Gedanken zur Schaffung eines Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG)

von
Dipl.-Verw. Frank Schuster
Sachbearbeiter Gewerberecht - Kreisausschuss des Lahn-Dill-Kreises, Wetzlar
frank.schuster@lahn-dill-kreis.de
Tel. 06441/407-2430

Einleitung

- Bordelle in der Gewerbeordnung: Schnellschuss oder notwendiger Umbruch?
  ➔ Vortrag 5. BFT Gewerberecht 2013, Berlin
- Lange Zeit galt: Prostitution ist kein Gewerbe
- Tradierte Auffassung unterliegt Wandlungen, im vorliegenden Fall durch …
  – gesellschaftlichen Wertewandel

Einleitung

  – VG Berlin vom 1. Dez. 2000 – 35 A 570.99 und nachfolgenden Wandel in der Rechtsprechung z.B. BVerwG, Urt. v. 6. Nov. 2002 - Leitsatz: *„Wer ohne strafrechtlich relevantes Verhalten in einem abgeschirmten Bereich einen Swinger-Club betreibt, leistet dadurch nicht stets im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GastG der Unsittlichkeit Vorschub.“*

- Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten vom 20. Dez. 2001, BGBl. I S. 3.983
- Die Richtlinie 2011/36/EU vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer …

Einleitung

Ziele und Maßnahme der Richtlinie:

➔ Bekämpfung des Menschenhandels, der eine schwere Straftat ist und häufig im Rahmen der organisierten Kriminalität begangen wird.

➔ Geschlechterspezifische Unterstützungs- u. Betreuungsmaßnahmen z.B. beim Menschenhandel zur Ausbeutung in der Sexindustrie.

➔ Rigorosere Prävention und Strafverfolgung sowie Schutz der Rechte der Opfer.

➔ Schulung der Beamt(inn)en, die mit Opfern in Kontakt kommen können.

➔ Umsetzungsfrist: 6. April 2013

Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels und zur Überwachung von Prostitutionsstätten

- Beschlossen in 3. Lesung vom BT am 27. Juni 2013.
- Als nicht zustimmungsbedürftig eingestuft.
- Am 20. Sept. 2013 ruft der BR den Vermittlungsausschuss an.
- Inhalt: Änderungen des Strafrechts und der GewO
- Gesetz aufgrund Diskontinuität (BT-Wahl im Sept. 2013) gescheitert.

ProstSchG

Koalitionsvertrag 2013:

Menschenhandel und Prostitutionsstätten: Wir wollen Frauen vor Menschenhandel und Zwangsprostitution besser schützen und die Täter konsequenter bestrafen. … Für die Opfer werden wir … eine intensive Unterstützung, Betreuung und Beratung gewährleisten. Zudem werden wir das Prostitutionsgesetz im Hinblick auf die Regulierung der Prostitution umfassend überarbeiten und ordnungsbehördliche Kontrollmöglichkeiten gesetzlich verbessern.

ProstSchG

Wir werden nicht nur gegen die Menschenhändler, sondern auch gegen diejenigen, die wissentlich und willentlich die Zwangslage der Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution ausnutzen und diese zu sexuellen Handlungen missbrauchen, vorgehen. Wir werden die Ausbeutung der Arbeitskraft stärker in den Fokus der Bekämpfung des Menschenhandels nehmen.

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

Stand: 14. Aug. 2014

Das Gesetz verfolgt die Ziele

- das Selbstbestimmungsrecht von Menschen in der Prostitution zu stärken,
- fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen und zum Schutz der Gesundheit für die in der Prostitution Tätigen zu schaffen,
- die ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution zu verbessern,

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

- die Rechtssicherheit für die legale Ausübung der Prostitution zu verbessern,
- gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution und sozial unverträgliche oder jugendgefährdende Auswirkungen der Prostitutionsausübung auszuschließen bzw. zu verdrängen
- Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen.

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

In den Anwendungsbereich des Gesetzes sollen fallen

⇨ alle Erscheinungsformen der Prostitution; Prostitution umfasst die gewerbliche Erbringung von sexuellen Dienstleistungen. Sexuelle Dienstleistungen sind sexuelle Handlungen mit anwesenden Personen gegen Entgelt.

⇨ alle Betriebsstätten, die für die Erbringung entgeltlicher sexueller Kontakte bereitgestellt werden (Prostitutionsstätten); darunter fallen insbesondere Bordelle, bordellähnliche Betriebe sowie die Wohnungsprostitution und Fahrzeuge, die der Prostitution dienen

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

In den Anwendungsbereich des Gesetzes sollen fallen

⇨ die gewerbliche Vermittlung entgeltlicher sexueller Kontakte Dritter (Prostitutionsvermittlung, Escortservice)

⇨ gewerbliche Veranstaltungen, die darauf ausgerichtet sind, Gelegenheit zu sexuellen Kontakten gegen Entgelt zu bieten (Prostitutionsveranstaltungen)

Die jeweiligen Begriffsbestimmungen werden im Gesetzentwurf erfolgen.

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

Vorgesehen sind Erlaubnispflichten für

- den Betrieb von Prostitutionsstätten
- die gewerbliche Vermittlung entgeltlicher Kontakte Dritter
- die Organisation v. Prostitutionsveranstaltungen

Die Erlaubnisvoraussetzungen werden auf die unterschiedlichen Gewerbeausprägungen zugeschnitten.

Ausgestaltung der Erlaubnispflicht nach Muster anderer gewerberechtlicher Erlaubnispflichten!

Ausnahme: Wohnungsprostitution

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

Voraussetzungen der Erlaubniserteilung

- Zuverlässigkeit nach Muster des Gewerberechts
- Verbot von Prostitutionsgewerben, die aufgrund ihres Betriebskonzepts das Selbstbestimmungsrecht von Prostituierten gefährden
- Mindestanforderungen
  - die zum Schutz der Prostituierten, der Beschäftigten, der Gäste sowie Dritter notwendigen räumlichen, hygienischen, gesundheitlichen, sicherheitsbezogenen Voraussetzungen müssen erfüllt sein
  - Vorhaben steht mit den baurechtlichen Maßgaben im Einklang

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

Voraussetzungen der Erlaubniserteilung

- Auflagen (auch möglich bei nicht erlaubnispflichtigen Formen)
- Befristungen
- Wiederkehrende Zuverlässigkeitsprüfungen und Kontrollen

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

Als Pflichten der Betreibenden sollen vor allem geregelt werden:

- Vorlage der für die Erlaubnis erforderlichen Unterlagen einschließlich des Betriebskonzepts und der Nachweis der mit den Prostituierten zu schließenden Verträge (auch wenn sie als Selbständige in den Räumlichkeiten tätig werden, ist eine vertragliche Basis erforderlich), um beispielsweise Wucher bei der Zimmervermittlung effektiv bekämpfen zu können.
- Mitteilung über die als Prostituierte im Betrieb tätigen Personen (An- und Abmeldung)
- Überprüfung der erfolgten Anzeige der Aufnahme der Tätigkeit durch die Prostituierten (vgl. unten unter Anzeigepflicht)

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

Weitere Pflichten:

- Unterbinden der Anwesenheit von Minderjährigen während der Betriebszeiten
- Information der Gäste und der Prostituierten über Safer-Sex-Praktiken
- Vorhalten von Kondomen
- Erteilung von Auskünften und Gewährung von Einsicht in die Unterlagen sowie Zugang zu den Räumen für die zuständigen Behörden (vgl. dazu unter Behördliche Nachschau und Überwachung)
- Ermöglichen des Zugangs der Prostituierten zu gesundheitlicher und sozialer Beratung ihrer Wahl.

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

Weitere Pflichten:

- Einhaltung der gesetzlichen und behördlichen Anforderungen

Für Prostituierte soll eine Anmelde-/ Anzeigepflicht eingeführt werden.

- Nachweisdokument für Prostituierte, die sich angemeldet haben.
- Verwendung dieses z.B. gegenüber Bordellbetreibenden, Behörden und ggfs. gegenüber Kunden
- Persönlichkeits- und Datenschutz wird beachtet.

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

- Die Anzeige soll mindestens mit einer Information der Prostituierten über bestehende Angebote der gesundheitlichen und sozialen Beratung, über die Krankenversicherungspflicht sowie über die Rechtsstellung von Prostituierten verknüpft werden.

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

Weitere Eckpunkte

- Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr.
- Behördliche Nachschau und Überwachung, Befugnisse der Behörden sollen analog § 29 GewO geregelt werden.
- Zuständige Behörden werden durch die Länder bestimmt.
- Gewerbeuntersagung, Sanktion analog Gewerberecht

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten und Betreibenden

- Die Grenze zwischen strafwürdiger Gefährdung der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten und zulässigen Vorgaben im Rahmen eines Vertragsverhältnisses zwischen Prostituierten und Bordellbetreibenden soll gesetzlich klargestellt werden.
- Prostitution selbständig als auch im Rahmen eines versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses möglich.
- Weisungen, die in die sexuelle Selbstbestimmung der Prostituierten eingreifen oder diese gefährden, bleiben unzulässig.

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten und Betreibenden

- Derzeit wird die Prostitution zumindest formal fast ausschließlich als selbständige Erwerbstätigkeit ausgeübt, in Prostitutionsstätten sind die Vertragsverhältnisse zwischen Betreiber und Prostituierten regelmäßig nicht über einen Arbeitsvertrag ausgestaltet. Gleichwohl besteht faktisch nicht selten eine weitgehende Eingliederung von Prostituierten in die von der Betreiberseite vorgegebenen betrieblichen Abläufe. In solchen Fällen dürfte eine Scheinselbständigkeit vorliegen. Bordellbetreibende sollen dann auch weiterhin ggf. nach § 266a StGB (Vorenthalten/ Veruntreuen von Arbeitsentgelt) wegen unterlassener Beitragszahlungen zur Verantwortung gezogen werden können.

ProstSchG – Eckpunkte aus dem BMFSFJ

- Kommunale Gestaltungs- und Steuerungsinstrumente bleiben uneingeschränkt bestehen
  - SperrbezirksVO
  - Bauplanungsrecht
- Eigenständige Regelungsmaterie außerhalb der GewO

Noch offen …

- Andere Punkte - wie z. B.
  - „Prostitution erst ab 21 Jahren“,
  - Kondomzwang bei Prostitution,
  - verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen für Sexarbeiter/Innen sowie
  - Bestrafung von Prostitutionskunden, die wissentlich Dienste so genannter Zwangsprostituierter in Anspruch nehmen,

scheinen hingegen noch offen.

(Quelle der Ausführungen auf dieser Seite: Wer schützt die Sexarbeiter/innen vor der SPD?
Analyse und Kritik des SPD-Papiers „Eckpunkte eines Gesetzes zum Schutz der in der Prostitution Tätigen (Prostituiertenschutzgesetz) - Stand 14.08.2014“
von Doña Carmen e.V., September 2014)

Gedanken zum kommenden ProstSchG

- Kondompflicht
  - Hier dürfte die Überwachung Probleme bereiten. Siehe aber Bayern. Trifft es zu, dass sexuell übertragbare Krankheiten gerade durch Prostitution starke Verbreitung finden, kann der Schutz des hohen Rechtsgutes der Gesundheit eine solche Regelung rechtfertigen.
- Zuständigkeit und Finanzierung
  - Viele gewerberechtliche Bezüge im Eckpunktepapier. Erlaubnispflicht (Geeignetheit der Prostitutionsstätte, Zuverlässigkeit der Betreibenden) sinnvollerweise den Gewerbebehörden zu übertragen. Das wäre eine zusätzliche Aufgabe, die finanziert werden muss. Konnexitätsprinzip.

Gedanken zum kommenden ProstSchG

- Beratung und Betreuung
  - Schutz gg. Zwangsprostitution. Daher Beratung und Betreuung von enormer Bedeutung.
- Gesundheitsschutz
  - Die Gesundheitsämter im mittelhessischen Raum stehen Zwangsuntersuchungen ablehnend gegenüber. Andererseits muss, insbesondere ausl. Prostituierten, ein leichter Zugang zu Beratung u. ggf. Untersuchung ermöglicht werden. Wird Prostitution allerdings als Quelle stark zunehmender sexuell übertragbarer Krankheiten erkannt, muss aufgrund der Tatsache, dass auch hier hohe Rechtsgüter bedroht sind, über strengere Regeln nachgedacht werden.

Gedanken zum kommenden ProstSchG

- Abgrenzungsprobleme / Regelungsumfang.
  - Sollen „Sonderformen“ der Sexualität wie Gruppensex und Swingerclubs mit reguliert werden und wo wird ggf. die Grenze zur gewerblichen Prostitution gezogen.
  - Der „Straßenstrich“ ist im Papier nicht erwähnt.
- Ausweichreaktionen der Branche müssen vorweggedacht werden

Gedanken zum kommenden ProstSchG

- Wohnungsprostitution
  - Welche Anforderungen sollen gestellt werden, wenn sich z.B. zwei Frauen zusammentun?
  - Regelung aber wahrscheinlich erforderlich, um Ausweichreaktionen begegnen zu können.
- Werbung
  - … ist den Kommunen teilweise ein Dorn im Auge (Frauen-. Feindliche Werbung auf Großplakaten) Überlegung: Weitgehendes/vollständiges Werbeverbot?!
- Vermittler / Internet
  - Regelungen derzeit noch nicht absehbar

Gedanken zum kommenden ProstSchG

- Registrierung und Nachweisdokument
  - Hier ist höchste Sensibilität auf Behördenseite gefragt, da die Betr. kein Interesse an Transparenz haben.
  - Abgeschiedene Lage des Büros. Angenehme und vertrauensvolle Atmosphäre. Anknüpfungspunkt für eine Beratung durch Gesundheits- und Opferhilfestellen.
  - Vorschlag: Zuständigkeit bei den Gesundheitsämtern oder den Landkreisen
  - Mehrsprachigkeit der Beratung
  - Nachweisdokument (mit Bild?)
  - Verbot des Einhaltens der Ausweisdokumente der Prostituierten gegenüber den Betreibern?

Gedanken zum kommenden ProstSchG

- Das liebe Geld
  Die neue Aufgabe zum Schutz insbesondere von Frauen in der unfreiwilligen und fremdbestimmten Prostitution, kostet viel Geld auf Seiten der Länder (vermehrte Polizeiaktivitäten und Justiz) und vermutlich der Kommunen (Ordnungs- u. Gewerbe-behörden, Meldestellen, Gesundheitsämter, Opferhilfeorganisationen). Ohne Finanzierung sind Vollzugsdefizite bereits vor Verabschiedung absehbar. Gebühren können diese Kosten nur zum Teil kompensieren.