

Gemeinsame Stellungnahme

des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin –, des Deutschen Caritasverbandes (DCV), des Sozialdienstes Katholischer Frauen (SkF), der Katholischen Frauengemeinschaft Deutschlands (kfd) und des Katholischen Deutschen Frauenbundes (KDFB)

zum Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen

Das Kommissariat der deutschen Bischöfe, der Deutsche Caritasverband, der Sozialdienst Katholischer Frauen, die Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands und der Katholische Deutsche Frauenbund setzen sich entschieden für Verbesserungen der sozialen Situation von Menschen ein, die aufgrund von Armut-, Abhängigkeits- und Zwangssituationen unterschiedlichster Art der Prostitution nachgehen. Hieran beteiligt sich die katholische Kirche mit ihrer Caritas und dem zuständigen Fachverband, dem Sozialdienst katholischer Frauen, durch niedrigschwellige Angebote der psycho-sozialen Beratung, durch Netzwerkaufbau mit Kommunen und Polizei. Außerdem bemühen sich katholische Verbände unter anderem, den Ausstieg aus der Prostitution zu unterstützen.

Ausgehend von unserem christlichen Verständnis von Sexualität, die sich in der exklusiven Intimität zweier Menschen, die eine auf Dauer intendierte, auf wechselseitiger Achtung und Liebe aufbauende Beziehung führen, geteilt wird, lehnen wir alle Formen der Prostitution ab. Eine käufliche Sexualität widerspricht zudem nach christlicher Ethik der Menschenwürde, die die Unveräußerlichkeit des eigenen Körpers einschließt.¹

Überwiegend geschieht Prostitution, auch wenn sie scheinbar freiwillig ausgeübt wird, aufgrund einer wirtschaftlichen Notlage. Viele Frauen, die aus der Prostitution ausgestiegen sind, beschreiben die Tätigkeit als Prostituierte als traumatisierend. Wenn Prostitution unter Zwang und damit als Zwangsprostitution oder im Rahmen von Menschenhandel ausgeübt wird,² gilt dies umso mehr. Dritte, die aus der Prostitution anderer wirtschaftlichen Nutzen ziehen, tragen Verantwortung für die Auswirkungen ihrer Handlungen.³ In gleicher Weise müssen die Nachfrager von Prostitution, die sich der Frauen zu ihrem Vorteil bedienen, sich die Tragweite ihres Tuns vor Augen führen.

Die Ablehnung der Prostitution als solcher jedoch ist für uns als Christen verbunden mit der Zuwendung zu den Menschen, die sich aus welchen Motiven auch immer veranlasst sehen,

¹ Siehe KKK 2355 und 1. Korinther 6, 18.

² Papst Franziskus I. hat in seiner Osterbotschaft 2013 den Menschenhandel als die im 21. Jahrhundert am weitesten verbreitetste Sklaverei bezeichnet, die es zu bekämpfen gilt.

³ Siehe KKK 2355.

dieser Tätigkeit nachzugehen.⁴ In ihrer Arbeit nehmen die katholischen Frauen- und Fachverbände Frauen, die dies wünschen, in ihrer jeweiligen Lebenslage ernst, unterstützen sie und zeigen ihnen Alternativen zur Tätigkeit in der Prostitution auf. Die katholischen Frauen- und Fachverbände wissen um das Dilemma, das jeder Regelung der Prostitution zugrunde liegt: Einerseits kann Normierung in diesem Bereich dazu beitragen, Prostitution als „Beruf wie jeden anderen“ zu behandeln; sie kann als staatliches Gütesiegel missverstanden werden, das der Prostitution noch Vorschub leistet. Andererseits bedeutet die Einführung ordnungsrechtlicher Regelungen eine Möglichkeit, den Schutz der in der Prostitution Tätigen zu gewährleisten und Menschenhandelsopfer zu erkennen.

Das Prostitutionsgesetz von 2002 (ProstG) erklärte es zum Ziel, „die rechtliche Stellung der Prostituierten – nicht die der Kunden, der Bordellbetreiber und anderer – “ zu verbessern.⁵ Dieses Ziel wurde durch die Aufhebung des Sittenwidrigkeitsurteils in der Praxis offenbar nicht erreicht. Damit hat sich die Befürchtung der katholischen Kirche in Bezug auf das Gesetz von 2002 bestätigt.⁶ Vielmehr wird Deutschland zunehmend wahrgenommen als Schauplatz eines wachsenden Prostitutionsmarktes. Art und Ausmaß der angebotenen Prostitution haben sich erheblich verändert. Zudem steigt die Anzahl der Frauen, die vor Armut in ihren Heimatländern fliehen oder unter falschen Versprechungen in die Prostitution in unserem Land gebracht werden.

Der Entwurf des Prostituiertenschutzgesetzes versucht – wie es sein Name bereits nahelegt – nunmehr diesen besorgniserregenden Entwicklungen ein Konzept entgegenzusetzen, das ganz den Schutz der Prostituierten in den Mittelpunkt stellt. Dies ist eine komplexe Aufgabe, da sich das Umfeld und die Umstände, in und unter denen Prostitution ausgeführt wird, deutlich von denen anderer Berufe unterscheiden. Insbesondere sehen sich Prostituierte zahlreichen – physischen und psychischen – Belastungen ausgesetzt.

Der vorliegende Referentenentwurf verfolgt das Ziel einer Fokusverschiebung im Dreiecksverhältnis von Prostituierte⁷, „Freier“ und Bordellbetreiber hin zu einer größeren Verantwortlichkeit der Bordellbetreiber. Darüber hinaus sollte aber auch die Gruppe der Nachfrager („Freier“) mehr in die Verantwortung für ihr Verhalten genommen werden. Jede Maßnahme des ProstSchG-E sollte daran gemessen werden können, dass sie dem Schutz der Prostituierten dient.

Die Schaffung des ProstSchG sollte dabei als Gelegenheit genutzt werden, die Tätigkeit der Bordellbetreiber gesetzlich ausdrücklich als „unerwünschte Tätigkeit“⁸ zu klassifizieren, damit klargestellt ist, dass auch zukünftig die Möglichkeit für belastende Maßnahmen gegenüber

⁴ Vgl. Mt, 21, 31.

⁵ Siehe BT-Drucks 14/5958, S. 4.

⁶ Siehe Gemeinsame Stellungnahme des Kommissariats der deutschen Bischöfe, des Zentralkomitees der Deutschen Katholiken, des Deutschen Caritasverbandes, des Sozialdienstes Katholischer Frauen und der Katholischen Frauengemeinschaft Deutschlands zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation von Prostituierten vom 19. Juni 2001.

⁷ Wenn im Folgenden die weibliche Form verwendet wird, ist damit zugleich die männliche gemeint.

⁸ Vgl. Spielbanken-Urteile: VGH München, Beschluss vom 22.10.2002 - 22 ZB 02.2126; VG Hamburg, Urteil vom 10.12.2014 - 17 K 2429/13; Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014 - 15/13, 1 VB 15/13.

Bordellbetreibern besteht. Daneben sollte der Staat durch einen Ausbau von Ausstiegshilfen und psycho-sozialer Beratung seinem Auftrag nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nachkommen und Prostituierten alternative Formen der Erwerbsarbeit faktisch ermöglichen.⁹

Schließlich ist zur Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution dringend ein Gesamtkonzept erforderlich; die Verweise auf entsprechende Gesetzesänderung im Strafrecht im vorliegenden Referentenentwurf genügen noch nicht.

Die Gruppe der unter 21-jährigen erkennt der Referentenentwurf zwar als besonders schutzwürdig an. Die Regelungen zur erhöhten Frequenz von Anmeldung und Gesundheitsberatung allein reichen jedoch nicht aus, um dem Anspruch nach einem effektiven Schutz dieser Gruppe gerecht zu werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu § 1: Anwendungsbereich

Nach § 1 des ProstSchG-E ist das Gesetz anzuwenden auf die Ausübung der Prostitution durch volljährige Personen sowie auf das Betreiben eines Prostitutionsgewerbes. Damit erfasst der Referentenentwurf als Verpflichtungsadressaten nur diejenigen Bordellbetreiber, die gewerbsmäßig, das heißt „auf Dauer“ tätig sind, wohingegen aufseiten der Prostituierten ausdrücklich auch die gelegentliche – und damit nicht-gewerbsmäßige – Ausübung der Prostitution erfasst sein soll. Dies gilt umso mehr, da laut Begründung des Referentenentwurfes¹⁰ schon vorbereitende Handlungen erfasst sein sollen.

Es ist mit Blick auf den Schutzzweck des Gesetzes nicht nachvollziehbar, warum nicht auch die gelegentliche Betätigung als „Zuhälter“ vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst sein soll. Selbst wenn damit die Subsumtion unter den Gewerbebegriff unmöglich wäre, ließe sich für Bordellbetreiber – parallel zu der Regelung für Prostituierte – ein Status „sui generis“¹¹ schaffen. Damit ließe sich auch die Einordnung des Bordellbetriebs als Gewerbe, die wir wegen der damit verbundenen Anerkennung der Zuhälterei ablehnen, vermeiden.

Zu § 2: Begriffsbestimmungen

§ 2 ProstSchG-E definiert die Begriffe sexuelle Dienstleistung, Prostituierte, Betreiber eines Prostitutionsgewerbes sowie Prostitutionsstätte, -veranstaltung und -vermittlung. Wir begrüßen das Bemühen des Referentenentwurfes um eine möglichst genaue Definition der

⁹ Der Referentenentwurf spricht selbst auf S. 54 von der gleichstellungspolitischen Bedeutung. Siehe auch Rahel Gugel, Das Spannungsverhältnis zwischen Prostitutionsgesetz und Art. 3 II Grundgesetz.

¹⁰ Siehe Referentenentwurf auf S. 65.

¹¹ Einen Status „sui generis“ sieht der Referentenentwurf auch für Prostituierte vor, siehe Begründung des Referentenentwurfes auf S. 59.

für die Regelungsinstrumente wichtigen Begriffe und erkennen die Schwierigkeit an, den vielfältigen, sehr unterschiedlichen Sachverhalten, in denen Prostitution eine Rolle spielt, im Wege einer abstrakten Formulierung gerecht zu werden.

Unserer Ansicht nach greift die Definition des Betreibers jedoch zu kurz. Denn nach dem Wortlaut der Regelung wird die Tätigkeit als „Zuhälter“ im Bereich des Straßenstrichs nicht erfasst. Denn nach § 2 Abs. 3 ProstSchG-E betreibt ein Prostitutionsgewerbe, wer gewerbsmäßig Leistungen im Zusammenhang mit der Erbringung sexueller Dienstleistungen durch mindestens eine andere Person anbietet oder Räumlichkeiten hierfür bereitstellt, indem er eine Prostitutionsstätte betreibt (Nr. 1), ein Prostitutionsfahrzeug bereitstellt (Nr. 2), Prostitutionsveranstaltungen organisiert oder durchführt (Nr. 3) oder eine Prostitutionsvermittlung betreibt (Nr. 4). Der Straßenstrich stellt jedoch weder Prostitutionsstätte, noch Prostitutionsveranstaltung oder Prostitutionsvermittlung dar.¹²

Schließlich wird der Straßenstrich – trotz der Nennung zahlreicher anderer Beispiele für Prostitutionsgewerbe – in der Begründung des Referentenentwurfes nicht erwähnt.

In der Auslassung des Straßenstrichs sehen wir eine Regelungslücke, die dem erklärten Ziel, „alle Tätigkeiten, die darauf ausgerichtet sind, aus der Prostitution anderer wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen“¹³ zu erfassen, zuwider läuft.

Zwar liegt es auf der Hand, dass für den Bereich des Straßenstrichs die Regelungen zu Mindestanforderungen an bauliche Anlagen (§ 16 ProstSchG-E) nicht erforderlich sind, dagegen ist es aber unbestreitbar, dass das Interesse der Prostituierten, vor einschlägig vorbestraften „Zuhältern“ (§ 14 ProstSchG-E) geschützt zu werden, auf dem Straßenstrich in mindestens gleichem Ausmaß besteht, wie dies im Bordellbetrieb der Fall ist. Diese Lücke wird auch nicht dadurch geschlossen, dass die Tätigkeit des „Zuhälters“ im Bereich des Straßenstrichs nach § 181a StGB (Zuhälterei) strafbar ist, da die Hürden an den Beweis der „Ausbeutung“ – Abführung von mindestens 50 % der Einnahme ohne jegliche Gegenleistung – in dieser Tatbestandsvariante sehr hoch sind.¹⁴

¹² Der Bereich des Straßenstrichs lässt sich nicht unter Nr. 1 (Prostitutionsstätte) fassen. Denn nach § 2 Abs. 4 ProstSchG-E sind Prostitutionsstätten Gebäude, Räumlichkeiten oder sonstige Anlagen, die als Betriebsstätte zur Erbringung sexueller Dienstleistungen genutzt werden. Die Begründung des Referentenentwurfes spezifiziert, dass im Hinblick auf die Prostitutionsausübung ein „baulicher Bezug“ gegeben und der Betreiber „Verfügungsberechtigter“ sein muss. Öffentliche Straßen können hiervon nicht erfasst sein. Ferner lässt sich die Tätigkeit des Zuhälters auf dem Straßenstrich auch nicht unter Nr. 4 subsumieren, da Voraussetzung hier nach § 2 Abs. 7 ProstSchG-E die „Vermittlung“ zur Erbringung sexueller Dienstleistungen ist. Dies setzt jedoch voraus, dass der konkrete Kontakt zwischen „Freier“ und Prostituiertes durch den „Zuhälter“ hergestellt worden sein muss. Da im Straßenstrich üblicherweise die Anbahnung durch die Prostituierten selbst geschieht, lässt der Straßenstrich sich folglich auch nicht unter Nr. 4 subsumieren.

¹³ Siehe Referentenentwurf auf S. 56.

¹⁴ Siehe BGH, Urteil vom 25. August 1982 – 3 StR 264/82; OLG Düsseldorf, Beschluss vom 06.12.2002 - 2a Ss 270/02 - 41/02 III, Rn. 11; BGH, Urteil vom 20.10.1988 – 4 StR 413/88, BGH, Urteil vom 25. August 1982 – 3 StR 264/82.

Zu § 3: Anmeldepflicht für Prostituierte

Wir begrüßen die Einführung der Anmeldepflicht für Prostituierte. Sie ist grundsätzlich ein geeignetes Mittel, um den in der Prostitution Tätigen einen Bezugspunkt außerhalb des Milieus zu ermöglichen. Darüber hinaus ermöglicht die Anmeldepflicht die Erhebung empirischer Daten und ist Anknüpfungspunkt für staatliche Schutzmaßnahmen. Wir lehnen jedoch die Sanktionierung der Nichtanmeldung durch Instrumente des Ordnungswidrigkeitenrechts ab, da wir ein Vorgehen der Behörde im Wege des Verwaltungszwangs zur Durchsetzung einer Anordnung nach § 10 ProstSchG-E für vorrangig und ausreichend halten.¹⁵

Zu § 4: Zur Anmeldung erforderliche Angaben und Nachweise

Wir möchten darauf hinweisen, dass wegen der Voraussetzung des Nachweises einer Berechtigung zur Ausübung einer Beschäftigung oder zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit (Abs. 2) ein Teil der Prostituierten, die zu der besonders vulnerablen Gruppe nach § 8 Abs. 2 Nr. 3, § 25 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG-E gehören, von der Anmeldemöglichkeit ausgeschlossen ist. Vor diesem Hintergrund wird die Erwartung an das Gesetz, einen besseren Schutz für alle in der Prostitution tätigen Personen herbeizuführen, nicht erfüllt werden können.

Zu § 5: Anmeldebescheinigung

§ 5 Abs. 2 ProstSchG-E nennt die Umstände, unter denen die Anmeldebescheinigung nach Abs. 1 nicht erteilt werden darf. Wir begrüßen, dass die Behörde solche Umstände, die den Verdacht einer die freie Willensausübung beeinträchtigenden Situation begründen, bei ihrer Entscheidung über die Erteilung der Anmeldebescheinigung berücksichtigen kann; dabei halten wir die Sensibilität in Bezug auf die Frage der Fachkompetenz, wie sie in der Begründung des Referentenentwurfes zum Ausdruck kommt, für wesentlich. Der Gesetzgeber hat hier Fälle im Blick, in denen Frauen durch Täuschung, psychische Abhängigkeit sowie unter dem Eindruck von Gewalt oder Drohung eine Tätigkeit in der Prostitution aufnehmen wollen. Durch die Pflicht der Behörde zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen (§ 8 Abs. 2 ProstSchG-E) in diesen Fällen ist sichergestellt, dass es für diese vulnerable Gruppe nicht bei der bloßen Versagung der Anmeldung bleibt, sondern Zugänge zu psycho-sozialer Beratung, Hilfen zum Ausstieg oder sonstige Maßnahmen des Opferschutzes ermöglicht werden. Es kommt an dieser Stelle entscheidend auf das Bemühen der Behörde an, um eine Abdrängung der Prostituierten in die Illegalität zu vermeiden.

Wir begrüßen es, dass der Referentenentwurf die Möglichkeit der Erteilung einer Aliasbescheinigung nach § 5 Abs. 3 ProstSchG-E vorsieht. Dies wird dem Umstand gerecht, dass Dritte im Rahmen der Regelungen des ProstSchG-E nur ein Interesse daran haben dürften, zu überprüfen, ob eine gültige Anmeldung vorliegt. Soweit die Kenntnisnahme des

¹⁵ Siehe dazu unten auf S. 14.

Klarnamens demgegenüber nicht von einem legitimen Informationsinteresse gedeckt ist, sollte die Möglichkeit zur Geheimhaltung bestehen.

Zu § 6: Informationspflicht der Behörde; Beratungsgespräch

Nach § 6 Abs. 1 ProstSchG-E stellt die zuständige Behörde der oder dem Prostituierten bei der Anmeldung Informationen zur Ausübung der Prostitution schriftlich oder auf digitalen Trägermedien zur Verfügung.

Wir begrüßen es, dass die Behörde im Rahmen des Beratungs- und Informationsgespräches sicherzustellen hat, dass ein „kommunikativer Austausch“¹⁶ mit der zur Anmeldung erschienenen Person tatsächlich stattfinden kann. Die schriftliche oder digitale Erteilung allein wäre – auch wenn diese in der Muttersprache der Betroffenen gefasst ist – nicht ausreichend. Vielmehr ist zu gewährleisten, dass die Informationen bereits zum Zeitpunkt der Anmeldung aufgenommen und berücksichtigt werden können und die Möglichkeit zu Nachfragen besteht.

§ 7: Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens sowie des Informations- und Beratungsgesprächs

Wir begrüßen es, dass nach Abs. 1 die zuständige Behörde dafür Vorkehrungen treffen soll, dass die persönliche Anmeldung und das Informations- und Beratungsgespräch in einem vertraulichen Rahmen durchgeführt werden können. Dies unterstützt den Zweck der Anmeldepflicht, einen milieufernen Kontakt herzustellen, der ein Vertrauensverhältnis zu staatlichen Stellen möglich macht. Auch § 7 Abs. 2 S. 2 ProstSchG-E, wonach die zuständige Behörde Dritte im Einzelfall von der Anwesenheit beim Informations- und Beratungsgespräch ausschließen kann, dient der Effektivität des Informations- und Beratungsgesprächs. Bedenkenswert könnte es hier sein, das Regel-Ausnahme-Verhältnis in der Weise umzukehren, dass Dritte generell von der Anwesenheit beim Informations- und Beratungsgespräch auszuschließen sind, es sei denn, diese sind der Behörde als vertrauenswürdig bekannt.

§ 8: Maßnahmen bei Beratungsbedarf

Nach § 8 Abs. 1 ProstSchG-E soll die zuständige Behörde in dem Fall, dass sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass bei einer oder einem Prostituierten Beratungsbedarf hinsichtlich der gesundheitlichen oder sozialen Situation besteht, auf die Angebote entsprechender Beratungsstellen hinweisen und nach Möglichkeit einen Kontakt vermitteln. Wir begrüßen diese Regelung, da sie eine verbesserte Vernetzung des Fachberatungs- und Ausstiegsangebots fördert und so der Zielvorgabe des ProstSchG-E, ein engmaschiges Schutzgesetz zu sein, entspricht.

Nach § 8 Abs. 2 ProstSchG-E hat die zuständige Behörde in dem Fall, dass Gründe vorliegen, die zu einer Versagung nach § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 1-3 ProstSchG-E führen können, unverzüglich

¹⁶ Begründung des Referentenentwurfes auf S. 66.

zu prüfen, welche weiteren Maßnahmen zum Schutz der Person geboten sind, und geeignete Schritte zu veranlassen.

Wir begrüßen es, dass die Chancen zur Aufdeckung von Hilfe- und Unterstützungsbedarf im Kontext von Behördenkontakten künftig aktiver als bisher genutzt werden sollen. Dass nunmehr Behörden, sofern sie diese Bedarfe feststellen, die Pflicht zum weiteren Tätigwerden zum Schutz von gefährdeten Personen auferlegt wird, halten wir für einen geeigneten Weg. Dies entspricht auch der staatlichen Schutzpflicht, wie sie sich aus den Grundrechten ergibt.

§ 8 ProstSchG-E ist insoweit offen formuliert, als dass auch Kenntnisnahmen von Umständen, die auf eine besondere Vulnerabilität hinweisen, erfasst sind, die außerhalb des Informations- und Beratungsgesprächs – etwa anlässlich einer Personenkontrolle – erfolgen. Diese offene Formulierung halten wir für sinnvoll, da schließlich in allen Fällen, in denen staatlichen Stellen eine besondere Schutzbedürftigkeit zur Kenntnis kommt, die gleiche Interessenlage besteht.

Zu § 9: Gesundheitliche Beratung

§ 9 ProstSchG-E regelt die gesundheitliche Beratung, die eine Voraussetzung der Erteilung einer gültigen Anmeldebescheinigung ist. Dabei sieht die Regelung in Abs. 1 S. 2 vor, dass die Beratung „angepasst an die persönliche Lebenssituation“ der Prostituierten erfolgt und auf die Vertraulichkeit der Beratung hinzuweisen ist. Im Rahmen des Beratungsgesprächs kann zudem auf besondere Risiken und notwendige Schutzmaßnahmen hingewiesen werden. Schließlich ist es nach Abs. 1 S. 4 möglich, Dritte von der Anwesenheit bei der Beratung auszuschließen.

Wir halten die individuelle Anpassung an den konkreten Kenntnis- und Erwartungshorizont der zu beratenden Person für sinnvoll. Die Möglichkeit, Dritte von der Anwesenheit bei der Beratung auszuschließen, begrüßen wir. Parallel zu den Erwägungen hinsichtlich des Beratungs- und Informationsgesprächs¹⁷ halten wir es für empfehlenswert, Dritte generell von der Anwesenheit während des Gesprächs auszuschließen, es sei denn, die konkrete Person ist dem Öffentlichen Gesundheitsdienst als vertrauenswürdig bekannt.

Zu § 10: Anordnungen gegenüber Prostituierten

Nach § 10 Abs. 1 ProstSchG-E soll die Behörde unangemeldete Prostituierte zur Wahrnehmung eines Informations- und Beratungsgesprächs und zur Vorlage einer gültigen Anmeldebescheinigung auffordern. Eine Verwaltungsaktbefugnis in § 10 Abs. 1 ProstSchG-E erachten wir als notwendig, aber auch als ausreichend, um die Anmeldepflicht nach § 3 ProstSchG-E in der Praxis durchzusetzen.¹⁸

Nach § 10 Abs. 3 ProstSchG-E kann die zuständige Behörde gegenüber Prostituierten jederzeit Anordnungen im Hinblick auf die Ausübung der Prostitution erlassen, soweit dies erforderlich ist zum Schutz der Kundinnen und Kunden oder anderer Personen gegen Gefahren für Leben,

¹⁷ Siehe oben auf S. 6.

¹⁸ Siehe dazu unten auf S. 14. Hierfür könnte zu erwägen sein, in Abs. 1 zusätzlich zur Aufforderungs- eine Untersuchungsbefugnis bei Nichtanmeldung trotz Fristablaufs aufzunehmen.

Freiheit, sexuelle Selbstbestimmung oder Gesundheit (Nr. 1), zum Schutz der Jugend (Nr. 2), zum Schutz von Anwohnerinnen und Anwohnern, von Anliegern oder der Allgemeinheit vor Lärmimmissionen, verhaltensbedingten oder sonstigen Belästigungen (Nr. 3) oder zur Abwehr anderer erheblicher Beeinträchtigungen oder Gefahren für sonstige Belange des öffentlichen Interesses (Nr. 4). Nach § 10 Abs. 3 S. 2 ProstSchG-E ist § 35 der Gewerbeordnung (GewO) entsprechend anzuwenden.

§ 10 Abs. 3 ProstSchG-E nimmt innerhalb des Referentenentwurfes eine Sonderstellung ein, da hiermit eine Ermächtigungsgrundlage normiert wird, die nicht zum Schutz der Prostituierten greift, sondern die im Gegenteil eine Befugnis zum ordnungsbehördlichen Vorgehen gegen Prostituierte enthält. Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass es zum „Schutz des Umfeldes“ erforderlich sein kann, gegen einzelne Prostituierte vorzugehen, die durch ihr Verhalten „Belästigungen“ oder „Störungen“¹⁹ verursachen. Wir halten die Schaffung einer speziellen Eingriffsbefugnis gegen Prostituierte für rechtlich nicht erforderlich. So sind die Instrumente des Bauordnungsrechts für die Wohnungsprostitution und das Polizeirecht zur allgemeinen Gefahrenabwehr für den Bereich des Straßenstrichs ausreichend. Schließlich besteht gemäß § 10 Abs. 4 ProstSchG-E die Möglichkeit zum Erlass von Sperrgebietsverordnungen nach § 297 EGStGB fort. Aus unserer Sicht ist damit ein ausreichender Schutz gegeben.

In jedem Fall verkehrt unserer Einschätzung nach die explizite Nennung der sogenannten „Kundinnen und Kunden“ in Abs. 3 Nr. 1 den Schutzgedanken des Gesetzesvorhabens. Anders als dies etwa im Gaststättenrecht der Fall ist, das in § 5 Abs. 1 Nr. 1 GastG Gäste vor Ausbeutung und Gesundheitsgefahren schützt, liegt dem ProstSchG-E schließlich nicht die Annahme zugrunde, „Freier“ müssten vor gefährlichen Prostituierten geschützt werden. Aus diesem Grund schlagen wir vor, die „Kundinnen und Kunden“ als Gruppe, zu deren Schutz gegen Prostituierte vorgegangen werden soll, aus § 10 Abs. 3 Nr. 1 ProstSchG-E herauszunehmen und es für Einzelfälle bei der Anwendbarkeit des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts zu belassen.

Darüber hinaus erscheint uns der Verweis in § 10 Abs. 3 S. 2 ProstSchG-E auf § 35 GewO als nicht zielführend. Die Begründung des Referentenentwurfes legt selbst auf S. 60 dar: „Für eine subsidiäre Anwendung der Gewerbeordnung (...) besteht daher kein Bedürfnis“. Aus unserer Sicht ist der Verweis auf § 35 GewO zumindest missverständlich, da sich die Frage stellt, ob Prostituierten, die beispielsweise insolvent oder drogenabhängig sind, wegen Unzuverlässigkeit die Tätigkeit als Prostituierte untersagt werden kann.

Zu § 11: Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe

Nach § 11 ProstSchG-E bedarf der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes der behördlichen Erlaubnis. Die Erlaubnis wird mit einer Inhaltsbeschränkung erteilt. Sie gilt nur für die dem Antrag zugrundeliegende, bestimmte Betriebsart, das dem Antrag beigelegte bestimmte Betriebskonzept und ist auf eine spezifische bauliche Anlage beziehungsweise ein bestimmtes Fahrzeug beschränkt. Diese enge inhaltliche Reichweite ist begrüßenswert. Sie zwingt den

¹⁹ Begründung des Referentenentwurfes auf S. 71.

Betreiber zur Offenlegung der Umstände der Prostitutionsdurchführung. Auch bietet die umfassende Darlegung den Anhaltspunkt für die Versagung nach § 13 Abs. 2 ProstSchG-E.

Zu § 13: Versagung der Erlaubnis und der Stellvertretererlaubnis

§ 13 ProstSchG-E regelt die Versagung der Betreiber- und der Stellvertretererlaubnis. Versagungsgrund nach Abs. 1 ist die Unzuverlässigkeit des Betreibers oder des Stellvertreters nach § 14 ProstSchG-E.²⁰

Nach Abs. 2 Nr. 1 ist die Erlaubnis zu versagen, wenn aufgrund des Betriebskonzepts, aufgrund der Angebotsgestaltung oder aufgrund der vorgesehenen Verträge mit Prostituierten oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Umstände Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Art des Betriebes mit der sexuellen Selbstbestimmung unvereinbar ist oder der Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leistet. Dies ermöglicht es der Behörde, solchen Betriebskonzepten und Angebotsgestaltungen, die die sexuelle Selbstbestimmung der Prostituierten in massiver Form beeinträchtigen, etwa Formen von sogenannten Flat-Rate oder Gang-Bang-Angeboten, die Erlaubnis zu verweigern.

Wir begrüßen es, dass der Prüfumfang der Behörde sich umfassend auf die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen für Prostituierte erstreckt. Prüfmaßstab sollte aus unserer Sicht die Frage sein, ob nach allen gegebenen Anhaltspunkten zu jeder Zeit sichergestellt ist, dass die Prostituierte noch eine (Rest-)freiheit bei der Auswahl der „Freier“ und der Bestimmung der eingesetzten Praktiken hat und ob sichergestellt ist, dass sie stets die Möglichkeit des Rückzugs und der Verweigerung ihrer selbst hat.²¹

Nach Abs. 2 Nr. 5 kann die Betreibererlaubnis versagt werden, wenn das Betriebskonzept oder die örtliche Lage des Prostitutionsgewerbes dem öffentlichen Interesse widersprechen, eine Gefährdung der Jugend oder schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder Gefahren, erhebliche Nachteile oder Belästigungen für die Allgemeinheit befürchten lassen.

Diese Vorschrift bietet unter anderem die Möglichkeit, die Anzahl von Prostitutionsbetrieben regional zu beschränken. Dies kann auch dem Schutz der Prostituierten dienen. Denn diese sind unter dem Druck einer Konkurrenzsituation womöglich gezwungen, sich auf ungewollte Praktiken einzulassen oder auch „Freier“ akzeptieren zu müssen, die auf sie bereits in der Verhandlungssituation einen gefährlichen oder psychisch ungesunden Eindruck machen. Hierdurch sehen sich die Prostituierten einer Gefahr für Leib und Leben sowie für ihre sexuelle Selbstbestimmung ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die Regelung.

²⁰ Siehe dazu unten auf S. 11.

²¹ So auch die Begründung des Referentenentwurfs auf S. 74.

Zu § 14: Zuverlässigkeit

§ 14 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG-E bestimmt, welche Vorstrafen regelmäßig zur Unzuverlässigkeit des Betreibers oder Stellvertreters führen. Nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG-E gilt auch als unzuverlässig, wer Mitglied in einem verbotenen Verein oder einem Verein, der einem unanfechtbaren Betätigungsverbot unterliegt, ist oder dies in den letzten zehn Jahren war. Diese Vorschrift entspricht § 5 Abs. 2 Nr. 2 a) Waffengesetz. Damit ist die bestehende oder zurückliegende Mitgliedschaft in einer verbotenen Gruppierung der Hells Angels erfasst. Bei der Rechtsdurchsetzung ist aus unserer Sicht jedoch die Frage entscheidend, wie Umgehungen und Strohmännchen-Konstellationen entdeckt werden können.

Zu § 15: Auflagen

Nach § 15 ProstSchG-E kann die Behörde die Erlaubnis mit Auflagen verbinden. Die Tatbestandsvoraussetzungen des Abs. 1 (Nr. 1-5) weisen dabei eine gemischte Schutzrichtung verschiedener Gruppen (Prostituierte, sonstiger Beschäftigter, Kunden, Jugend, Anwohner, Anlieger, Allgemeinheit) auf. Diese Vermischung ist aus unserer Sicht wenig empfehlenswert. So ließe sich insbesondere die Nr. 2 so verstehen, dass „Kundinnen und Kunden“ vor Ausbeutung geschützt werden, diese Gruppe sollte jedoch aus unserer Sicht nicht durch das ProstSchG geschützt werden.²²

Nach § 15 Abs. 2 ProstSchG-E kann die Erlaubnis unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 mit einer Begrenzung der Zahl der dort regelmäßig tätigen Prostituierten oder der Zahl der für die Ausübung der Prostitution vorgesehenen Arbeitszimmer versehen werden. Diese Regelung begrüßen wir. Hierdurch kann das Aufkommen sogenannter Massenbordelle unterbunden werden. Dies ist nach dem Wortlaut auch dann möglich, wenn der Schutz der Prostituierten selbst vor der Gefahr der Ausbeutung oder zum Schutz vor der Gefahr für die sexuelle Selbstbestimmung dies erfordert.

Wir möchten darauf hinweisen, dass nach § 15 ProstSchG-E die Behörde die Erlaubnis mit einer Auflage „verbinden“ kann. Nach dem Wortlaut sind damit nur anfängliche Auflagen möglich. Im Eckpunktepapier der Koalitionsfraktionen vom 03.02.2015²³ hatte es jedoch noch geheißt, dass auch „nachträglich“ Auflagen möglich sein sollen. Wir fordern vor diesem Hintergrund, ausdrücklich die Befugnisse der Behörde zum Erlass nachträglicher Auflagen zu normieren.

Zu § 16: Mindestanforderungen an zum Prostitutionsgewerbe genutzte Anlagen

Wir begrüßen die Regelung des § 16 ProstSchG-E, wonach Prostitutionsstätten Rückzugsmöglichkeiten, Notrufsysteme, Aufenthalts- und Pausenräume und Möglichkeiten zur Aufbewahrung privater Sachen bieten müssen und die Verrichtungsräume nicht als Schlaf- und Wohnraum genutzt werden dürfen. Hierdurch kommt der Staat seinen Schutzpflichten

²² Siehe auch oben auf S. 8.

²³ Siehe Vereinbarungen der Koalitionsfraktionen zum Prostituiertenschutzgesetz vom 03.02.2015 in Ergänzung zu den im August 2014 vereinbarten Eckpunkten, S. 6.

nach, indem grundrechtsrelevante Belange der Prostituierten aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 GG auch im Verhältnis zu „Freiern“ und Betreibern nicht gänzlich ausgehöhlt werden können.

Zu § 21: Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis

§ 21 ProstSchG-E regelt die Rücknahme- und Widerrufsbefugnisse der Behörde. Gemäß Abs. 3 soll die Erlaubnis insbesondere widerrufen werden, wenn Betreiber oder Stellvertreter Kenntnis davon haben oder haben mussten, dass Personen, die zu den besonders vulnerablen Gruppen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1-3, § 8 Abs. 2 Nr. 1-3, § 25 Abs. 1 Nr. 1-3 ProstSchG-E gehören, der Prostitution nachgehen oder für sexuelle Dienstleistungen vermittelt werden. Nach dem Wortlaut der Regelung kann der Betreiber, der von der Vulnerabilität im Sinne der genannten Vorschriften weiß, sich auch nicht darauf berufen, die Prostituierte habe ihm eine gültige Anmeldebescheinigung vorgelegt. Dadurch ist sichergestellt, dass ein Betreiber, der positive Kenntnis von der Vulnerabilität der Beschäftigten hat, sich nicht mit Verweis auf eine gültige Anmeldung exkulpieren kann. § 21 ProstSchG-E fördert als flankierende Regelung den Schutz der besonders vulnerablen Gruppen und ist damit begrüßenswert.

Zu § 25: Auswahl der im Betrieb tätigen Personen; Beschäftigungsverbote

Nach § 25 Abs. 1 ProstSchG-E darf der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes eine Person nicht in seinem Prostitutionsgewerbe tätig werden lassen, wenn für ihn erkennbar ist, dass diese Person zu den vulnerable Gruppen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1-3, § 8 Abs. 2 Nr. 1-3, § 25 Abs. 1 Nr. 1-3 ProstSchG-E gehört. Wir begrüßen die Regelung, möchten jedoch anregen, an dieser Stelle – im Einklang mit der Pflicht der Behörde nach § 8 Abs. 2 ProstSchG-E – eine Pflicht des Betreibers zur Weitergabe der Informationen an die Behörde zu normieren; insbesondere wenn ein Verdacht nach § 232 Abs. 1 S. 2 StGB (Abs. 1 Nr. 2) oder § 232 Abs. 1 S. 1 StGB (Nr. 3) vorliegt.

In Abs. 3 ist klarzustellen, dass hier nicht die Zuverlässigkeit der Prostituierten selbst, sondern nur die Zuverlässigkeit sogenannter „Hilfspersonen“ gemeint ist. Der Wortlaut, wonach dem Betreiber eines Prostitutionsgewerbes die Beschäftigung einer Person oder deren Tätigkeit in seinem Prostitutionsgewerbe untersagt werden kann, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person nicht die für ihre Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit besitzt, ist insofern missverständlich.²⁴

Zu § 26: Vereinbarungen mit Prostituierten; Einschränkungen von Weisungen und Vorgaben

§ 26 Abs. 3 S. 2 ProstSchG-E sieht vor, dass die Prostituierte verlangen kann, dass die schriftliche Vereinbarung unter Verwendung des Alias aus einer gültigen Aliasbescheinigung abgeschlossen wird. Das Recht der Prostituierten, ihren Klarnamen zu verbergen, ermöglicht ihr eine erleichterte Rückkehr in ein bürgerliches Leben. Die Regelung ist damit zielführend und sinnvoll.

²⁴ Siehe auch oben auf S. 8.

Nach § 26 Abs. 5 ProstSchG-E ist der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes verpflichtet, Prostituierten, die im Rahmen seines Prostitutionsgewerbes tätig sind, jeweils einen Nachweis über die durch diese an den Betreiber ergangenen Zahlungen auszuhändigen. Diese Pflicht sollte aus unserer Sicht auch in Bezug auf Zahlungen bestehen, die der Betreiber – als „Zahlstelle“ – an Dritte übermittelt, etwa die in einigen Kommunen übliche sogenannte Pauschalsteuer, die auf die Gesamtsteuerlast angerechnet werden kann.²⁵ Da der Betreiber selbst in diesen Fällen nicht der Empfänger der Zahlung ist, ist hier eine Wortlautänderung empfehlenswert.

Zu § 27: Kontroll- und Hinweispflichten des Betreibers

Nach § 27 Abs. 2 ProstSchG-E hat der Betreiber die Pflicht, sich die Anmeldebescheinigung der Prostituierten vorlegen zu lassen. An der Vorlage hat er schon wegen der Regelung des § 33 Abs. 1 Nr. 12 ProstSchG-E ein Eigeninteresse. Hiernach kann derjenige Betreiber mit einem Bußgeld belegt werden, der entgegen § 27 Abs. 2 ProstSchG-E Prostituierte in seinem Gewerbe tätig werden lässt, die keine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung vorlegen können. Nach dem Wortlaut der Regelung normiert § 27 Abs. 2 ProstSchG-E jedoch kein Beschäftigungsverbot, sondern nur die Pflicht zum Vorlageverlangen. Es ist deswegen empfehlenswert, das Beschäftigungsverbot ausdrücklich – ähnlich wie in § 23 ProstSchG-E – zu normieren. Hierzu empfiehlt sich die Aufnahme eines S. 3 in § 27 Abs. 2 ProstSchG-E. Dieser könnte lauten: „Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes darf Personen, die keine Anmelde- oder Aliasbescheinigung vorlegen, nicht die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit im Rahmen seines Prostitutionsgewerbes gestatten.“

Zu § 32:

Da § 32 ProstSchG-E die Pflichten der „Kundinnen und Kunden“ normiert, sollte an dieser Stelle auch ein Verbot von Verabredung zu und Entgegennahme von sexuellen Dienstleistungen von Prostituierten, die nicht gemäß § 3 Abs. 1 ProstSchG-E angemeldet sind, normiert werden. Im Hinblick auf die Effektivität der Durchsetzung der Anmeldepflicht ist es erforderlich, an dieser Stelle auch die „Freier“ in die Pflicht zu nehmen. Es empfiehlt sich deswegen die Einführung eines Abs. 4. Dieser könnte lauten: „Kundinnen und Kunden von Prostituierten ist die Verabredung zu und die Entgegennahme von sexuellen Dienstleistungen von Prostituierten, die nicht gemäß § 3 Abs. 1 ProstSchG-E angemeldet sind, verboten.“

Zu § 33: Bußgeldvorschriften

Nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG-E handelt ordnungswidrig, wer die Tätigkeit als Prostituierte ohne die nach § 3 Abs. 1 ProstSchG-E erforderliche Anmeldung ausübt. Wir sind der Ansicht, dass nichtangemeldete Prostituierte nicht mit einem Bußgeld belegt werden sollten und es stattdessen ausreicht, sie nach § 10 Abs. 1 ProstSchG-E zur Anmeldung unter einer Fristsetzung aufzufordern, in einem weiteren Schritt die Tätigkeit zu untersagen und erst dann das Verbot im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchzusetzen.

²⁵ Vgl. etwa BFH, Beschluss vom 16.06.2011 - XI B 120/10 (NV), zum sogenannten „Düsseldorfer Verfahren“.

Die Einführung einer Bußgeldbewehrung ist laut den Leitsätzen zur Erforderlichkeit bußgeldrechtlicher Sanktionen²⁶ nachrangig gegenüber den Mitteln der Verwaltungsvollstreckung und sollte „nur bei solchen Rechtspflichten als Sanktionen eingesetzt werden, aus deren nicht rechtzeitiger oder nicht vollständiger Erfüllung sich erhebliche Nachteile für wichtige Gemeinschaftsinteressen ergeben. (...) In vielen Fällen ist die nachträgliche Erfüllung der Mitwirkungspflicht noch möglich und ohne wesentliche Beeinträchtigung öffentlicher Interessen im Wege des Verwaltungszwanges durchsetzbar. Die Einleitung eines Bußgeldverfahrens vermag hier die ordnungsgemäße Erfüllung der Mitwirkungspflicht nicht besser zu fördern als die Maßnahme des Verwaltungszwangs“.

Die Anmeldepflicht dient vor allem dem Schutz der Prostituierten selbst. So ist laut Begründung des Referentenentwurfes auf S. 60 die Anmeldepflicht lediglich „Anknüpfungsmechanismus“, um den Prostituierten „einen verlässlichen Zugang zu Grundinformation über die eigenen Rechte und Pflichten und über die in Deutschland bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten zu verschaffen“ und dies „als Bestandteil eines Schutzkonzepts“. Dass die Anmeldepflicht damit vor allem dem Schutz der Prostituierten selbst dient, bedeutet zugleich, dass die Nichtanmeldung keine „erheblichen Nachteile für wichtige Gemeinschaftsinteressen“ berührt. Für eine Fürsorgepflicht der Behörde spricht auch die Regelung des § 8 Abs. 1 ProstSchG-E. Zudem bauen die Regelungen des ProstSchG-E stark auf der Mitwirkungsbereitschaft der Prostituierten auf. Auch unter dem Aspekt der Prävention scheint es empfehlenswert, dass staatliche Stellen nicht vor allem als strafender Akteur wahrgenommen werden.

Schließlich ist es geboten, § 33 ProstSchG-E um weitere Regelungen, die die Nachfrager von Prostitution stärker in den Blick nehmen, zu ergänzen. Das oben vorgeschlagene Verbot der Entgegennahme sexueller Dienstleistungen unangemeldeter Personen²⁷ sollte mit einem Bußgeld belegt werden können. In § 33 Abs. 2 Nr. 17 ProstSchG-E könnte es heißen: „Ordnungswidrig handelt, wer entgegen § 32 Abs. 4 sexuelle Dienstleistungen von Prostituierten, die nicht gemäß § 3 Abs. 1 angemeldet sind, entgegennimmt oder sich hierzu verabredet. Dies gilt nicht, wenn das Fehlen einer gültigen Anmeldung für die Kundin oder den Kunden nicht erkennbar war.“

Berlin, den 04.09.2015

²⁶ Siehe Anlage Nr. 167 zum Bundesanzeiger vom 7. September 1983.

²⁷ Siehe oben auf S. 13.