Gesetze vorzuziehen?

Gibt es Regulierungsbereiche, die den Ländern überlassen bleiben sollten? Welche?

Zu der Frage eines eigenen Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes bestehen keine Präferenzen. Einschlägige Straftatbestände sollten bereits wegen des hohen Ranges der insoweit geschützten Rechtsgüter (Leib und Leben, sexuelle Selbstbestimmung, persönliche Freiheit) Bestandteil des Strafgesetzbuches als Standort des Kernstrafrechts bleiben und nicht ausgegliedert werden.

Ferner liegen keine Erkenntnisse vor, die eine Veränderung der bisherigen Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern für erforderlich erachten würden.

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

M. Flankierende Maßnahmen außerhalb der Bundesgesetzgebung

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?

N. Sonstige Anmerkungen

Johanna Arenhövel

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

des

Deutschen Städtetages

Deutscher Städtetag · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln

Bundesministerium für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend
11018 Berlin

per E-Mail: veranstaltung@bafza.bund.de

Gereonshaus
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

28.05.2013/SN/vo

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-249
Telefax +49 221 3771-7 252

E-Mail: [regi-
ne.meissner@staedtetag.de](mailto:regi-ne.meissner@staedtetag.de)

Bearbeitet von
Regine Meißner
Jutta Troost

Aktenzeichen
32.12.16 D

Fragenkatalog zur Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ am 12.06.2014 hier: Stellungnahme

Ihr Schreiben vom 16.05.2014

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für Ihr o. g. Schreiben und die Übersendung des Fragenkatalogs zur Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ am 12.06.2014 und nehmen hierzu wie folgt Stellung:

Grundsätzliches:

Aus Sicht des Deutschen Städtetages ist es sehr zu begrüßen, dass das federführende Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nunmehr mit der Umsetzung der im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD enthaltenen Absichtserklärung begonnen hat, die Situation der im Prostitutionsgewerbe Beschäftigten zu verbessern, Frauen vor Menschenhandel und Zwangsprostitution besser zu schützen, Täter konsequenter zu bestrafen und eine umfassende Überarbeitung des Prostitutionsgesetzes im Hinblick auf die Regulierung von Prostitution einschließlich der Verbesserung ordnungsbehördlicher Kontrollmöglichkeiten vorzunehmen. Der übersandte Fragebogen ist dabei sicher ein geeignetes Mittel, um dem Ministerium einen ersten Anhalt und Überblick über die unterschiedlichen Auffassungen und Interessen der zu beteiligenden Kreise zu vermitteln und somit die Möglichkeit zu geben, diese bei der Formulierung eines Gesetzentwurfes zu berücksichtigen. Wir beschränken uns in der Beantwortung auf die Fragen, die für die kommunalen Ordnungsbehörden von Relevanz sind.

Wir erlauben uns an dieser Stelle die Bemerkung, dass die unzumutbar kurze Frist zur Rückäußerung eine umfassende und mit unseren Mitgliedstädten abgestimmte Stellungnahme kaum möglich macht und es sich somit an dieser Stelle nur um erste vorläufige Meinungsäußerungen zu einzelnen Fragen handeln kann. Wir behalten uns vor, im Rahmen eines noch zu führenden offiziellen Anhörungsverfahrens bei Vorlage eines entsprechenden Gesetzentwurfes weitere Ausführungen zu machen.

Im Einzelnen:

Zu A. Ziele und Regelungsbereiche eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes

Zu den wichtigsten Zielen des Gesetzesvorhabens sollten zählen:

- Größtmöglicher Schutz der Prostituierten vor Gewalt und Ausbeutung
- Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution sowie Minderjährigenprostitution
- mehr Transparenz im Prostitutionsgewerbe
- Sicherheit für die in der Prostitution tätigen Menschen
- Zurückdrängung illegaler Formen der Prostitution
- klar definierte Begrifflichkeiten und gesetzliche Normen
- die Möglichkeit engerer staatlicher Kontrollen durch weitreichendere gesetzliche Kontrollmöglichkeiten.
- bessere gesundheitliche Versorgung der Prostituierten auch im psychosozialen Bereich
- Schutz von Gebieten mit hohem Wohnanteil und sensiblen Einrichtungen vor den mit Prostitution verbundenen Belästigungen.

Als Regelungsbereiche, die der Sicherheit der Prostituierten, der anderen Beschäftigten und der Gäste dienen und zu einer größeren Transparenz im Prostitutionsgewerbe führen würden, kommen

- Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten
- Zuverlässigkeitsprüfung
- Versagungsgründe
- räumliche Anforderungen
- Meldepflicht der im Betrieb Beschäftigten
- Kontrollbefugnisse

in Betracht.

Zu B. Anwendungsbereich des Gesetzes

Wir sind der Auffassung, dass alle Angebotsformen sexueller Dienstleistungen/Handlungen gegen Entgelt von einem Gesetz erfasst und definiert werden sollten.

Zu C. Regelungen zu Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe

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

Wir vertreten die Meinung, dass eine Überwachungsbedürftigkeit insbesondere bei allen Bordellbetrieben und bordellähnlichen Einrichtungen gegeben ist, weil gerade in solchen Betrieben das Fehlen

baulicher, hygienischer und arbeitsschutzrechtlicher Mindeststandards immer wieder kritisiert wird und zu einer unzumutbaren Situation für die dort Beschäftigten führt. Diese Betriebstätten sollten deshalb einer Erlaubnispflicht unterstellt werden. Voraussetzung für die Erteilung einer Erlaubnis sollte die persönliche Zuverlässigkeit des Betreibers (analog § 38 GewO) und die baurechtliche Eignetheit der Räumlichkeiten sein.

Für die Prostitutionsarten Straßen- und Fahrzeugprostitution wäre ggf. an eine analoge Anwendung der Vorschriften über das Reisegewerbe § 55 GewO (ohne vorhergehende Bestellung) zu denken. Demnach wäre die Prostituierte an eine Erlaubnis gebunden, die durch eine Gewerbekarte dokumentiert wird. Die Prostitutionsarten Wohnungsprostitution, ggf. auch Escort-Service (der letztlich Prostitution anbahnt), könnten Vorschriften analog § 14 GewO (stehendes Gewerbe) unterliegen.

Teilweise wird in unserer Mitgliedschaft die Auffassung vertreten, es auch im Falle der Prostitution bzw. des Betriebs von Prostitutionsstätten bei den Regelungen der Gewerbeordnung zu belassen bzw. diese zu ergänzen. Insgesamt überwiegt aber der Wunsch nach einer spezialgesetzlichen Regelung.

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

Hinsichtlich der Mindestanforderungen an die Gestaltung von Prostitutionsstätten zum Schutz der im Sexgewerbe Tätigen bzw. ihrer Kunden sowie der Nachbarschaft, der Jugend und der Allgemeinheit sollten folgende Vorgaben bzw. Mindeststandards vorgegeben werden:

- Möglichkeit zum Erlass von Sperrgebietsverordnungen
- Beschränkungen der Nutzung: zeitlich bei Wohnungen, Begrenzungen der Betriebsgröße bei Bordellen
- Nachbarschutz vor Immissionen und Belästigungen
- Einschränkung der Außenwerbung
- ausreichende sanitäre Einrichtungen, getrennt für Prostituierte und Kunden
- Ruhe- und Aufenthaltsräume
- sonstige Mindestausstattung der Prostitutionsräume (bspw. Zugang zu Tageslicht)
- Regelungen zur Arbeitssicherheit (Beleuchtung, Brandschutz etc.)
- Schutz der Prostituierten
- Schutz der Gäste
- ausreichende Hygieneausstattungen einschließlich entsprechender Prüfungen
- Bereitstellung und Nutzung von Kondomen
- Erfassung des Status der Beschäftigten (selbständig, arbeitsvertraglich angestellt) sowie laufend aktuelle Anwesenheitslisten.

III. Untersagung bzw. Verbote

Bei der Untersagung des Betriebes eines Prostitutionsgewerbes könnte man sich an dem Recht der Gewerbeuntersagungen orientieren. Dies hieße z. B. bei persönlicher Unzuverlässigkeit des Betreibers, bei der Gefährdung der Allgemeinheit, Nachbarschaft oder Belästigung von Kindern und Jugendlichen sowie bei Nichteinhaltung der Mindestanforderungen.

Verbote im Prostitutionsgewerbe sollten insbesondere hinsichtlich menschenunwürdiger Praktiken, wie z. B. Flatrate-Bordelle bzw. Flatrate-Veranstaltungen sowie alle weiteren denkbaren Möglichkeiten von unzumutbaren Handlungen an bzw. mit Prostituierten in Betracht kommen.

IV. Pflichten des Betreibers

Dem/der Betreiber/in einer Prostitutionsstätte sollten vor allem folgende Pflichten auferlegt werden:

- Meldung der Mitarbeiter/innen unter Vorlage von Führungszeugnissen und Gewerbezentralregisterauszügen sowie bei Ausländern/Ausländerinnen gültige – zur Erwerbstätigkeit berechtigende - Aufenthaltsgenehmigungen
- Weitere notwendige Anmeldungen bei angestellten Prostituierten
- Einhaltung der Mindestanforderungen.

Zu D. Anzeige-/Anmeldepflicht für Prostituierte

I. Anzeigepflicht

Jede (selbständig tätige) Prostituierte sollte zu einer Anmeldung verpflichtet werden bzw., falls die Tätigkeit ohne vorhergehende Bestellung (Straßenstrich) ausgeübt wird, zur Beantragung einer Reisegewerbekarte. Somit wäre sie verpflichtet, jeden „Einsatzortwechsel“ mitzuteilen. Der Vorteil wäre, dass den oftmals ausländischen Prostituierten bereits zu Beginn ihrer Tätigkeit Hilfsangebote und Ausstiegsoptionen unterbreitet werden.

II. Ausgestaltung der Anzeigepflicht

In einzelnen Großstädten hat sich eine Anzeigepflicht mit Nachweispflicht sowohl bei den Gewerbeämtern als auch bei der Polizei sehr bewährt.

Zu E. Überwachungs- und Kontrollbefugnisse

Prostitutionsstätten sollten als überwachungspflichtige Gewerbe entsprechend § 38 GewO eingestuft werden (s.o. C I). Um Betreiber zu Auskünften verpflichten zu können und ein jederzeitiges anlassunabhängiges Nachschaurecht zu ermöglichen, sollte eine Regelung analog § 29 GewO vorgesehen werden. Ein Nachschaurecht würde den Behörden die Befugnis einräumen, Grundstücke, Geschäftsräume und sämtliche andere zu den Prostitutionsstätten gehörenden Räume jederzeit betreten zu können. Dabei sollten sich die Kontrollbefugnisse auf sämtliche unter C II genannten Auflagen und Vorgaben erstrecken, also insbesondere auf Geschäftsunterlagen, die Einhaltung baurechtlicher Auflagen, Hygiene- und Arbeitsschutzkontrollen nach dem Infektionsschutzgesetz bzw. nach dem Arbeitsstättengesetz.

Erforderlich ist in jedem Fall eine enge Zusammenarbeit mit der Polizei. Prostitution ist kein Gewerbe wie jedes andere auch, sondern steht häufig in unmittelbarem Zusammenhang mit Straftatbeständen wie sexueller Nötigung, Gewalttaten, Drogendelikte, Geldwäschdelikten u.a.m. Entsprechend wird es bei der Kontrolle und Überwachung von Prostitutionsstätten regelmäßig auch um Personenkontrollen, um Fahndungsüberprüfungen, um die Bewertung von strafrechtlich und ausländerrechtlich relevanten Tatbeständen und um Maßnahmen der Gefahrenabwehr gehen. Dies ist und bleibt alleinige Zuständigkeit der Polizei. Umgekehrt wird dem Auftreten von Bediensteten der einschlägigen Verwaltungsbehörden häufig nur im gemeinsamen Einsatz mit Polizeikräften der gebotene Nachdruck zu verleihen sein. Eine bundeseinheitliche Regelung polizeilicher Betretungs- und Kontrollbefugnisse gemeinsam mit den Ordnungsbehörden erscheint daher unverzichtbar.

Zu F. Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution

I. Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution

Das für die Erlaubnis zur Prostitutionsausübung erforderliche Mindestalter sollte von 18 auf 21 Jahre angehoben werden. Die hohe Anzahl der Opfer von Menschenhandel in diesem Alterssegment und die Erfahrung aus der täglichen Praxis belegen, dass Heranwachsende besonders gefährdet sind, Opfer von Menschenhandel zu werden. Heranwachsende erkennen häufig nicht die Tragweite des Entschlusses, sich zu prostituieren, da es den Betroffenen vielfach an der notwendigen geistigen Reife fehlt und sie dadurch leichter zu manipulieren sind. Im Milieu werden neben dem Reiz des jugendlichen Aussehens junge Prostituierte gerade aufgrund der hohen Beeinflussbarkeit gerne beschäftigt. Die Beschäftigung einer Person als Prostituierte unterhalb eines gesetzlichen Mindestalters (von 21 Jahren) sollte aus unserer Sicht strafbewehrt sein.

II. Kondompflicht

Eine Kondompflicht wird befürwortet. Eine bundeseinheitliche Hygieneverordnung ist zu befürworten, da die entsprechenden Standards des Robert-Koch-Instituts in den Bundesländern uneinheitlich umgesetzt werden.

III. Werbung für sexuelle Dienstleistungen

Ein Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr wird befürwortet.

Die §§ 119, 120 OWG sollten überarbeitet werden. Die gegenwärtige Gesetzeslage ist mit erheblichen Unsicherheiten behaftet (Verfolgung und Ahndung von Verstößen nur in Fällen mit erheblichem Unrechtsgehalt). Es sollte ein Verbot für frauenverachtende und diskriminierende Werbung gelten (Flatrate-Tarife, Gang Bang Partys und dgl.).

IV. Verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte

Die Wiedereinführung regelmäßiger Gesundheitsuntersuchungen durch die Gesundheitsämter wird unterschiedlich bewertet. Von einem Teil der Städte wird sie abgelehnt, da sie nicht notwendig sei, um sexuell übertragbare Infektionen zu verhindern. In diesem Zusammenhang wird auf die in Deutschland vergleichsweise niedrige Infektionsrate an Geschlechtskrankheiten verwiesen. Insofern stünden Aufwand und Nutzen in keinem akzeptablen Verhältnis. Die Regelungen in § 19 IfSG werden für ausreichend gehalten.

Dem wird entgegen gehalten, dass es in erster Linie darauf ankomme, über die Gesundheitsuntersuchungen einen niedrigschwelligen Kontakt zu den Prostituierten herzustellen, um ihnen einen Zugang zu psychosozialer Beratungen und Unterstützung zu ermöglichen. Auch könnten körperliche Misshandlungen und traumatische Störungen nur so erkannt werden. Schließlich ginge es auch darum, Infektionen zu bekämpfen, für die es keine gesetzliche Meldepflicht gibt.

V. Zugang zu Beratung

Wir sehen die Notwendigkeit, die Ausweitung von niedrigschwelligen Beratungsangeboten im Sinne einer aufsuchenden Beratung gesetzlich zu regeln, die die Prostituierten zu ihren Rechten, zu Möglichkeiten der Inanspruchnahme gesundheitlicher und psychosozialer Angebote und zu einem Ausstieg aus der Prostitution beraten. Hierbei müssen neben einer Unterstützung bei der Wohnungssuche insbesondere Möglichkeiten der beruflichen Qualifizierung oder des Nachholens von Schulab-

schlüssen und der Arbeitsaufnahme aufgezeigt werden, um die soziale und wirtschaftliche Situation von ausstiegswilligen Prostituierten aufzubauen und zu stärken. Eine finanzielle Förderung durch Bund und/oder Länder wird erforderlich sein.

Zu G. Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden

Die Prostituierten müssen das Recht haben, bestimmte sexuelle Praktiken abzulehnen und bestimmte Kunden zurückzuweisen, ohne Nachteile befürchten zu müssen. Dazu bedarf das in § 3 ProstG geregelte eingeschränkte Weisungsrecht der Präzisierung in klarer Abgrenzung zu illegaler Einflussnahme bzw. dirigistischer Zuhälterei. Aspekte des sittenwidrigen Verhaltens oder Verstöße gegen die Menschenwürde sollten ggf. stärker berücksichtigt werden.

Aufgrund polizeilicher Erfahrungswerte muss davon ausgegangen werden, dass viele Frauen tatsächlich in einem wirtschaftlichen und persönlichen Abhängigkeitsverhältnis stehen und so von eigenverantwortlicher Tätigkeit keine Rede sein kann. Hier sollte vom Gesetzgeber eine eindeutige und praxisnahe Regelung erfolgen, um den behördlichen Umgang mit den Prostituierten auch einheitlich und rechtssicher zu gestalten. Dafür ist es erforderlich, dass der Gesetzgeber in § 3 ProstG abschließend definiert, was der Betreiber einer Prostitutionsstätte regeln darf und was nicht. Entsprechende Regelungen sollten in schriftlichen Verträgen festgeschrieben und nachgewiesen werden.

Zu H. Kommunalen Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution

Soweit es die kommunalen bzw. regionalen Gestaltungsmöglichkeiten anbelangt, ist festzustellen, dass es für den Straßenstrichbereich kein Regelwerk gibt. Deshalb sollte ein Bundesgesetz auch Anforderungen an die Gestaltung von Straßenstrichbereichen, beispielsweise hinsichtlich Beleuchtung, allgemeiner Sicherheit und Toilettenanlagen definieren.

Im Übrigen sollte es den Städten und Gemeinden überlassen bleiben, ob sie z. B. bestimmte Bereiche zum Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstands vom Prostitutionsgewerbe freihalten und entsprechende Sperrbezirksverordnungen erlassen. Ggf. sollten die Schutzzwecke stärker auf die mit den Verordnungen konkret angestrebten Steuerungsziele hin angepasst werden, auch um die Anforderungen an Begründungspflichten zu erleichtern.

Wir weisen im Übrigen darauf hin, dass es einer bundesrechtlichen Klärung bedarf, welche Formen der Prostitutionsausübung in welchen Baugebietstypen nach der Baunutzungsverordnung zulässig sein sollen und inwieweit das Vorhandensein oder die Zulässigkeit einer Wohnnutzung innerhalb eines zu bestimmenden Umkreises den jeweiligen Ausübungsformen der Prostitution (einschließlich Wohnungsprostitution) entgegensteht.

Wir plädieren dafür, baunutzungsrechtlich Bordellbetriebe und bordellähnliche Einrichtungen als eigene Nutzungsart ähnlich wie „Vergnügungsstätten“ zu behandeln. Insoweit wäre die Baunutzungsverordnung zu ergänzen.

Zu I. Schnittstellen zum Strafrecht

Befürwortet würde ggf. eine Modifizierung des Straftatbestands „Menschenhandel“ hin zu objektiven Tatbestandsmerkmalen, die von der Aussage des Opfers unabhängig belegt werden können. Heute ist der Nachweis des Straftatbestandes „Menschenhandel“ ohne einen Personalbeweis in Form einer Opfer- oder Täteraussage kaum möglich. Die Tatsache, dass mit Einführung des ProstG die Sittenwidrigkeit der Prostitutionsausübung abgeschafft wurde, bedeutet gleichzeitig, dass zivilrechtlich anerkannte vertragliche Beschäftigungsverhältnisse im Prostitutionsmilieu abgeschlossen wer-

den können. Dabei ist es aufgrund der Vertragsfreiheit den Strafverfolgungsbehörden oftmals nicht möglich, aufgrund objektiver Merkmale zwischen vertraglich frei vereinbarten Regelungen und Vorgaben, die ggf. den Straftatbestand des § 181a oder § 232 StGB erfüllen würden, zu unterscheiden. Diese Unsicherheit in der objektiven Beweisführung dürfte auch ursächlich dafür sein, dass ohne Vorliegen einer entsprechenden Aussage kaum Ermittlungsverfahren wegen „Menschenhandels“ seitens der Justiz eingeleitet werden.

Zu J. Weiterer Regelungsbedarf

Es wird eine Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Regelungen zugunsten von Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution empfohlen, soweit diese bereit sind, aktiv in Strafverfahren mitzuwirken.

Zu K. Regelungsstandort, Vollzug, Länderregelungen

Aus unserer Sicht scheint es sinnvoll zu sein, ein eigenes Gesetz zu den Prostitutionsstätten zu schaffen. Ob Bestimmungen der Gewerbeordnung und anderer Gesetze in einem solchen Gesetz analog nachgebildet werden oder es bei einer Anpassung der Gewerbeordnung bleiben kann, wäre zu entscheiden.

Die ordnungsbehördlichen Kontrollmöglichkeiten durch die Einführung von Erlaubnispflichten, Melde- und Anzeigepflichten sowie die Zuverlässigkeitsprüfungen für Betreiber von Prostitutionsstätten sprechen für eine Zuständigkeit der kommunalen Ordnungsbehörden.

Die Verfolgung von Straftaten obliegt Polizei und Justiz, nicht den kommunalen Ordnungsbehörden. Daher wird es darauf ankommen, insbesondere die Zusammenarbeit von Polizei und kommunalen Ordnungsbehörden von vorneherein klar vorzugeben und praktikabel auszugestalten.

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

Schaffung eines Prostitutionsstättengesetzes, Erlaubnis- und Meldepflichten, Kontroll- und Betretungsrechte, Änderung der Baunutzungsverordnung.

Zu M. Flankierende Maßnahmen außerhalb der Bundesgesetzgebung

Empfehlenswert wäre die Bildung eines funktionsfähigen Netzwerkes aus staatlichen und nichtstaatlichen Stellen zur Beratung und Maßnahmenabstimmung.

Zu N. Sonstige Anmerkungen

Die Prostitution stellt sich heute verstärkt als ein Phänomen der Armutswanderung dar und muss auch in diesem Kontext bewertet und angegangen werden.

Des Weiteren ist zu bedenken, dass sich die Mehrzahl der diskutierten Maßnahmen gegen Betreiber von Prostitutionsstätten und vor allem die Prostituierten selbst richten. Es sollte aber versucht werden, die Freier selbst stärker in den Blick zu nehmen. Insofern drängt es sich auf, Maßnahmen und Sanktionen möglichst auch gegen die Kundschaft und nicht nur die Prostituierten zu richten, wenn gleich dies nicht leicht zu bewerkstelligen ist.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sich die kommunalen Spitzenverbände angesichts des erheblichen zusätzlichen Aufwandes, der mit dem Erlass des beabsichtigten Gesetzes auf die kommunalen Ordnungsämter und ggf. andere kommunale Behörden zukommen würde, eine eingehende Prüfung mit Blick auf Kostenfolgen, Umsetzungsbedarf in Landesrecht und Konnexitätsfolgen ausdrücklich vorbehalten müssen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fogt', with a stylized flourish at the end.

Dr. Helmut Fogt

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

des

Deutschen Landkreistages

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Frau Bundesministerin Manuela Schwesig
Bundesministerium für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend
11018 Berlin

Per Mail: ruth.niebuer@bmfsfj.bund.de

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30 / 59 00 97 – 3 11
Fax: 0 30 / 59 00 97 – 4 00

E-Mail: Johannes.Wagner@Landkreistag.de

AZ: II/26

Datum: 11.6.2014

Regulierung des Prostitutionsgewerbes – Stellungnahme des Deutschen Landkreistages

Sehr geehrte Frau Bundesministerin,

für die Gelegenheit, zu etwaigen Regelungen des Prostitutionsgewerbes frühzeitig kommunale Expertise einbringen zu können, sagen wir besten Dank. Gerne übersenden wir Ihnen hiermit unsere Stellungnahme im Vorfeld der Anhörung am 12.6.2014.

Dabei sei darauf hingewiesen, dass es sich um eine vorläufige Stellungnahme handelt. Wir haben den umfangreichen Fragenkatalog des BMFSFJ unseren Mitgliedern zukommen lassen. Aufgrund des breiten Spektrums der betroffenen Handlungsfelder und der zahlreichen rechtspolitischen Fragen zu diesem Regelungskomplex war die zur Verfügung stehende Frist für einige Landkreise zu kurz. Insoweit werden wir das Gesetzgebungsverfahren weiter begleiten und zu gegebener Zeit weitere Hinweise und Anregungen einbringen.

Zu A. Ziele und Regelungsbereiche eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes

Das derzeitige Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz) beschränkt sich auf die vertragliche und sozialversicherungsrechtliche Absicherung der Prostituierten. Flankierend ergibt sich ein strafrechtlicher Schutz vor Ausbeutung. Ausgenommen sind vor allem die Regelungsbereiche, welche die persönlichen, insbesondere gesundheitlichen Belange der Prostituierten betreffen.

Insofern wären insbesondere folgende Ziele in den Blick zu nehmen:

- Menschenhandel stoppen
- Zwangs- und Armutspstitution verhindern
- Gewährleistung hygienischer Grundstandards
- Verhinderung ausbeuterischer Arbeitsbedingungen
- Prostitutionstourismus abschaffen
- Grauzonen im Bereich Kriminalität und Steuervergehen im Zusammenhang mit Prostitution abschaffen

- Rechtssicherheit und Schutz für die Beteiligten
- Betretungs- und Kontrollrecht der Behörden

Es besteht insofern Regelungsbedarf, wobei stets darauf hingewirkt werden sollte, unnötigen Aufwand zu vermeiden. So könnte beispielsweise ohne großen Aufwand bereits gesetzlich klargestellt werden, dass es sich bei der Prostitution um ein Gewerbe handelt, soweit die übrigen Voraussetzungen des Gewerbebegriffs erfüllt sind.

Über den Schutz der Prostituierten hinaus sollte das Gesetz dazu dienen, auch die Kunden vor übertragbaren Erkrankungen zu schützen.

Im Bereich des Bauplanungsrechts sind Regelungen zu prüfen, die das Prostitutionsgewerbe unter Berücksichtigung der Interessen der Nachbarschaft und Allgemeinheit städtebaulich einordnen und negative Ausstrahlungswirkungen von Prostitutionsbetrieben vermeiden.

Zu B. Anwendungsbereich des Gesetzes

Erfasst werden sollte jede sexuelle Dienstleistung mit Körperkontakt. Vor allem die Bereiche, die die Arbeitsbedingungen der unselbstständigen Prostituierten betreffen, sollten umfasst sein. Aber auch die Reglementierung der selbstständigen Prostitution sollte angestrebt werden. Die Wohnungsprostitution und im ländlichen Raum vor allem auch die Wohnmobilprostitution entzieht sich bisher weitgehend einer Präventionstätigkeit und Überwachung.

Zu C. Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe

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

Sowohl für Prostitutionsstätten als auch für alle weiteren Formen des Prostitutionsgewerbes – einschließlich der Wohnungsprostitution sowie der Wohnmobilprostitution – sollte eine Erlaubnispflicht bestehen, jedenfalls aber eine Anzeigepflicht. Behandelt man die verschiedenen Formen des Prostitutionsgewerbes nicht gleich, ist zu befürchten, dass sich einzelne Formen verselbstständigen bzw. sich in dem ungeregelten Bereich immer mehr Anbieterinnen und Anbieter ansiedeln.

Es sollten in diesem Zusammenhang überdies Überlegungen angestrengt werden, welche Bereiche zum Prostitutionsgewerbe insgesamt zu zählen sind. So kann auch die Prostitutions-Werbung im Internet dazu gezählt und von der Erlaubnis- oder Anzeigepflicht umfasst werden.

Zum Schutz der Prostituierten sollten insbesondere im Bereich der „Angestellten-Prostitution“ hohe Anforderungen an die Erlaubnis zum Betrieb eines Bordells gestellt werden.

Im Bereich der „Selbstständigen-Prostitution“ könnte darüber nachgedacht werden, die Erlaubniserteilung an den Nachweis regelmäßiger ärztlicher Untersuchungen (siehe auch unten F.IV.) und an den Nachweis der Einhaltung hygienischer Mindeststandards zu knüpfen. Diese Voraussetzungen müssten natürlich auch im Bereich der „Angestellten-Prostitution“ Berücksichtigung finden.

Auch der Schutz der Nachbarn sowie der Interessen der Allgemeinheit sollte bei der Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes berücksichtigt werden können. So müsste es möglich sein, eine Ballung von Prostitution an einer Stelle zu unterbinden.

Bei alledem darf nicht übersehen werden, dass solche wünschenswerten präventiven Erlaubnispflichten bei den handelnden Behörden (Ordnungsämter, Gewerbeaufsicht) Kosten

verursachen. Im Gegenzug müssen die Behörden kostendeckende Gebührensätze erheben können.

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

Die üblichen bauordnungsrechtlichen und arbeitsschutzrechtlichen Vorgaben müssen auch vorliegend gelten.

III. Untersagung bzw. Verbote

Hier könnte an die Zuverlässigkeit im Gewerberecht angeknüpft werden. Sieht man die Prostitution als Gewerbe an, gelten die allgemeinen Grundsätze zur Zuverlässigkeit.

Ein Verbot sollte in Bezug auf menschenunwürdige Formen der Prostitution möglich sein. In den Landkreisen werden derzeit negative Erfahrungen z. B. mit sog. Flatrate-Bordellen gemacht.

IV. Pflichten des Betreibers

Für den Betreiber eines Prostitutionsgewerbes sollten sämtliche Arbeitgeberpflichten und die Pflichten von Gewerbetreibenden gelten.

Zu D. Anzeige- /Anmeldepflicht für Prostituierte

I. Allgemeine Anmeldepflicht

Sieht man die Prostitution als Gewerbe an, ergibt sich eine Anmeldepflicht nach § 14 GewO, soweit bspw. im Wege der Wohnungsprostitution ein stehendes Gewerbe betrieben wird. Diese wäre überlagert, wenn allgemein eine Erlaubnispflicht nach dem Vorbild der §§ 30 ff. GewO vorgesehen würde. Für die Prostitution ohne Niederlassung wäre grundsätzlich eine Erlaubnis in Form der Reisegewerbekarte nach § 55 Abs. 2 GewO notwendig.

II. Ausgestaltung der Anzeigepflicht

Im Rahmen des Anmelde- oder des Genehmigungsverfahrens sollte zumindest ein Hinweis auf Beratungsstellen gegeben werden. Möglich wäre es auch, die Beratung an die Gesundheitsuntersuchung zu koppeln (siehe unten F.IV.). Die Anzeige oder Erlaubnis sollte mit der Pflicht zum Nachweis einer bestehenden Krankenversicherung verknüpft werden.

Soweit der Anzeigepflicht nicht nachgekommen wird, sollte dies eine Ordnungswidrigkeit darstellen. Gleiches gilt für die Ausübung des Prostitutionsgewerbes ohne Erlaubnis. Die §§ 144 ff. GewO müssten diesbezüglich ergänzt werden.

Zu E. Überwachungs- und Kontrollbefugnisse

Es sollten bundeseinheitliche Zugangs- und Kontrollrechte für Prostitutionsstätten gelten.

Wenn man die Kontrolle im Wege des Gewerberechts vorsehen möchte, dann wäre über die Erlaubnispflicht i. S. d. §§ 30 ff. GewO der Anwendungsbereich des § 29 I Nr. 1 GewO eröffnet. Danach bestehen Auskunfts- und Nachschaubefugnisse. Entsprechendes würde für die Prostitution als Reisegewerbe gelten, vgl. § 61a I GewO i. V. m. § 29 GewO.

Für die relevanten arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen sollte auf die Befugnisse des § 22 ArbSchG zurückgegriffen werden.

Zu F. Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution

I. Mindestalter

Aus den Erfahrungen der Landkreise heraus wird ein Mindestalter, z. B. von 21 Jahren, für sinnvoll erachtet. Es wird davon ausgegangen, dass dann die gebotene persönliche Reife und Einsichtsfähigkeit gegeben ist.

II. Kondompflicht

Eine Kondompflicht würde aus Infektionsschutzgründen befürwortet.

III. Werbung für sexuelle Dienstleistungen

Bei der Werbung für sexuelle Dienstleistungen müsste die Möglichkeit bestehen, sittenwidrige Werbung, insbesondere auch an Betrieben angebrachte Reklame, mit Auflagen einzugrenzen. Ähnlich wie bei der Tabakwerbung sollte diese Werbung auch im Umkreis von kinderbetreuenden Einrichtungen verboten werden. Zudem sollte im Zusammenhang mit der Werbung für Prostitution ein weitgehender Schutz im Internet für Kinder und Jugendliche angestrebt werden. Dies gilt grundsätzlich auch für Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr.

IV. Verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte

Gesundheitsuntersuchungen werden prinzipiell befürwortet. Ein Zwang hierzu wird von den Landkreisen zum Teil abgelehnt. Andere Landkreise befürworten möglichst umfassende und zwingende Gesundheitsuntersuchungen. Begründet wird dies damit, dass eine große Anzahl von Prostituierten aus Ländern kommt, in denen keine vernünftige sexuelle Aufklärung und allgemeine Gesundheitsaufklärung stattfindet. Bei der bisherigen Beratungstätigkeit wurde festgestellt, dass oftmals nur sehr geringe Kenntnisse über sichere Sexualpraktiken bestehen. Über eine umfassende Beratungstätigkeit könnten damit sowohl bei den Prostituierten als auch bei den Kunden Gesundheitsschädigungen vermieden werden.

Ebenso besteht bei den Landkreisen keine einheitliche Einschätzung darüber, ob die Gesundheitsuntersuchungen von den Gesundheitsämtern durchgeführt werden sollten oder ob dies auch durch niedergelassene Ärzte erfolgen könnte. Zum Teil wurde in diesem Zusammenhang die Aushändigung eines nur drei Monate gültigen Gesundheitspasses vorgeschlagen, in dem – datengeschützt – auch Laborergebnisse und Impfungen dokumentiert werden könnten.

In jedem Fall darf bei Einbeziehung der Amtsärzte nicht übersehen werden, dass der öffentliche Gesundheitsdienst sich schon heute an den Grenzen seiner Belastbarkeit befindet. Weitere Aufgabenzuweisungen müssen von den Ländern finanziell abgesichert werden und müssen auch personell umsetzbar sein.

Zu G. Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden

Erforderlich wäre eine eindeutigere Regelung im Prostitutionsgesetz, dass die Prostituierten über Art und Umfang der Sexualkontakte selbst entscheiden können, insbesondere auch dann, wenn sie sich in einem Angestelltenverhältnis befinden.

Zu H. Kommunaler Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution

Die Fragen des Bauplanungsrechts bildeten in der Vergangenheit den Schwerpunkt der rechtlichen Auseinandersetzungen im Bereich des Prostitutionsgewerbes in den Landkreisen.

Insbesondere bei der Wohnungsprostitution besteht eine unklare Rechtslage. Probleme bestehen jedoch auch bei der Abgrenzung der verschiedenen Betriebsformen der Prostitution (Wohnungsprostitution, Bordelle, bordellartige Betriebe). An dieser Stelle wäre also eine eindeutige gesetzliche Positionierung angebracht.

Als „Gewerbebetrieb“ würde sich das Prostitutionsgewerbe allgemein an den insofern geltenden Bestimmungen der BauNVO ausrichten. Dann wäre es sinnvoll zu klären, ob es als ein besonderer Gewerbebetrieb entsprechend der Formulierung zum Beherbergungsgewerbe zu bezeichnen ist. Im Folgenden wäre dann zu prüfen, in welchem Maße die oben erwähnten unterschiedlichen Betriebsformen rechtliche Differenzierungen tatsächlich notwendig machen und wie das Recht in dieser Hinsicht rechtssicher und anwendbar ausgestaltet werden kann.

Zu K. Regelungsstandort, Vollzug, Länderregelungen

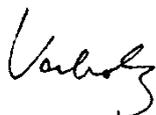
Mit der Gewerbeordnung und dem Arbeitsschutzgesetz sowie der Arbeitsstättenverordnung bestehen bereits Gesetzesmaterien, die einer Änderung im Hinblick auf die Prostitution zugänglich sind. Auch Kontroll- und Überwachungsbefugnisse sind gegeben. Der Gesundheitsschutz könnte überdies im Infektionsschutzgesetz verankert werden. Sowohl die materiellen Regelungen als auch ihr Vollzug (dann auf Landesebene) könnten im Hinblick auf besondere Konstellationen im Prostitutionsgewerbe neu ausgestaltet werden.

Sieht man eine Erlaubnispflicht vor, wäre in den Ländern sodann zu fragen, wer für die Erteilung der Gewerbeerlaubnis zuständig sein soll. In dem für die Landkreise maßgeblichen ländlichen Raum könnten das bei einer geringen Zahl an Prostitutionsgewerbetreibenden die Landkreise sein. Denkbar wäre auch die polizeiliche Zuständigkeit. Im Übrigen sollte sich auch hier möglichst an den allgemeinen verfahrensrechtlichen Regelungen orientiert werden. Die geltenden Zuständigkeiten im Gewerbe- und Baurecht sowie beim Gesundheits- und Arbeitsschutz sollten grundsätzlich beibehalten werden.

Ein Sonder-Gesetz zum Prostitutionsgewerbe ist deshalb aus unserer Sicht nicht notwendig.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Vorholz

Stellungnahme

zur

Anhörung

„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“

BMFSFJ

12.06.2014, Berlin

des

Deutschen Städte- und Gemeindebundes



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund
www.dstgb.de

Berlin, 28. Mai 2014
Beigeordneter Uwe Lübking

Beantwortung Fragenkatalog zur Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ am 12.6.2014

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

Was sind die wichtigsten Ziele und die wichtigsten Regelungsbereiche eines Gesetzesvorhabens zur Regulierung von Prostitution? Welche Auswirkungen erwarten Sie von einem solchen Gesetz?

Zum 1. Januar 2002 trat das Gesetz zur „Regelung des Rechtsverhältnisses der Prostituierten“ (Prostitutionsgesetz) in Kraft. Das Gesetz war ein richtiger Schritt zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Prostituierte. Ein wesentlicher Schwachpunkt liegt aber darin, dass keine einheitliche Regelung geschaffen wurde, so dass sich die Verwaltungspraxis zwischen den Bundesländern, aber auch innerhalb eines Bundeslandes von Kommune zu Kommune unterscheidet. Aus Sicht des DStGB ist eine Neuregelung des Prostitutionsgewerbes mit dem Ziel erforderlich, den Betroffenen Arbeiten unter menschenwürdigen Bedingungen unter dem Schutz des Rechtsstaates zu ermöglichen. Vorschläge, die Prostitution zu verbieten oder gar abzuschaffen, sind aus unserer Sicht realitätsfern. Es bedarf vielmehr einer Regulierung, die insbesondere die Position der Prostituierten tatsächlich verbessert.

B. Anwendungsbereich des Gesetzes:

Welche Angebotsformen von sexuellen Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen und Betrieben im Umfeld von Prostitution sollen durch das Gesetz erfasst werden? Welche nicht?

Grundsätzlich sollten alle Angebotsformen von sexuellen Dienstleistungen von einem Prostitutionsgesetz erfasst werden. Die Ausklammerung z.B. von rein privaten Räumlichkeiten würde dazu führen, dass eine Verlagerung der Szene in diese nicht normierten Bereiche stattfindet. Auch müsste die gewerbliche Zimmervermietung zum Zweck der Prostitution unter

die Regelung fallen, da nur so dem Gefahrenpotential begegnet werden kann.

C. Regelungen für Prostitutionsstätten und ähnliche Betriebe:

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

Es bedarf einer Regulierung der Prostitution durch Einführung von Erlaubnis- und Anzeigepflichten für sämtliche Prostitutionsbetriebe. Dabei ist es zunächst notwendig, Prostitutionsstätten gesetzlich zu definieren. In Deutschland haben sich in den vergangenen Jahren eine Vielzahl verschiedener Geschäftsmodelle im Prostitutionsmilieu entwickelt, die entsprechend gesetzlich erfasst werden müssen. Eine Begrenzung der Prostitutionsstätten auf Bordelle und bordellartige Betriebe würde z.B. Terminwohnungen, Lovemobile, Escort-Services, Internetdienste oder den Straßenstrich ausklammern. Insbesondere im Bereich des Straßenstrichs ist die Möglichkeit der Ausbeutung sogenannter „Armutspostituerter“ aus Ost-Südosteuropa vorzufinden. Auch muss vom Prostitutionsgesetz ein Geschäftsmodell umfasst werden, dass die Vermietung von Zimmern an selbständige Prostituierte umfasst.

Von daher plädieren wir dafür, eine umfassende Definition der „Prostitutionsstätte“ vorzunehmen, die auch die Wohnungsprostitution umfasst.

Prostitutionsstätten nach der zu treffenden Definition sollten einer Erlaubnispflicht unterstellt werden. Die Erteilung der Genehmigung (Konzession) ist mit einer entsprechenden Gebühr zu belegen. Diese Gebühr sollte zur Verbesserung der Überwachung der Prostitutionsstätten einerseits sowie zur Betreuung und Beratung der Prostituierten andererseits eingesetzt werden.

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

In einem Prostitutionsgesetz sollten Mindeststandards formuliert werden, die von den Betrieben und Prostituierten einzuhalten sind. Die Auflagen sollten hygienische Anforderungen ebenso sichern wie Fragen des Arbeitsschutzes oder bauliche Anforderungen. Die Nichterfüllung der Auflagen kann selbständig ordnungsrechtlich durchgesetzt werden und sollte im Ergebnis auch zur Aufhebung der Genehmigung führen können.

C.III. Untersagung bzw. Verbote

Auf jeden Fall sollten auch Verbote der Prostitution eingeführt werden. Dies sollte z.B. dann vorgesehen werden, wenn mehrfach gegen Auflagen zum Prostitutionsgesetz verstoßen wird oder aber der Bordellbetreiber bzw. die Prostituierte unzuverlässig nach den gesetzlichen Vorschriften sind. Die Zuverlässigkeitsprüfung sollte auf Personen ausgedehnt werden, die in verantwortlicher Person in einer Prostitutionsstätte arbeiten. Es ist

zu verhindern, dass die Prostitutionsstätten durch „Stroh Männer“ geführt werden.

C.IV. Pflichten des Betreibers

Auf jeden Fall sollten auch Verbote der Prostitution eingeführt werden.

D. Anzeige- /Anmeldepflicht für Prostituierte:

D.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)?

Eine Anzeigepflicht halten wir für notwendig. Diese sollte nicht nur einmalig, sondern auch bei einem Ortswechsel erfolgen. Hintergrund ist, dass so mögliche Beratungsgespräche auch von den örtlichen Behörden angeboten werden können.

D.II. Wenn ja: Ausgestaltung der Anzeigepflicht:

Die Anmeldung sollte nach unserer Auffassung zwingend mit einer Beratung/Information verknüpft werden. Wir halten es auch für notwendig, dass die Prostituierte, z.B. über einen ausreichenden Krankenversicherungsschutz verfügt.

E. Überwachungs- und Kontrollbefugnisse:

In dem Prostitutionsgesetz sollte bundeseinheitlich ein Betretungsrecht für Prostitutionsstätten geregelt werden. Betreuungsberechtigt sind neben der Polizei die Ordnungsbehörden, aber auch Betreuungs- und Beratungsstellen, Jugendämter sowie Gesundheitsämter.

F. Weitere Regeln für die Ausübung der Prostitution:

F.I. Mindestalter für eine Tätigkeit in der Prostitution:

Die Forderung nach einem Mindestalter für Prostituierte sollte überlegt werden. Vor dem Hintergrund, dass nach Meldungen aus der Praxis immer mehr auch minderjährige Frauen aus Ost- und Südosteuropa aus wirtschaftlichen Gründen Zwangslagen heraus in Deutschland der Prostitution nachgehen, stellt sich allerdings die Frage, ob die Heraufsetzung des Mindestalters ein wirksames Gegenmittel ist.

F.II. Kondompflicht:

Wir halten eine Kondompflicht für nicht umsetzbar. Hier scheint es uns nur möglich zu sein, entsprechende Aufklärungsarbeit zu leisten.

F.III. Werbung für sexuelle Dienstleistungen:

Wir befürworten ein Verbot für Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr.

F.IV. Sollten verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Prostituierte vorgesehen werden?

Die Genehmigung zur Prostitution sollte von einer verpflichtenden Gesundheitsprüfung einschließlich eines sozialen Beratungsgesprächs abhängig gemacht werden. Gerade über die soziale Beratung durch Milieu-Sozialarbeiterinnen besteht die Möglichkeit, Kontakte zur Prostituierten herzustellen und ihnen Hilfe anzubieten. Durch ein Verbot der Delegation auf Haus- und Betriebsärzte muss sichergestellt werden, dass die Prostitutionsbetreiber keinen Einfluss auf die Unabhängigkeit der ärztlichen Beratung nehmen.

G. Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten, Betreibern und Kunden:

Grundsätzlich sollte überlegt werden, dass die Prostituierte als selbständig arbeitet. Dies verhindert Abhängigkeitsverhältnisse, die zu Zwangsprostitution führen können.

H. Kommunaler Gestaltungsrahmen und räumliche Vorgaben für die Prostitution:

Aus unserer Sicht sollte ein Prostitutionsgesetz die notwendigen Regelungen bundesrechtlich einheitlich treffen. Dazu gehört z.B. die Definition der Produktionsstätte, die Möglichkeit der Auflagen, das Betretungsrecht durch Polizei und Ordnungsbehörden usw.. Weitere Regelungen könnten dann auf kommunaler bzw. regionaler Ebene getroffen werden.

K. Regelungsstandort / Vollzug / Länderregelungen:

Wir halten ein einheitliches Prostitutionsgesetz für zwingend erforderlich. Wir meinen, dass die Prostitution nicht im Ordnungsrecht geregelt werden kann, da es sich nicht um eine dem Ordnungsrecht vergleichbare Tätigkeit handelt.