

Zum geplanten Prostituiertenschutzgesetz

Der Entwurf enthält zwei große Regelungskomplexe:

- **Erlaubnispflicht für Betreiber, Veranstalter und Vermittler**
- **Regelungen für Prostituierte**

Zur Erlaubnispflicht für Betreiber, Veranstalter und Vermittler

Gesetzliche Konzeption:

Hier kann es um das Betreiben eines Bordells gehen, um das Aufstellen von Fahrzeugen für die Prostitution, die Organisation und Durchführung von Veranstaltungen zur Prostitution oder auch um Prostitutionsvermittlung.

Es sind bestimmte Mindestvoraussetzungen normiert wie z.B. Zuverlässigkeitsprüfung, Vorlage eines Betriebskonzepts, Überprüfung, ob die Art des Betriebs mit der sexuellen Selbstbestimmung vereinbar ist oder der Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leistet, Mindestanforderungen für die Anlagen (z.B. Notrufsystem, Aufenthalts- und Pausenräume).

Bewertung:

Diese Vorschriften werden im Grundsatz begrüßt. Es werden wesentliche Forderungen aufgegriffen, die der Bundesrat bereits am 11. April 2014 auf Initiative von NRW aufgestellt hat (BR Drs. 71/14). Auch der Runde Tisch Prostitution NRW hat sich in seinem Abschlussbericht vom 8. Oktober 2014 so positioniert. Die vorgeschlagenen Regelungen stellen eine sinnvolle Ergänzung des geltenden Prostitutionsgesetzes von 2002 dar.

Zitat Ministerin Barbara Steffens:

„Es ist richtig, hier ergänzende Bestimmungen zum Prostitutionsgesetz von 2002 zu schaffen. Um die Situation von Menschen in der Sexarbeit zu stärken, ist eine Regulierung der Branche sinnvoll und notwendig. Dafür setzt sich NRW schon seit Jahren ein. Bereits im April 2014 haben wir einen entsprechenden Beschluss des Bundesrates herbeiführen können. Und der Runde Tisch Prostitution NRW – ein in dieser Form einzigartiges Gremium, auf das sich der Gesetzentwurf auch mehrfach bezieht – hat in seinem Abschlussbericht dezidiert Vorgaben für die Betreiberseite gefordert.“

Regelungen für Prostituierte

Bewertung: Gegen diese Regelungen bestehen erheblichen Bedenken.

Die Regelungen im Einzelnen:

Anmelde- und gesundheitliche Beratungspflicht für Menschen in der Sexarbeit

Gesetzliche Konzeption:

Erforderlich ist die persönliche Anmeldung bei Aufnahme der Tätigkeit. Die Anmeldung soll zwei Jahre gültig sein (bei 18- bis 21-Jährigen: Gültigkeit ein Jahr). Zwingende Voraussetzung für die Erteilung der Anmeldebescheinigung ist die jährliche gesundheitliche Beratung (bei 18- bis 21-Jährigen alle sechs Monate). Die Anmeldepflicht soll „Anknüpfungsmechanismus“ für die Übermittlung von Informationen und Gelegenheit zur persönlichen Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden und Beratungsstellen sein. Im Begründungstext wird behauptet, die anonyme Bereitstellung von Beratungsangeboten sei weniger erfolgreich. Erhofft wird auch das Erkennen von Menschenhandelsopfern. Kommen Prostituierte der Anmeldepflicht nicht nach, werden sie verwarnt (mögliches Verwarnungsgeld: bis 15 Euro, bei mehrfachem Verstoß bis 55 Euro).

Bewertung:

Diese Konzeption ist abzulehnen. Es ist ein Konstruktionsfehler des Gesetzentwurfs, dass nicht sauber genug zwischen der Bekämpfung des Menschenhandels (Straftat) und der Regulierung der Prostitution (von der verfassungsrechtlich geschützten Berufsfreiheit umfasste Tätigkeit) unterschieden wird. Die Annahme, Menschenhandelsopfer könnten im Rahmen der Anmeldung identifiziert und unterstützt werden, ist lebensfremd. Opfer können selbst von geschulten PolizeibeamtInnen nicht erkannt werden; häufig fehlt bei den Betroffenen das Opferbewusstsein; in der Regel besteht aufgrund der Situation im Herkunftsland große Skepsis gegenüber staatlichen Stellen. Erfahrungen mit der in Wien geltenden Anmeldepflicht zeigen, dass Menschenhandelsopfer häufig über eine Anmeldebescheinigung verfügen – in solchen Fällen wird die Situation der Opfer massiv geschwächt, ihre Glaubwürdigkeit leidet, und schlimmstenfalls müssen sie selbst den Eindruck haben, ihre Ausbeutung sei legal und vom Staat legitimiert.

Ebenso ist eine gesundheitliche Pflichtberatung kontraproduktiv: gerade bei schwer erreichbaren Gruppen ist die Anonymität wichtig; deshalb sieht §19 Infektionsschutzgesetz eine solche Möglichkeit vor, die sich auch in der Praxis bewährt (z.B. Sprechstunde im Kölner Gesundheitsamt). Die erfolgreiche HIV-Präventionspolitik der Bundesregierung bestätigt eindrucksvoll die Erkenntnis, dass eine Beratung zu Fragen des sexuellen Verhaltens nur zielführend ist, wenn sie freiwillig erfolgt. Die Einhaltung der Anonymität wurde auch in der Evaluation des Prostitutionsgesetzes 2007 als entscheidender Faktor für die Wirkung einer gesundheitlichen Beratung und die Bereitschaft, sich untersuchen zu lassen, beschrieben. Die nunmehrige Abkehr von diesem zentralen Prinzip für Menschen in der Sexarbeit ignoriert nicht nur diese Erkenntnis-

se; sie wirft zugleich die Frage auf, welche weiteren Gruppen demnächst von den Möglichkeiten des, §19 ausgeschlossen werden sollen.

Zitat Ministerin Barbara Steffens:

„Der Gesetzentwurf leidet an einem grundsätzlichen Konstruktionsfehler, indem er nicht sauber genug zwischen der Bekämpfung des Menschenhandels und der Regulierung der Prostitution unterscheidet. Menschenhandel ist eine schwere Straftat, die mit den Mitteln des Strafrechts zu bekämpfen ist. Hier aber geht es um Prostitution, eine legale Tätigkeit, die sogar von unserer Verfassung im Rahmen der Berufsfreiheit geschützt ist. Zugleich ist die Annahme lebensfremd, es ließen sich mit Anmeldung und Pflichtberatung Menschen in Bedrängnis erreichen: Alle Erfahrungen zeigen, dass nur anonyme, niedrigschwellige Angebote angenommen werden, nur dort kann das notwendige Vertrauen aufgebaut werden. Nicht umsonst sieht unser Infektionsschutzgesetz eine solche Beratungsmöglichkeit vor, die in der Praxis von Gesundheitsämtern auch erfolgreich angeboten wird.“

Anmelde- und Beratungspflicht im Detail – Definitionen:

Prostituierte sind nach dem Entwurf Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen. Im Gegensatz zu früheren Überlegungen wird nicht mehr verlangt, dass dies „nicht nur gelegentlich“ erfolgt; also besteht die Anmeldepflicht unabhängig von der Häufigkeit. Wir wissen nicht zuletzt vom Runden Tisch, dass der Ausübung der Prostitution oft lange Phasen vorausgehen, in denen diese Tätigkeit (oft aus Neugier und im Kontext privater Beziehungen) erprobt wird. Der Entwurf verlagert nun die Definition, wer nach dem Gesetz als Prostituierte oder Prostituirter zu gelten hat, weit ins Vorfeld und könnte mit der Beratungs- und Anmeldepflicht dazu beitragen, noch unentschlossene Menschen in die Sexarbeit zu bringen.

Außerdem geht es nicht nur um sexuelle Dienstleistungen gegen Geld, sondern für jede „geldwerte Gegenleistung“. Dies bringt große Abgrenzungsschwierigkeiten – soll jetzt auch das Bezahlen eines Essens, die Ermöglichung einer Reise usw. als Indikator für Prostitution herangezogen werden? Es gibt spezielle Datingportale, die auf die Vermittlung ökonomisch unausgewogener Beziehungen (von Liebe ist da nicht die Rede) spezialisiert sind. Umgekehrt ergeben sich große Probleme für besonders schutzbedürftige Personengruppen, bei denen keine Identität als Prostituierte/r vorhanden ist, bei denen aber ein (oft unausgesprochenes) Tauschverhältnis üblich ist (z.B. Gewährung einer Unterkunft für Stricher oder obdachlose Frauen).

Diese geradezu uferlose Definition von Prostitution und die daran geknüpften Verpflichtungen gehen weit darüber hinaus, was das Gewerberecht verlangt. In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es dann auch, nur die Erlaubnispflicht für die BetreiberInnen (erster Baustein) sei dem Gewerberecht zuzuordnen. Für Prostituierte gehe es um mehr, es werde ein spezialgesetzlicher Regelungsrahmen geschaffen, der andere und weitergehende Zwecke habe als eine Gewerbeanzeige. Damit wür-

de – völlig unangemessen und sicherlich auch rechtlich bedenklich – ein Sonderordnungsrecht für Prostituierte geschaffen.

Völlig offen bleibt, nach welchen Anhaltspunkten die dargestellten Grenzbereiche als Prostitution erkannt und erfasst werden sollen.

Anmelde- und Beratungspflicht im Detail – Versagungsgründe:

Eine Anmeldebescheinigung darf aus mehreren Gründen nicht erteilt werden, u.a. wenn die Prostituierte „nicht über die zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht verfügt“. Dieses Kriterium zieht sich über den gesamten Entwurf hinweg (z.B. auch als Erlaubniszugsgrund für Betreiber, wenn sie entsprechende Personen bei sich als Prostituierte arbeiten lassen). In der Begründung wird als Indikator „eine stark ausgeprägte Intelligenzminderung, die mit der Folge emotionaler und sozialer Unreife einhergeht“ genannt; gemeint sind auch „Personen, bei denen angenommen werden muss, dass sie nicht einmal über die zur Ausübung erforderlichen elementarsten Grundkenntnisse verfügen“. Welche sind das? Nach welchen objektiven Kriterien soll dies wie überprüft werden? Immerhin wird mit der Verweigerung der Anmeldebescheinigung ein Berufsverbot ausgesprochen, das gemäß Art. 12 GG nur unter ganz engen Voraussetzungen überhaupt zulässig ist. Zu keinem Zeitpunkt ist an den „Runden Tisch Prostitution NRW“ aus der Praxis bisher herangetragen worden, dass etwa Menschen mit geistiger Behinderung als Prostituierte arbeiten. Hier bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Unabhängig davon offenbart die Formulierung des Versagensgrundes, dass es nicht um die Förderung der Selbstbestimmung von Prostituierten geht, sondern eher eine Perspektive der „übergriffigen Bevormundung“ eingenommen wird. Der Duktus des Gesetzentwurfs ist an dieser Stelle bestürzend, auch in einem Passus der Begründung, wo von einem „unreflektierten Ableiten in die Prostitution...“ die Rede ist.

Sonstige rechtliche Aspekte:

Viele Detailvorschriften des Gesetzes sind rechtlich problematisch: Das beginnt schon bei der Frage, inwieweit Anmeldung und gesundheitliche Pflichtberatung sowie der vorgesehene Datenaustausch und die Datenspeicherung mit den Vorschriften des Datenschutzes (insbes. Europäische Datenschutzrichtlinie 95/46/EG) vereinbar sind. Immerhin geht es hier um besonders sensible Daten, die die Sexualität des Menschen und damit seinen Intimbereich betreffen. Dass Prostitution professionell ausgeübt wird, ändert an dieser rechtlichen Qualität nichts. Aus diesen Gründen haben die Niederlande wohl auf die Einführung einer Anmeldepflicht verzichtet.

Schweren rechtlichen Bedenken begegnet die undifferenziert vorgesehene Möglichkeit, Anordnungen in Bezug auf die Ausübung der Prostitution zu erlassen. Eine solche Generalklausel erlaubt es, jederzeit zu reglementieren und zu sanktionieren, ohne dass eine entsprechende Gefahrenlage dargestellt würde, die ein solches Einschreiten notwendig macht. Auch die Personenkontrollrechte, mit dem im Übrigen auch Kunden erfasst würden, und die Betretungsrechte von Wohnungen sind von

hoher Grundrechtsrelevanz; es bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

Zitat Ministerin Barbara Steffens:

Im Übrigen wirft der Entwurf eine Reihe von schwerwiegenden rechtlichen Fragen auf, die unsere Fachleute im Einzelnen prüfen müssen. Es geht um nicht weniger als die Wahrung von Grundrechten und die Einhaltung des Datenschutzes.

Umsetzungsprobleme:

Expertinnen und Experten bewerten das Gesetz, so wie es sich im derzeitigen Entwurf darstellt, als „in weiten Strecken nicht vollzugstauglich“. Gemeint sind damit unklare Bestimmungen oder auch völlig unrealistische Fristen; als Beispiel sei hier die Frist für das Inkrafttreten des Gesetzes (sechs Monate nach Verkündung) genannt. Unabhängig davon, wie und vom wem die Ausführung des Gesetzes organisiert werden kann – der Entwurf spricht nur von der „zuständigen Behörde“. In jedem Fall muss ein Behördenzweig komplett neu aufgebaut und geschult werden.

Völlig offen ist, von wem mit welcher Kompetenz die Prüfung der Anmeldevoraussetzungen vorgenommen sowie die Informations- und Beratungsgespräche geführt werden sollen. Im Gesetz ausdrücklich verankert ist die Pflicht, Prostituierten Informationsmaterialien auszuhändigen, die in einer Sprache verfasst sind, die sie/er versteht. Es besteht aber kein Anspruch auf muttersprachliche Information und Beratung. In der Begründung heißt es, zur Ermöglichung eines „kommunikativen Austauschs“ könne ggf. externes Fachpersonal hinzugezogen werden. Neben der Kostenfrage wird dabei vernachlässigt, dass es nicht nur um Übersetzungen, sondern um kultursensible Vermittlung der Inhalte gehen muss.

Zitat Ministerin Barbara Steffens:

„Nicht zuletzt stellt sich die Frage, wer das alles umsetzen sollte. Es droht eine Prostitutionsbürokratie, die erst einmal aufgebaut werden muss. Und wer nicht nur registrieren und kontrollieren, sondern auch noch informieren und beraten soll, braucht eine Vielzahl von Kompetenzen, die nicht per se vorhanden sind: Die Fähigkeit, sich in sehr unterschiedliche Menschen und ihre Lebenslagen hineinzudenken, Kenntnisse des Milieus, und angesichts der großen Zahl von Migrantinnen und Migranten natürlich in besonderer Weise Sprachkenntnisse und Kultursensibilität.“

Kondompflicht:

Bei der vorgesehenen Kondompflicht stellt sich die Frage, wer denn die Einhaltung kontrollieren soll. Wir kennen aus München die stichprobenartige Kontrolle durch zivile Polizeibeamte, die sich als Kunden ausgeben – ein Vorgehen, das nur die Prostituierte selbst trifft und das dringend notwendige Vertrauen zur Polizei nachhaltig erschüttert. Nicht umsonst hat sich bereits die Polizeigewerkschaft gegen diese Vor-

schrift gewandt. Die Hoffnung, Prostituierte könnten unter Berufung auf die Kondompflicht eher die Anwendung des Kondoms sicherstellen, verkennt die Bedingungen, unter denen Menschen in der Sexarbeit arbeiten. Der große Konkurrenzdruck führt dann allenfalls dazu, die Leistung „ohne“ hochpreisiger anzubieten. Der beste Gesundheitsschutz, das hat auch die ausführliche Beschäftigung des Runden Tisches mit diesen Fragen gezeigt, liegt in der Stärkung des Gesundheitsbewusstseins der Betroffenen selbst. Notwendig sind zielgruppenspezifische Präventionsangebote, die auch das Umfeld einschließlich der Kunden einbeziehen. Sinnvoll ist ein Werbeverbot für ungeschützten Verkehr, das ohnehin schon in dem Gesetzentwurf enthalten ist.

Kosten:

Der Entwurf enthält in der Begründung eine ausführliche Darstellung der prognostizierten Kosten. Dabei wird von 34 neuen Vorgaben für die Verwaltung ausgegangen. Geschätzte jährliche Kosten für die Kommunen und die Länder sollen demnach bei rund 17 Millionen Euro liegen; für die einmalige Umstellung werden 9,6 Millionen veranschlagt. Für NRW bedeutet dies Beträge von 3,4 Millionen Euro und einmalig 1,9 Millionen Euro. Allerdings ergibt bereits eine kursorische Prüfung, dass diese Summen viel zu niedrig angesetzt sind. Zum einen fehlt es bereits an validen Daten, wie viele Menschen in der Sexarbeit überhaupt arbeiten und betroffen wären. Zum anderen ist in dem Gesetzentwurf eine erweiterte Begriffsbestimmung von Prostitution enthalten, die den Kreis Betroffener uferlos ausweitet (s.o.) Auch die für die Beratung veranschlagten zeitlichen und personellen Ressourcen werden von Fachleuten als gravierend unterkalkuliert eingestuft. Von daher muss, sollte der Gesetzentwurf in dieser Form bestehen bleiben, von erheblichen Mehrkosten für das Land ausgegangen werden, ohne dass dem ein erkennbarer Nutzen gegenüber stände.