

## **Stellungnahme des KOK e.V.**

**zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für  
Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

**Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des  
Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von  
in der Prostitution tätigen Personen  
vom 29.07.2015**

KOK e.V.

Kurfürstenstr. 33

10785 Berlin

Tel.: + 49 (0) 30 / 26 39 11 76

Fax: + 49 (0) 30 / 26 39 11 86

E-mail: [info@kok-buero.de](mailto:info@kok-buero.de)

[www.kok-gegen-menschenhandel.de](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de)

<b>I.</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Grundsätzliche Erwägungen .....</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>Kommentierung KOK .....</b>	<b>4</b>
III.1	§ 2 Begriffsbestimmungen .....	4
III.2	§ 3 Anmeldepflicht für Prostituierte .....	5
III.3	§ 4 Zur Anmeldung erforderliche Angaben und Nachweise.....	13
III.4	§ 5 Anmeldebescheinigung .....	14
III.5	§ 6 Informationspflichten der Behörde; Beratungsgespräch .....	19
III.6	§ 7 Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens sowie des Informations- und Beratungsgesprächs .....	21
III.7	§ 8 Maßnahmen bei Beratungsbedarf.....	23
III.8	§ 9 Gesundheitliche Beratung für Prostituierte .....	25
III.9	§ 12 Stellvertretererlaubnis .....	28
III.10	§ 14 Zuverlässigkeit .....	29
III.11	§ 16 Mindestanforderungen an zum Prostitutionsgewerbe genutzte Anlagen	29
III.12	§ 26 Vereinbarungen mit Prostituierten; Einschränkungen von Weisungen und Vorgaben .....	31
III.13	§ 29 Überwachung des Prostitutionsgewerbes .....	32
III.14	§ 32 Kondompflicht; Werbeverbot.....	34
III.15	§§ 33 Bußgeldvorschriften und 34 Verwarnung durch die Behörde.....	35
III.16	§ 35 Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten; Datenschutz .....	36
III.17	§ 36 Bundesstatistik .....	39
III.18	§ 38 Übergangsregelungen .....	40
III.19	§ 39 Evaluation .....	41
III.20	Artikel 6 Inkrafttreten .....	42
<b>IV.</b>	<b>Abschließende Bemerkungen .....</b>	<b>42</b>

## I. Einleitung

Der bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. setzt sich für Betroffene von Menschenhandel und für von Gewalt betroffene Migrantinnen ein. Der KOK bildet nicht nur bundes- sondern auch europaweit die einzige Koordinierungsstelle mit diesem Fokus und vernetzt erfolgreich die Mehrheit aller in diesem Bereich tätigen deutschen NGOs. Im KOK sind dabei neben den in Deutschland arbeitenden spezialisierten Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) auch andere Organisationen, die sich mit diesem Themenbereich auseinandersetzen, organisiert.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, im Rahmen der Verbändebeteiligung zu dem Entwurf Stellung nehmen zu können und möchten diese Gelegenheit nutzen, auf einige Punkte aus Sicht der Praxis, v.a. der Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel, hinzuweisen. Der KOK begrüßt die Ziele des Gesetzes, insbesondere, dass mit dem Gesetzentwurf die Situation und Rechtsstellung von in der Prostitution tätigen Personen verbessert und Kriminalität, wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei, bekämpft werden soll. Unsere Stellungnahme basiert auf der Prüfung dieser Zielvorgaben durch die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen. Im Folgenden weisen wir daher auf einige, unserer Meinung nach besonders kritische Punkte aus dem Referentenentwurf hin. Wir regen an, dass nach Erhalt der Stellungnahmen der Verbände noch ein Austausch im BMFSFJ stattfinden sollte.

Wir legen Wert auf eine differenzierte Betrachtung von Prostitution und Menschenhandel. Für uns liegt Menschenhandel erst dann vor, wenn Betroffene sexuell oder zum Zweck der Ausbeutung ihrer Arbeitskraft instrumentalisiert und missbraucht werden. Da die Arbeitsschwerpunkte des KOK Menschenhandel und Gewalt an Migrantinnen sind, liegt hier auch unsere spezifische Expertise.

## II. Grundsätzliche Erwägungen

Grundsätzlich begrüßen der KOK und seine Mitgliedsorganisationen die Überlegungen, Prostitution und Prostitutionsstätten zu regulieren. Wir erachten es jedoch als wesentlich, den Fokus auf die Stärkung der Rechte der Prostituierten zu legen, um Ausbeutungssituationen zu verhindern. Für uns stehen die Interessen und Bedürfnisse der in der Prostitution tätigen Personen im Mittelpunkt. Regelungen zu schaffen, die nachhaltig und effektiv die Situation von Prostituierten verbessern, deren Rechtsposition stärken und

gute Arbeitsbedingungen, z.B. durch die Schaffung von Mindeststandards, sicherstellen muss oberste Priorität haben. Hierbei sollte nicht der generelle Wunsch nach Reglementierung der Prostitution im Vordergrund stehen, sondern die Frage, welche Auflagen von Prostituierten und Bordellbetreiber\*innen in sinnvoller Weise für die Einhaltung von guten Arbeitsbedingungen und weiteren Standards erfüllt werden sollten.

### III. Kommentierung KOK

#### III.1 § 2 Begriffsbestimmungen

##### Inhalt

(...)

*(3) Ein Prostitutionsgewerbe betreibt, wer gewerbsmäßig Leistungen im Zusammenhang mit der Erbringung sexueller Dienstleistungen durch mindestens eine andere Person anbietet oder Räumlichkeiten hierfür bereitstellt, indem er*

- 1. eine Prostitutionsstätte betreibt,*
- 2. ein Prostitutionsfahrzeug bereitstellt,*
- 3. Prostitutionsveranstaltungen organisiert oder durchführt oder*
- 4. eine Prostitutionsvermittlung betreibt.*

*(4) Prostitutionsstätten sind Gebäude, Räumlichkeiten oder sonstige bauliche Anlagen, die als Betriebsstätte zur Erbringung sexueller Dienstleistungen genutzt werden.*

*(5) Prostitutionsfahrzeuge sind Kraftfahrzeuge, Fahrzeuganhänger und andere mobile Anlagen, die zur Erbringung sexueller Dienstleistungen bereitgestellt werden.*

*(6) Prostitutionsveranstaltungen sind für einen offenen Teilnehmerkreis ausgerichtete Veranstaltungen, bei denen von mindestens einer der unmittelbar anwesenden Personen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden.*

*(7) Prostitutionsvermittlung ist die Vermittlung mindestens einer anderen Person zur Erbringung sexueller Dienstleistungen außerhalb von Prostitutionsstätten des Betreibers. Dies gilt auch, wenn sich lediglich aus den Umständen ergibt, dass zu den vermittelten Dienstleistungen auch sexuelle Handlungen gehören.*

##### Diskussion

Bei den Begriffsbestimmungen stellt sich für den KOK die Frage, ob auch andere Formen von Prostitutionsvermittlung erfasst werden. Ein wesentliches Medium ist hierbei das Internet,

da es auch im Bereich Prostitution eine immer größere Rolle spielt. Es gibt verschiedenste Onlineplattformen und Webseiten, über die sexuelle Dienstleistungen vermittelt werden. Aus dem Referentenentwurf und der Begründung geht unserem Erachten nach nicht eindeutig hervor, ob diese Formen des Angebots sexueller Dienstleistungen ebenfalls durch die Begriffsbestimmungen erfasst und somit die Betreiber\*innen bzw. Anbieter\*innen solcher Webseiten erlaubnispflichtig werden. Da diese Form der Vermittlung in der Praxis sehr häufig vorkommt, müsste unseres Erachtens geprüft werden, ob sie ebenfalls als Vermittlung im Sinne des Absatzes 7 angesehen wird. Dies hätte zur Folge, dass die Betreiber\*innen somit zur Einhaltung gewisser Mindeststandards sowie zur Überprüfung ihrer Zuverlässigkeit verpflichtet wären.

Ferner erachten wir die Beschreibung in § 2 Abs. 7 Satz als sehr ungenau. Unklar bleibt, inwiefern sich aus den Umständen ergeben soll, dass zu den vermittelten Handlungen auch sexuelle Dienstleistungen gehören.<sup>1</sup>

### Empfehlungen

- Wir empfehlen eine Klarstellung in den Begriffsbestimmungen und eine Überprüfung dahingehend, ob die webbasierte Vermittlung sexueller Dienstleistungen mit erfasst werden soll.
- § 2 Abs. 7 ist zu unbestimmt. Entweder muss dies besser definiert werden oder der Satz 2 ist zu streichen.

## III.2 § 3 Anmeldepflicht für Prostituierte

### Inhalt

*(1) Wer eine Tätigkeit als Prostituierte oder als Prostituirter ausüben will, hat die Aufnahme der Tätigkeit mit Beginn bei der zuständigen Behörde persönlich anzumelden. Die Anmeldepflicht besteht unabhängig davon, ob die Tätigkeit selbständig oder im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses ausgeübt wird.*

*(2) Die Anmeldung ist nur in den von der oder dem Prostituierten benannten Kommunen gültig. Ist eine Ausübung der Tätigkeit im örtlichen Zuständigkeitsbereich mehrerer Behörden beabsichtigt, so soll die Anmeldung bei der am Schwerpunkt der Tätigkeit örtlich zuständigen Behörde erfolgen. Die Kommunen, in denen eine Tätigkeit geplant ist, sind bei der Anmeldung anzugeben. Wird die Tätigkeit auf einen anderen Ort erstreckt oder dorthin verlagert, ist eine erneute Anmeldung bei der jeweils zuständigen Behörde erforderlich.*

*(3) Die Anmeldung gilt für zwei Jahre. Ist die anmeldepflichtige Person noch nicht 21 Jahre alt, so gilt die Anmeldung für ein Jahr. Wird die Tätigkeit als Prostituierte oder Prostituirter*

<sup>1</sup> Siehe hierzu die Stellungnahme des Diakonischen Werkes

*nach Ablauf der Gültigkeitsdauer fortgesetzt, so ist die Anmeldung nach § 4 Absatz 4 zu verlängern.*

Mit dieser Vorschrift ist geplant, eine Anmeldepflicht für in der Prostitution tätige Personen einzuführen.

## Diskussion

Laut Begründung<sup>2</sup> soll durch die Anmeldepflicht für Prostituierte ein eigener Status bereitgestellt werden, der eine Annäherung an die Stellung anderer, der Gewerbeordnung unterliegender Gewerbetreibender mit vergleichbaren Rechten und Pflichten beinhaltet und andererseits den Besonderheiten der Ausübung der Prostitution Rechnung trägt. Des Weiteren soll so mehr Transparenz geschaffen werden, die zur Verringerung von Ausbeutung und Menschenhandel beitragen sowie die Unterstützung und Aufklärung von Prostituierten über ihre Rechte erleichtern soll.

§ 3 Abs. 1 regelt die persönliche Anmeldung bei der zuständigen Behörde. Die Begründung trifft keine Aussage darüber, welche Behörde zuständig sein soll; die konkrete Ausgestaltung ist Ländersache. Eine unterschiedliche Ausgestaltung in den Bundesländern wird zu unterschiedlichen Standards führen, die in der Folge sehr problematisch sein können. Es muss sichergestellt werden, dass die Anmeldung und die Kontrolle keine repressiven Auswirkungen auf die Prostituierten haben werden.

Ob eine Anmeldepflicht zur Verbesserung der Situation und zur Stärkung der Rechte von selbstbestimmt arbeitenden Prostituierten tatsächlich sinnvoll ist, ist nach Ansicht der Praxis fraglich.

Die damit einhergehende Datenerfassung und Übermittlung an weitere Behörden sowie die Erfassung der angemeldeten Tätigkeit entspricht nicht dem Wunsch vieler Prostituierten nach Anonymität. Viele befürchten zudem eine Diskriminierung und/oder gesellschaftliche Stigmatisierung, wenn sie offen legen, als Prostituierte tätig zu sein. Die Begründung weist selbst an einigen Stellen auf die Problematik der Stigmatisierung hin. Eine Anmeldepflicht für selbstständige Prostituierte kann die Gefahr des Outings und einer weiteren Diskriminierung bzw. Stigmatisierung bergen. Bei Migrant\*innen besteht zudem die Gefahr, wenn diese in Deutschland einmal als Prostituierte erfasst sind, dass sie u.U. Repressionen in ihren Herkunftsländern befürchten müssen, in denen Prostitution verboten ist. Zudem bestehen v.a. datenschutzrechtliche Bedenken: Informationen über das Sexualleben von Personen dürfen nicht einfach registriert und gespeichert werden.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Siehe Begründung S. 59 f.

<sup>3</sup> Siehe Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, Artikel 8

Der ausreichende Schutz der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen ist nicht gewährleistet, wenn die Prostitutionsausübung und damit Daten zum Sexualleben<sup>4</sup> behördlich vermerkt und diese Daten gesammelt werden.

Über die Frage, ob der angestrebte Schutz vor Ausbeutung und Menschenhandel, der durch das persönliche Erscheinen bewirkt werden soll, erreicht werden kann, gibt es nach umfassender Rücksprache mit der Praxis der im KOK zusammengeschlossenen Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel sowie der Beratungsstellen für Prostituierte unterschiedliche Einschätzungen.

Klar ist, dass Betroffene von Menschenhandel sehr schwer zu identifizieren sind, der Zugang aber essentiell ist, um Schutz und Unterstützung anbieten zu können. Die jahrelange Praxis der Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel (FBS) zeigt auf, dass Betroffene sich häufig erst nach einem sehr langen Zeitraum Dritten offenbaren. Für Behördenmitarbeiter\*innen wird es demnach in einem wahrscheinlich eher kurzen Gespräch sehr schwer bzw. kaum möglich sein, Betroffene zu identifizieren, selbst wenn sie ausreichend geschult und sensibilisiert werden. Grundlage für das Identifizieren von Betroffenen von Menschenhandel in der Beratung ist vor allem ein Vertrauensverhältnis.

Einige FBS sehen in einer verpflichtenden persönlichen Anmeldung mögliche Vorteile, bspw. dass dadurch für in der Prostitution Tätige grundsätzlich ein Kontakt mit Behörden hergestellt und somit die Möglichkeit geschaffen wird, Informationen – auch über mögliche Schutz- und Unterstützungsangebote – zu vermitteln. Zudem besteht nach ihrer Ansicht so die Möglichkeit, mehr Transparenz zu schaffen, einen zahlenmäßigen Überblick über das Prostitutionsmilieu zu erhalten sowie die hohe Mobilität der in der Prostitution Tätigen besser nachzuzeichnen.

Der Erfahrung dieser FBS nach wüssten in der Prostitution tätige Migrant\*innen, die isoliert werden, zum Teil weder in welcher Stadt sie sich befinden noch wo sich welche Behörden oder Anlaufstellen befinden oder wie ihre rechtliche Situation überhaupt aussieht. Auch deutsche Prostituierte kennen zum Teil die entsprechenden Behörden und Anlaufstellen nicht.

Durch die Anmeldung und den damit entstehenden Behördenkontakt könnte hier mehr Wissen geschaffen werden, was letztendlich zu ihrem eigenen Schutz beitragen könnte.

Betroffene von Menschenhandel werden von den Täter\*innen häufig isoliert. Die geplante Anmeldepflicht könnte, so einige FBS, diese Praxis durchbrechen, da es durch die Verpflichtung des persönlichen Erscheinens den Täter\*innen zumindest erschwert wird, die Prostituierten zu isolieren.

---

(1) „Die Mitgliedstaaten untersagen die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie von Daten über Gesundheit oder Sexualleben“.#

<sup>4</sup> Dieser Diskurs wird ausführlicher dargestellt in: Roth, Uhl, Wiyers, Zikkenheimer *Herausforderungen des Datenschutzes in der Politik gegen Menschenhandel*, datACT/KOK, 2015, S. 55 ff

Der überwiegende Teil der FBS befürchtet dagegen – auch basierend auf den langjährigen Erfahrungen der Praxis –, dass eine Anmeldepflicht und die damit verbundenen bürokratischen Hürden und Anforderungen gerade diejenigen, die der Prostitution nicht freiwillig nachgehen oder die sich bereits in prekären Verhältnissen befinden – sei es, dass sie von Dritten beeinflusst werden, keine Aufenthalts- und/oder Arbeitsgenehmigung haben, nicht über die notwendigen Sprachkenntnisse verfügen, Analphabet\*innen sind etc. –, eher abschrecken würde, sie somit nicht erreichbar wären und im Gegenteil vielmehr in die Illegalität abdrängen würde.

Wenn eine Person zur Prostitution gezwungen wird, so diese FBS, werden die Täter\*innen aller Voraussicht nach auch Wege finden, sie zur Anmeldung zu zwingen. Die Voraussetzungen der Anmeldungen sind bekannt, so dass die Täter\*innen im Falle von Menschenhandel die Betroffenen wahrscheinlich entsprechend vorbereiten, um eine Anmeldung durchzuführen. Häufig werden Betroffene von Menschenhandel psychisch gezwungen oder unter Druck gesetzt, so dass es für Außenstehende sehr schwierig ist, den Zwang zu erkennen. Selbst Mitarbeiter\*innen von Fachberatungsstellen mit jahrelanger Erfahrung bestätigen, dass es äußerst schwer ist, innerhalb eines Treffens zu erkennen/herauszufinden ob eine Person von Menschenhandel betroffen ist. Ob dies durch die Behördenmitarbeiter\*innen bemerkt wird bzw. überhaupt bemerkt werden kann ist aus Sicht der Praxis daher schwer vorstellbar. Zudem birgt eine Anmeldepflicht die Gefahr, dass Personen, die nicht freiwillig der Prostitution nachgehen und nicht angemeldet sind dadurch in eine noch vulnerablere Situation gedrängt werden, die sie zusätzlich erpressbar macht.

Bei Betroffenen von Menschenhandel, die keinen Aufenthaltstitel und/oder Aufenthaltserlaubnis haben, steht zu befürchten, dass eine Anmeldepflicht das Gegenteil zum angestrebten Schutz bewirken kann und diese weiter in die Illegalität drängen würde. Nach § 87 Abs.2 AufenthG sind öffentliche Stellen – um die es sich ja voraussichtlich bei den zuständigen Stellen handeln wird – verpflichtet, *unverzüglich die zuständige Ausländerbehörde zu unterrichten, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis erlangen von (...) dem Aufenthalt eines Ausländers, der keinen erforderlichen Aufenthaltstitel besitzt (...)*. Diese Regelung kann dazu führen, dass Personen noch erpressbarer werden, da die Täter\*innen bspw. mit der fehlenden Anmeldung drohen könnten. Selbst wenn sich im Anmeldungsgespräch der Verdacht ergibt, die Person könnte unter Zwang arbeiten, kann diese es selbst aber aus den verschiedensten Gründen abstreiten. Wird ihr aufgrund dieses Verdachts die Anmeldung versagt, kann die dann fehlende Anmeldung sie noch vulnerabler machen. Es ist zu befürchten, dass diese Personengruppen, dann auf noch intransparentere und prekärere Bereiche ausweichen, die von Polizei und Unterstützungsstrukturen nur schwer bzw. gar nicht zu erreichen sind; dadurch würden sie besonders gefährdet. Eben diese Befürchtung hatte auch der CEDAW-

Ausschuss in seinen abschließenden Bemerkungen zu den Niederlanden in Bezug auf eine ähnlich strukturierte Anmeldepflicht geäußert: *Daher befürchtet der Ausschuss, dass das Gesetz die Situation von Prostituierten nicht verbessern wird, sondern ganz im Gegenteil die Bemühungen zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Frauen durchkreuzen und die Verwundbarkeit von Prostituierten erhöhen könnte, die sich entweder nicht registrieren lassen können oder wollen, in dem es ihre Arbeitsbedingungen verschlechtert und ihre soziale Ausgrenzung verschärft.*<sup>5</sup>

Es ist daher erforderlich, die Unterstützungsstrukturen entsprechend aufzubauen und fortzuentwickeln, um auch diese Gruppe, die sich voraussichtlich nicht anmelden kann, dennoch zu erreichen. Parallel hierzu sollte es eine breite Palette an Informationsangeboten seitens des Staates und der FBS geben. Weitere Angebote, wie bspw. aufsuchende Arbeit von nichtstaatlichen Beratungsstellen, müssen unterstützt werden, um diese besonders vulnerable Gruppe nicht vollkommen schutzlos zu lassen.

Die Anmeldung soll laut Begründung als Anknüpfungspunkt für die Übermittlung von Informationen und als Gelegenheit zur Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden genutzt werden.<sup>6</sup> Der KOK befürwortet Bestrebungen, in der Prostitution tätigen Personen Information zukommen zu lassen und für Prostituierte den Zugang zu ihren Rechten zu stärken.

Um Prostituierte über ihre Rechte und auch über Unterstützungsmöglichkeiten zu informieren, ist vor allem der Ausbau anderer Wege, wie bspw. Streetwork und die Stärkung des bestehenden Unterstützungssystems unseres Erachtens unbedingt notwendig. Bestehende Best-Practice Beispiele<sup>7</sup> sollten hierbei herangezogen werden. Beratungsstellen mit verschiedenen Schwerpunkten leisten seit Jahren wertvolle, niedrigschwellige Arbeit mit eben diesen Zielen. Voraussetzung für die Annahme von Unterstützung und Informationen gerade in diesem Bereich ist häufig ein Vertrauensverhältnis. Dies besteht gegenüber Behörden oft nicht und kann innerhalb eines Erstkontakts auch nicht aufgebaut werden.

Ein weiteres Problem sind Sprachbarrieren, darin sind sich die FBS einig. Die Begründung zu § 6 führt hierzu aus: *Die Bereitstellung der Informationen in einer Sprache, die von der Person verstanden wird, ist (...) von großer Bedeutung. Der Sprachhürde soll in der Praxis durch die Bereitstellung von mehrsprachigen Informationsmaterialien begegnet werden. (...) Die Behörde hat aber – ggf. durch die Hinzuziehung externen Fachpersonals – sicherzustellen, dass ein kommunikativer Austausch mit der zur Anmeldung erschienenen Person tatsächlich stattfinden kann. Möglich wäre dies in der Praxis z.B. durch die anlassbezogene Hinzuziehung*

<sup>5</sup> Vgl. United Nations Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination of Women, CEDAW/C/NLD/CO/5, 5 Februar 2010 in: DatAct Studie, S. 60

<sup>6</sup> Begründung S. 60

<sup>7</sup> Zu nennen ist hier das Beispiel der Ausarbeitung von Informationsmaterialien in mehreren Sprachen aus NRW: <http://www.lola-nrw.de/>

von Sprachmittlerinnen und Sprachmittlern oder Übersetzerinnen und Übersetzern.<sup>8</sup> Die Ziele eines Beratungsgesprächs können nur erreicht werden, wenn auch eine inhaltliche Kommunikation stattfinden kann. Aus unserer Sicht ist noch völlig unklar, wie das in der Praxis ausgestaltet werden soll und es stehen große praktische Probleme und Unterschiede in der Ausgestaltung zu befürchten. Ein Problem, das hier beispielhaft genannt werden soll, könnten etwa die Schwierigkeiten der Behörden kleiner, ländlicher Kommunen sein, geeignetes Fachpersonal/Sprachmittler\*innen zu finden. Daher empfiehlt der KOK einen Rechtsanspruch auf Übersetzung (siehe hierzu auch die Kommentierung zu § 6).

Eine weitere Befürchtung aus der Praxis ist, dass sich gerade bei Fällen von Menschenhandel, die vor Gericht kommen, die Anmeldepflicht negativ auf die Aussagen der Betroffenen auswirken könnte bzw. negativ ausgelegt werden könnte. Schon jetzt ist es in den Prozessen wegen Menschenhandels für die Betroffenen oft äußerst schwierig, das Vorliegen der Zwangssituation nachzuweisen. Die Anmeldepflicht, verbunden mit der Gesundheitsberatung könnte dazu führen, dass dies in Zukunft noch schwieriger wird. Verteidiger\*innen z.B. könnten aufgrund der regelmäßigen Anmeldepflicht sowie der verpflichtenden Gesundheitsberatungen die Aussagen der Betroffenen über das Vorliegen einer Zwangssituation bezweifeln unter dem Hinweis auf die Möglichkeiten, sich im Rahmen der Anmeldung/Gesundheitsberatung Dritten gegenüber zu öffnen und um Hilfe zu bitten. Dass dies aber aus verschiedensten Gründen nicht möglich ist bzw. voraussichtlich nicht oft stattfinden wird, wurde bereits erläutert.

Einige FBS weisen darauf hin, dass vor dem Hintergrund der genannten Argumente die aus ihrer Sicht die Wirksamkeit der Anmeldepflicht in Frage stellen, alternativ bereits bestehende Modelle herangezogen und evtl. auf ihre Übertragbarkeit hin überprüft werden sollten. Beispielhaft genannt wurde hier das *Dortmunder Modell*, mit dem bereits gute Erfahrungen gemacht wurden. In Dortmund wurde auf der Basis eines Beschlusses des *Runden Tisches Prostitution*<sup>9</sup> gemeinsam mit dem Ordnungsamt, einer FBS sowie Betreiber\*innen und Prostituierten ein Formular entwickelt mit dem sich Prostituierte beim Ordnungsamt freiwillig anmelden können. In dem Formular werden Name (auch Künstlername), Geburtsdatum, Anschrift und Tätigkeitsort angegeben sowie wann die Tätigkeit aufgenommen bzw. beendet wurde. Eine persönliche Vorsprache ist erwünscht, da in diesem Zusammenhang auch die Sperrbezirksverordnung und Informationsflyer der Beratungsstelle ausgehändigt werden können. Speziell für dieses Anmeldeverfahren hat das Ordnungsamt eine Mitarbeiterin benannt, die sensibel mit den Prostituierten das Verfahren abwickelt. An diese Vorgehensweise halten sich alle am Runden Tisch beteiligten Betreiber\*innen und Prostituierten. Dies hat für sie den positiven Effekt, dass Kontrollen der Ordnungs- und Finanzbehörden und der Polizei wesentlich reibungsloser ablaufen und

<sup>8</sup> Begründung S. 66

<sup>9</sup> [http://www.dortmund.de/de/leben\\_in\\_dortmund/frauen\\_gleichstellung/gesellschaft\\_gestalten/interessenvertretung\\_solidaritaet/runde\\_tische/index.html](http://www.dortmund.de/de/leben_in_dortmund/frauen_gleichstellung/gesellschaft_gestalten/interessenvertretung_solidaritaet/runde_tische/index.html)

einzelne Personenkontrollen, die häufig sehr zeitaufwendig und unangenehm sind, kaum noch stattfinden. Diese Vorgehensweise hat weiterhin zu einem guten Vertrauensverhältnis zwischen den Betreiber\*innen, den Prostituierten und der FBS geführt. Die FBS berichtet, dass sie zu den Bordelleinrichtungen in Dortmund guten Zutritt habe und bei Verdacht auf Menschenhandel und Ausbeutung informiert werde.

Abschließend zu diesem Punkt möchten wir daher darauf hinweisen, dass die Anmeldepflicht in der Form, wie sie im Referentenentwurf vorgesehen ist, noch einmal auf ihre Wirksamkeit und vor allem ihre Umsetzbarkeit hin überprüft werden sollte. Wir verweisen insbesondere auch auf die Stellungnahmen der Diakonie Deutschland und des Deutschen Juristinnenbundes (djb), welche ausführlich den Eingriff des Prostituiertenschutzgesetzes in Artikel 12 Grundgesetz (GG) prüfen.<sup>10</sup> Auch wir sind der Ansicht, dass die Möglichkeit der Verweigerung der Erteilung der Anmeldebescheinigung eine subjektive Berufswahlregelung darstellt, da der Berufszugang von persönlichen Eigenschaften und Fähigkeiten abhängig gemacht wird. Subjektive Berufswahlregelungen weisen eine mittlere Intensität der Beeinträchtigung auf (zweite Stufe nach der Drei-Stufen-Lehre) und sind nur zum Schutz eines besonders wichtigen Gemeinschaftsgutes zulässig.<sup>11</sup> Ob die vorliegende Regelung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung anhand des dargestellten Maßstabes standhält, halten wir für äußerst fraglich. Wenn eine Verweigerung der Erteilung auf der Basis eines einzelnen Gesprächs mit einem\*einer Behördenmitarbeiter\*in erfolgt, sehen wir keinen ausreichenden Rechts- und Willkürschutz. Insbesondere, wenn keine entsprechenden Ausbildungsmaßnahmen bei den Mitarbeiter\*innen erfolgt sind.

Wie die Rücksprache mit der Praxis zeigt, gibt es zur Anmeldepflicht keine einheitliche Meinung. Für die Mehrheit der FBS überwiegen jedoch die kritischen Punkte.

Alle FBS weisen zudem auf die ungelösten bzw. offenen Punkte hin, die zu sehr deutlichen Unterschieden in der Umsetzung auf Länderebene führen werden. Dies kann zu beträchtlichen Unklarheiten führen, die die Situation der betroffenen Personen in der Praxis letztlich erheblich erschweren werden. Beispielhaft zu nennen sind u.a. die Unklarheiten über die für die Anmeldung zuständigen Behörden und damit einhergehende deutliche Unterschiede bspw. in der Zielsetzung, den Aufgaben und damit auch den Interessen der zuständigen Behörden. Dies kann in der Praxis zu einer Ungleichbehandlung der Betroffenen führen. Auch daraus resultierende Verlagerungen von Prostitutionsstätten in bestimmte Bundesländer oder Regionen sind denkbar.

Absatz 2 regelt den Gültigkeitsbereich einer Anmeldung und sieht vor, dass bei einer Anmeldung zwar mehrere Kommunen angegeben werden können, eine spontane Tätigkeit in einer nicht- genannten Kommune darüber hinaus nicht zulässig ist. Dies erfordert eine

<sup>10</sup> Siehe hierzu die Stellungnahmen des Diakonischen Werks und des djb unter <http://www.djb.de/st-pm/st/st15-10/>

<sup>11</sup> Vgl. Ruffert in: Beck Online-Kommentar Art. 12 Rn. 97ff.

neue Anmeldung. Es ist fraglich, auch nach Ansicht der meisten FBS, ob eine solche Regelung der Praxis gerecht wird. Die Begründung selbst weist auf die *hohe Mobilität der sexuellen Dienstleister\*innen* hin.<sup>12</sup> Eine Begründung, warum sich der Referentenentwurf gegen eine bundesweite Gültigkeit ausspricht, wird nicht gegeben. Geprüft werden könnten beispielsweise die Vor- und Nachteile der Möglichkeit, eine Reisegewerbekarte nach der Gewerbeordnung auszustellen. Aus den genannten Schutzziele des Entwurfes ist eine solche Beschränkung aus unserer Sicht nicht zu begründen. Wir befürchten, dass es gerade für Migrant\*innen schwierig wird zu wissen, wo sie sich überall anmelden müssen. Kommunale Grenzen sind nicht immer leicht zu erkennen.

Absatz 3 legt die Gültigkeitsdauer der Anmeldung fest, welche für Personen über 21 Jahre regelmäßig zwei Jahre beträgt, für Personen unter 21 Jahre ein Jahr. Nach Ablauf dieser Frist muss die Anmeldung verlängert werden. Ziel dieser Regelung ist, erneut Möglichkeiten zur Beratung der Prostituierten zu schaffen.

Problematisch sehen wir, dass die vorgesehenen Regelungen die Prostituierten im Gegensatz zu den Betreiber\*innen ungleich behandeln. Im Vergleich: eine Erlaubnis eine Prostitutionstätte zu betreiben wird in der Regel ohne Befristung erteilt. Die Zuverlässigkeitsprüfung soll spätestens alle drei Jahre durchgeführt werden.

Wenn Prostituierte verpflichtet werden, sich anzumelden, muss diese Anmeldung für sie in jedem Fall gebührenfrei sein.

### Empfehlung

Der KOK hat Bedenken, ob vor dem genannten Hintergrund eine Anmeldepflicht, so wie in § 3 ausgestaltet, geeignet ist, die gesetzlichen Ziele zu erreichen. Daher empfehlen wir:

- Bereits bestehende Modelle sollten zunächst auf ihre eventuelle Übertragbarkeit hin geprüft werden.
- Um, wie von dem Entwurf ebenfalls beabsichtigt, Menschenhandel zu erkennen und die Betroffenen zu unterstützen empfiehlt der KOK dringend, vor allem den Auf- und Ausbau von nicht-staatlichen Unterstützungsstrukturen und ihren Angeboten.
- Der Zugang zu Betroffenen von Menschenhandel sowie zu Prostituierten in prekären Verhältnissen muss unbedingt bestehen bleiben bzw. verbessert werden und darf nicht durch bürokratische Hürden erschwert werden.
- Die Anmeldung muss für Prostituierte gebührenfrei möglich sein.

---

<sup>12</sup> Begründung S. 59

### III.3 § 4 Zur Anmeldung erforderliche Angaben und Nachweise

#### Inhalt

*(1) Bei der Anmeldung hat die anmeldepflichtige Person anzugeben*

- 1. den Vor- und Nachnamen*
- 2. das Geburtsdatum und den Geburtsort,*
- 3. die Staatsangehörigkeit,*
- 4. eine gültige Meldeanschrift,*
- 5. die Kommunen, für deren Gebiet die Anmeldung gültig sein soll und*
- 6. zwei Lichtbilder, sofern eine Aliasbescheinigung nach § 5 Absatz 3 ausgestellt werden soll.*

*(2) Bei der Anmeldung ist der Personalausweis, Pass, Passersatz oder Ausweisersatz vorzulegen. Ausländische Staatsangehörige, die nicht freizügigkeitsberechtigt als Unionsbürgerinnen oder Unionsbürger sind, haben bei der Anmeldung die Berechtigung zur Ausübung einer Beschäftigung oder zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachzuweisen. Satz 1 und 2 gelten auch für die Verlängerung der Anmeldung.*

*(3) Bei der ersten Anmeldung ist der Nachweis einer innerhalb der vorangegangenen drei Monate erfolgten gesundheitlichen Beratung nach § 9 Absatz 1 vorzulegen.*

*(4) Bei einer Verlängerung der Anmeldung sind Nachweise über die mindestens einmal jährlich erfolgten gesundheitlichen Beratungen nach § 9 Absatz 1 vorzulegen. Hat die anmeldepflichtige Person das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet, so sind Nachweise über mindestens alle sechs Monate erfolgte Beratungen nach § 9 Absatz 1 vorzulegen.*

*(5) Die oder der Prostituierte hat Änderungen in den Verhältnissen nach Absatz 1 Nummer 1 bis 4 innerhalb von 14 Tagen bei der zuständigen Behörde anzuzeigen.*

#### Diskussion

Zu diesem Punkt möchten wir auf die Diskussion und Kritik zu Punkt III.1 verweisen: Die Vorlage der geforderten Nachweise ist insbesondere problematisch, wenn die zuständige Behörde der Meldepflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG unterliegt, da anzunehmen ist, dass Personen ohne einen gültigen Aufenthaltsstatus die Behörde meiden werden, aber gerade diese Personengruppe besonders von Ausbeutung bedroht sein kann. Die Vorlage einer Arbeitserlaubnis kann zu selbigem Problem führen, wie oben beschrieben. Personen ohne gültige Arbeitserlaubnis werden, insbesondere wenn sie der Tätigkeit nicht freiwillig nachgehen, auch dann arbeiten müssen, wenn sie sich nicht anmelden können. Es steht zu befürchten, dass die fehlende Anmeldemöglichkeit von den Täter\*innen als weiteres Druckmittel genutzt werden wird.

Die Praxis meldet auch zurück, dass zum Teil keine Meldeanschriften vorliegen. Es könnte dann in den Fällen mit einer ausländischen Meldeanschrift zu großem Konfliktpotential mit den Familien in den Herkunftsländern kommen, wenn diese den Nachweis der Meldeanschrift weiterleiten müssten.

Die Praxis berichtet auch von Fällen, in denen Meldeanschriften ge- und verkauft werden. So können neue Abhängigkeiten geschaffen werden. Hier wird u.U. ein neuer Graubereich eröffnet, der die betroffene Personengruppe in schwierige Situationen bringt und vulnerabel und erpressbar macht.

Der Lebenssituation vor allem vieler Migrant\*innen, die temporär in Deutschland in der Prostitution arbeiten wird dies nicht gerecht.

### Empfehlung

- Wir empfehlen mindestens, die zuständige Behörde von einer Meldepflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG auszunehmen bzw. fordern die Streichung der Informationspflicht von Behörden gemäß dem Aufenthaltsgesetz.
- Um gerade die Personengruppe, die sich in prekären Verhältnissen befindet zu erreichen, fordert der KOK dringend, die anonymen nicht-staatlichen Unterstützungsstrukturen parallel mit diesem Gesetz zu stärken, um den Zugang zu dieser Personengruppe zu erhalten bzw. zu bekommen. Analog sollte angedacht werden, den nichtstaatlichen FBS Mittel zur Verstärkung ihrer Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit zur Verfügung zu stellen.
- Der KOK fordert den Verzicht auf die Vorlage einer gültigen Meldeanschrift. Wir empfehlen, dass die Kommunen zur Erreichbarkeit der Prostituierten z.B. eine für die Betroffenen nutzbare Postadresse zur Verfügung stellen.

### III.4 § 5 Anmeldebescheinigung

#### Inhalt

*(1) Die zuständige Behörde erteilt der oder dem Prostituierten innerhalb von fünf Werktagen eine Bescheinigung über die erfolgte Anmeldung. Die Anmeldebescheinigung darf nicht erteilt werden, wenn die nach § 4 erforderlichen Angaben und Nachweise nicht vorliegen, oder wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass*

*1. eine Prostituierte oder ein Prostituirter nicht über die zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht verfügt,*

*2. eine Person unter 21 Jahren durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht wird oder werden soll, oder*

*3. eine Person von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution gebracht oder diese Person von Dritten ausgebeutet wird oder werden soll.*

*(2) Die Anmeldebescheinigung enthält*

- 1. den Vor- und Nachnamen der Person,*
- 2. das Geburtsdatum und den Geburtsort der Person,*
- 3. die Staatsangehörigkeit der Person,*
- 4. die gültige Meldeanschrift der Person,*
- 5. die angemeldeten Tätigkeitsorte,*
- 6. den Gültigkeitszeitraum und*
- 7. die ausstellende Behörde.*

*(3) Auf Wunsch der anmeldepflichtigen Person stellt ihr die Behörde zusätzlich eine pseudonymisierte Anmeldebescheinigung (Aliasbescheinigung) aus. Die Aliasbescheinigung enthält*

- 1. ein Lichtbild der Person,*
- 2. den für die Prostitutionstätigkeit gewählten Alias,*
- 3. das Geburtsdatum der Person,*
- 4. die Staatsangehörigkeit der Person,*
- 5. die angemeldeten Tätigkeitsorte,*
- 6. den Gültigkeitszeitraum und*
- 7. die ausstellende Behörde.*

*(...)*

Absatz 1 regelt die Frist innerhalb welcher eine Anmeldebescheinigung ausgestellt werden muss und führt Umstände an, unter welchen eine solche nicht erteilt werden darf. Ziel der Versagungsgründe ist laut Begründung, dass es im Rahmen von verwaltungsrechtlichen Verfahren nicht zu Situationen kommt, in denen eine Behörde „sehenden Auges“ einen „Freifahrtsschein“ zur Ausbeutung einer Person erteilt.<sup>13</sup>

Mit der Regelung in Absatz 2 soll sichergestellt werden, dass Prostituierte bei Kontrollen zur ordnungsgemäßen Anmeldung durch die Behörden zweifelsfrei identifiziert werden können.

## **Diskussion**

Wenngleich das Anliegen des Gesetzgebers aus unserer Sicht nachvollziehbar sein mag, ist die Regelung aus mehreren Gründen in dieser Form nicht haltbar.

---

<sup>13</sup> S. 63

Generell möchten wir zunächst darauf verweisen, dass Fachberatungsstellen betonen, dass eine solche Bescheinigung auch Gefahren mit sich bringen kann: Wenn Prostituierte die Bescheinigung verlieren oder sie ihnen gestohlen wird und somit Dritten in die Hände gelangt, besteht die Gefahr, dass die Betroffenen erpresst werden. Eine Anmeldebescheinigung, die die genannten Daten enthält, kann generell von Täter\*innen bzw. von Dritten als Druckmittel genutzt werden, bspw. wenn die Familie im Herkunftsland nicht weiß, dass das Familienmitglied in Deutschland der Prostitution nachgeht.

Denkbar wäre nach Ansicht der Praxis auch, dass die Täter\*innen die Bescheinigung einbehalten und die Betroffenen dann nicht in einer anderen Prostitutionsstätte arbeiten könnten. Dies könnte dann der Fall sein, wenn es sich z.B. um Betroffene handelt, die zwar grundsätzlich zur Prostitution bereit sind, aber eben nicht unter den entsprechenden Bedingungen, die sie zu Betroffenen von Menschenhandel machen.

Die Formulierung *zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht* ist sehr problematisch. Fraglich ist, wie dies definiert werden soll, was als erforderliche Einsicht gewertet wird und was nicht und vor allem, wer dies bewerten kann. Der Begriff der *erforderlichen Einsicht* wird im Strafrecht (§ 21 StGB), im Strafprozessrecht (§ 136a StPO), im Betreuungsrecht (§ 1906 BGB) und im allgemeinen Zivilrecht (§ 828 Abs. 3 BGB) verwendet. In jedem dieser Rechtsgebiete ist der Begriff abweichend definiert und durch die Rechtsprechung ausgestaltet. Dies liegt nicht zuletzt an den deutlich unterschiedlichen Zusammenhängen in denen der Begriff in den verschiedenen Rechtsgebieten zur Anwendung kommt. Wir halten es für äußerst problematisch, eine bereits bestehende Definition zur Auslegung des Begriffs der Einsichtsfähigkeit im Rahmen dieses Gesetzes heranzuziehen, da sich diese Definitionen auf gänzlich andere Sachverhalte beziehen. Wir möchten weiterhin darauf hinweisen, dass Feststellungen zur Einsichtsfähigkeit zumindest im Strafrecht und im Betreuungsrecht ausschließlich durch gerichtliche Entscheidungen erfolgen, für die im Regelfall ein medizinisches oder psychologisches Gutachten herangezogen wird.

Laut Begründung<sup>14</sup> liegt ein Fall, in dem die Verweigerung der Erteilung der Anmeldebescheinigung in Betracht kommt, dann vor, *wenn für die Behörde ganz offenkundig und zweifelsfrei „auf den ersten Blick“ erkennbar ist, dass eine Person nicht die Fähigkeit besitzt, die Reichweite ihres Handelns zu erkennen und einzuschätzen.* Weiter wird ausgeführt: *fehlende Einsicht kann u.a. anzunehmen sein bei einer stark ausgeprägten Intelligenzminderung, die mit der Folge emotionaler und sozialer Unreife einhergeht, anhand derer die Person z.B. zu einer außerordentlichen psychischen Abhängigkeit neigt (...) oder einer schweren geistigen Behinderung, aufgrund derer den alltäglichen Anforderungen nicht eigenständig nachgekommen werden kann.*

---

<sup>14</sup> S. 63 ff.

Des Weiteren sei dies auszumachen bei Personen, bei denen angenommen werden muss, dass sie nicht einmal über die zur Ausübung der Prostitution erforderlichen elementarsten Grundkenntnisse verfügen. Was hiermit gemeint ist, bleibt unklar.

Es wird vorausgesetzt, dass Behördenmitarbeiter\*innen ohne psychologische/pädagogische Ausbildung das Vorliegen oder nicht Vorliegen der Einsicht im Rahmen des kurzen persönlichen Kontakts bei der Anmeldung einschätzen sollen. Die Bewertung von etwas so subjektivem wie *zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht* Behördenmitarbeiter\*innen zu übertragen und damit den Betroffenen selbst abzusprechen ist diskriminierend und stärkt aus unserer Sicht nicht die Selbstbestimmung.

Den Behördenmitarbeiter\*innen wird dadurch zudem eine Verantwortung auferlegt, die sie unter Umständen selbst nicht tragen können oder wollen. Auch an dieser Stelle möchten wir unbedingt auf die möglicherweise vorhandenen Sprachbarrieren zwischen den Prostituierten und den Behördenmitarbeiter\*innen hinweisen, die die ganze Situation zusätzlich erschweren.

Zudem ergeben sich hier datenschutzrechtliche Bedenken wenn die Ablehnungsgründe gespeichert werden.

Es stellt sich die Frage, ob nicht eine Anmeldung versagt werden kann, ohne sich in potentiell diskriminierendes Fahrwasser zu begeben.

Als alternative Möglichkeit könnte geprüft werden, ob eine Anmeldung, ähnlich wie bei einer Gewerbebeanmeldung, grundsätzlich als einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung angenommen werden muss und nicht verweigert werden darf.

Bezüglich der beiden anderen Versagungsgründe stellt sich ebenfalls die Frage, inwieweit diese im Rahmen eines behördlichen Vorgangs der Anmeldung, der erwartungsgemäß zeitlich sehr begrenzt ist, erkennbar sein können. Besonders das Erkennen einer Zwangslage/Ausbeutungssituation ist aus unserer Sicht fast nicht möglich (vgl. hierzu III.1). Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass die Rechtssicherheit der Ablehnungsbescheide zweifelhaft sein dürfte.

Die nach Absatz 2 in der Anmeldebescheinigung enthaltenen Angaben wurden bereits bei der Anmeldung erhoben und geprüft. Dass diese personenbezogenen Daten zu Geburtsdatum und Ort, Anschrift und Staatsangehörigkeit auf der Anmeldebescheinigung auftauchen ist nicht notwendig, da sie für die Überprüfung des Vorliegens einer Anmeldung nicht relevant sind.

Besonders bei der Aliasbescheinigung, die ebenfalls Geburtsdatum und Staatsangehörigkeit enthält, konterkarieren diese Angaben den eigentlichen Zweck der pseudonymisierten Bescheinigung, da sich über die genannten Daten leicht auch der Name der Person ausfindig machen lässt. In der Begründung wird auf Seite 90 selbst wiedergegeben, dass, wenn Prostituierte statt der Anmeldebestätigung eine gültige Aliasbescheinigung nutzen, die

Pflicht der Betreiber\*innen, sich ein gültiges Personaldokument vorlegen zu lassen, entfällt. Damit sollte es den Prostituierten besser ermöglicht werden, zu steuern, ob sie u.a. ihr wahres Geburtsdatum offenbaren wollen. Genau dies wird aber eben doch aufgenommen und steht daher im Widerspruch zu der Begründung.

Sollte die Kontrollbehörde die Anschrift oder sonstige Informationen benötigen, kann dies bei der Anmeldebehörde angefragt werden, da diese sie nach Absatz 4 zusammen mit einer Kopie der Aliasbescheinigung aufzubewahren hat. Somit würde auch sichergestellt, dass diese Informationen nur an autorisierte Personen gegeben werden.

Ferner halten wir die Formulierung in der Begründung auf Seite 65 unter Absatz 3 für schwierig. Es wird darauf verwiesen, dass die Aliasbescheinigung nur auf ausdrücklichen Wunsch der Prostituierten ausgestellt werden kann. Wie erfährt die Prostituierte von der Möglichkeit, eine solche Bescheinigung zu beantragen?

### Empfehlungen

- Wir erachten es als erforderlich, die Notwendigkeit des § 5 Abs. 1 Nr. 1 erneut zu prüfen. Es ist selbstverständlich doch davon auszugehen, dass wenn tatsächlich den Behördenmitarbeiter\*innen Personen gegenüber sitzen sollten, die die Reichweite ihres Handelns nicht einschätzen können, wie bei jeder anderen behördlichen Beantragung davon auszugehen ist, dass die Behörde eine Ablehnung erteilen bzw. eine Zustimmung zunächst aufschieben und prüfen muss. Unverständlich ist deshalb, weshalb dies gesondert in dem Gesetz aufgenommen werden muss. Empfohlen wird daher eine Streichung von § 5 Abs. 1 Nr. 1.  
Sollte an dieser Formulierung festgehalten werden, müssten mindestens die bisher unzureichenden Maßstäbe zur Bewertung einer fehlenden Einsichtsfähigkeit entsprechend konkretisiert, dringend Standards erarbeitet und Behördenmitarbeiter\*innen entsprechend geschult werden.
- Des Weiteren halten wir es insgesamt für erforderlich, die Formulierungen zu § 5 Abs. 1 Nr. 2 und 3 mit der Umsetzung der EU-Richtlinie 2011/36 abzustimmen, da hier auf die strafrechtliche Formulierung Bezug genommen wird.
- Der KOK fordert sowohl bei Absatz 2 die Streichung der Nummern 2, 3 und 4. Bei Absatz 3 fordert der KOK die Streichung der Nummern 3 und 4.
- Der KOK fordert, dass die Prostituierten vollumfänglich über die Möglichkeit einer Aliasbescheinigung informiert werden müssen.

### III.5 § 6 Informationspflichten der Behörde; Beratungsgespräch

#### Inhalt

(1) Bei der Anmeldung ist ein Informations- und Beratungsgespräch zu führen. Die zuständige Behörde stellt der oder dem Prostituierten bei der Anmeldung Informationen zur Ausübung der Prostitution schriftlich oder auf digitalen Trägermedien zur Verfügung. Die Informationen sind zur Mitnahme auszuhändigen und müssen in einer Sprache verfasst sein, die die oder der Prostituierte versteht.

(2) Die Informationen umfassen mindestens

1. Grundinformationen zur Rechtslage nach diesem Gesetz, nach dem Prostitutionsgesetz sowie zu weiteren zur Ausübung der Prostitution relevanten Vorschriften, die im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Behörde für die Prostitutionsausübung gelten,
2. Grundinformationen zur Krankenversicherungspflicht,
3. Informationen zu gesundheitlichen und sozialen Beratungsangeboten einschließlich Beratungsangeboten zu Schwangerschaft und
4. Informationen zur Erreichbarkeit von Hilfe in Notsituationen.

#### Diskussion

Mit dieser Vorschrift soll ein vorrangiges Ziel der Anmeldepflicht, nämlich die Informationsvermittlung und damit Stärkung der Prostituierten in der Wahrnehmung ihrer Rechte, erreicht werden. Grundsätzlich ist es natürlich begrüßenswert, dass in der Prostitution tätige Personen über bestehende Rechte und Pflichten informiert sowie auf Unterstützungsangebote hingewiesen werden sollen.

Der Zugang zu Information und Beratung sowie die Aufklärung über bestehende Rechte ist seit jeher auch eine Forderung des KOK. Dennoch geben wir zu bedenken, dass es vor der Implementierung einer verpflichtenden gesetzlichen Beratung gut wäre, bereits existierende verpflichtende Beratungen zu prüfen und zu bewerten. Beispielsweise gibt es die verpflichtende Schwangerschaftskonfliktberatung. Führen solche Beratungssituationen zu einem Erfolg, wenn diese verpflichtend sind? Entsprechende Studien sind beizuziehen.

Unserem Erachten nach findet durch die Verpflichtung zum Beratungsgespräch auch eine Vermischung von Beratung und Informationsangeboten statt.

Unklar ist an dieser Stelle, wie das Beratungsgespräch in der Praxis ablaufen soll.

Absatz 1 regelt, dass die Informationen schriftlich oder digital ausgehändigt werden sollen. Fraglich ist daher, ob es sich in der Umsetzung dann tatsächlich um ein Beratungsgespräch handeln oder lediglich auf die Aushändigung von Informationen beschränken wird (oder als Minimallösung, wie bei der Aufklärung im Rahmen des Gesundheitszeugnisses, ein Film

gezeigt wird). Um ein Beratungsgespräch führen zu können, sind spezifische Kenntnisse notwendig. Auch Beratungs- und Kommunikationsmethoden spielen eine wichtige Rolle: Die Beratung wird sich auf Personen verschiedenster Kulturen oder ethnischer Gruppen mit verschiedenen Bildungs- und Sozialisationshintergründen etc. erstrecken. Ob solch ein komplexes Wissen zu den geplanten rechtlichen Regelungen und bürokratischen Strukturen in Deutschland sowie zum Thema Prostitution in Deutschland Menschen, mit genannten verschiedensten Hintergründen und Voraussetzungen von einer\*inem Behördenmitarbeiter\*in innerhalb eines – vermutlich zeitlich begrenzten – Beratungsgesprächs vermittelt werden kann, ist äußerst zweifelhaft.

Für den beabsichtigten Gesetzeszweck, die Stärkung der Rechte und Selbstbestimmung von Prostituierten, ist es zudem zwingend notwendig, dass ihnen akzeptierend und vorurteilsfrei gegenübergetreten wird.

Anspruch auf muttersprachliche Information und Beratung besteht laut Begründung nicht; es können aber ggf. Sprachmittler\*innen hinzugezogen werden, da die Behörde sicherstellen soll, dass ein kommunikativer Austausch stattfindet. Dies ist aus unserer Sicht unbedingt notwendig, um zu gewährleisten, dass die vermittelten Informationen auch ankommen und, wie in der Begründung vorgesehen, ein kommunikativer Austausch stattfindet.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass bei den geplanten Beratungsgesprächen ganz klar die Rolle der Behörde vermittelt werden sollte. Vor allem bei Migrant\*innen kann nicht immer davon ausgegangen werden, dass die Strukturen in Deutschland bekannt sind, bspw. dass es zudem nicht-staatliche Beratungsangebote gibt, die z.T. andere Zielsetzungen und Voraussetzungen (Unabhängigkeit, anonymer Zugang etc.) haben sowie welche Strukturen, Aufgaben und Verpflichtungen Behörden haben (staatliche Stelle, bspw. Übermittlungspflichten nach § 87 Abs. 2 AufenthG, kein anonymer Zugang etc.).

Diese Unterschiede klar zu benennen muss Teil des Beratungsinhalts sein, auch um die Rolle der NGOs als nicht-staatliche Anlaufstellen und damit z.B. ihren Zugang zu Betroffenen von Menschenhandel nicht zu gefährden. Auch in der Begründung<sup>15</sup> wird darauf verwiesen, dass das Informations- und Beratungsgespräch keine Alternative zu niedrigschwelligen, zielgruppenspezifischen oder auf bestimmte Lebenslagen zielenden psychosozialen oder gesundheitlichen Beratungsangeboten darstellt und diese nicht ersetzen soll. Gleichzeitig wird jedoch sehr umfänglich durch die Behörde, wie in § 6 Abs. 2 dargestellt, informiert. Unserem Erachten nach wird es beispielsweise für Migrant\*innen sehr schwierig sein zu erkennen, dass es neben diesen staatlichen Stellen auch nicht-staatliche Stellen gibt und welche weiteren, über die der Behörde hinausgehenden Angebote diese machen könnten.

Wenn das Beratungsgespräch gemäß § 6 durchgeführt werden soll, kann dies in der Praxis also Schwierigkeiten mit sich bringen. Die Frage ist, wie es möglich sein soll, das Anmeldeverfahren tatsächlich niedrigschwellig auszugestalten. Es ist sehr wahrscheinlich,

---

<sup>15</sup> S. 66

dass eine große Anzahl der Prostituierten in einer anderen Sprache als Deutsch informiert werden muss. Wenn bei dem ersten Gespräch deutlich wird, dass es Sprachschwierigkeiten gibt, ist davon auszugehen, dass entweder ein neuer Termin gemacht oder evtl. doch auf eine Begleitung der Prostituierten zurück gegriffen werden muss. Diese kann aber möglicherweise keine professionelle Übersetzung leisten oder, schlimmer noch, ist nicht frei von der Prostituierten gewählt worden sondern setzt sie unter Druck. Es steht zu befürchten, dass die Behörden in der Not doch die Begleitperson in Anspruch nehmen, wenn eine anderweitige Übersetzung nicht gesichert ist.

### Empfehlungen

- Der KOK empfiehlt eine klare Benennung und Trennung der Rollen und Aufgaben staatlicher und nicht-staatlicher Beratungsangebote. Dies muss auch klar in den Gesetzestext formuliert werden.
- Rechtsanspruch auf muttersprachliche Beratung
- Schulungen der Behördenmitarbeiter\*innen, die die Beratungen durchführen sollen v.a. in Hinblick auf spezifische Kenntnisse zum Thema Prostitution in Deutschland über das gesetzliche Regelwerk hinaus, zu transkultureller Kompetenz und Vermittlung eines akzeptierenden Ansatzes.
- Jede Behörde müsste eine Datenbank mit den Kontaktdaten und Beratungsangeboten der existierenden nicht-staatlichen Beratungsstellen vorliegen haben, um auf diese zu verweisen.
- Verwendung eines anderen Terminus statt Beratungsgespräch, da damit die anonyme und freiwillige Beratung verknüpft wird, bei welcher die Interessen der Klient\*innen im Vordergrund stehen.

### III.6 § 7 Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens sowie des Informations- und Beratungsgesprächs

#### Inhalt

*(1) Die zuständige Behörde soll Vorkehrungen dafür treffen, dass die persönliche Anmeldung und das Informations- und Beratungsgespräch in einem vertraulichen Rahmen durchgeführt werden können.*

*(2) Die zuständige Behörde kann eine nach Landesrecht anerkannte Fachberatungsstelle für Prostituierte oder eine mit Aufgaben der gesundheitlichen Beratung nach § 9 Absatz 1 betraute Stelle zu dem Informations- und Beratungsgespräch hinzuziehen.*

*Die zuständige Behörde darf Dritte im Einzelfall von der Anwesenheit beim Informations- und Beratungsgespräch ausschließen.*

## Diskussion

§ 7 Abs. 1 sieht vor, dass die Anmeldung und das Gespräch in einem vertraulichen Rahmen durchgeführt werden sollen da sensible Sachverhalte vermittelt werden. Aus unserer Sicht könnte es für eine Behörde, die die Zustimmung zu einer geplanten Tätigkeit verweigern kann und die zudem der Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG unterliegt, grundsätzlich schwierig sein, ein vertrauensbildendes Verhältnis während des Gesprächs aufzubauen, insbesondere, weil es sich um ein einmaliges Gespräch handelt.

Auch die Tatsache, dass es sich um eine Soll-Vorschrift handelt, eröffnet einen enorm weiten Spielraum für die Ausgestaltung in den Ländern, was zwangsläufig zu großen Unterschieden führen wird.

Absatz 2 erlaubt, dass Fachberatungsstellen für Prostituierte oder mit den Aufgaben der gesundheitlichen Beratung betraute Stellen hinzugezogen und dass im Einzelfall Dritte ausgeschlossen werden können. Eine mögliche Problematik könnte hier unseres Erachtens vorliegen, da für Prostituierte so keine klare Trennung mehr zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen erkennbar ist, was letztlich den Zugang zu den Personen im Rahmen von Streetwork etc. erschweren könnte. Die Rolle der Fachberatungsstellen als unabhängige, anonyme und freiwillige Anlaufstellen könnte so evtl. gefährdet werden (vgl. auch Diskussion zu § 6).

Dies ist vor allem in Hinblick darauf zu berücksichtigen, dass die Begründung selbst auf folgende Problematik hinweist: *Bislang liegen keine ausreichenden Erfahrungen darüber vor, wie ein gesetzlich verpflichtendes Anmeldeverfahren so ausgestaltet werden kann, dass es auch von Personengruppen, die vor dem Hintergrund diskriminierender Vorerfahrungen wenig Vertrauen zu behördlichen Strukturen und Abläufen haben, einigermaßen akzeptiert wird. Ein mit hohen Hürden und abschreckenden Modalitäten ausgestattetes Anmeldeverfahren könnte gerade bei solchen Personen dazu führen, dass sie eine Anmeldung umgehen und ihre Tätigkeit nur noch im Verborgenen ausüben. Dann wäre das gesetzliche Ziel, die Erreichbarkeit für helfende Angebote zu verbessern und Prostituierte durch objektive Information in ihren Rechten zu stärken, verfehlt.*<sup>16</sup>

Nicht genau benannt ist zudem, ob von der zuständigen Behörde bei der im Gesetz vorgesehenen Hinzuziehung von Fachberatungsstellen für Prostituierte oder mit den Aufgaben der gesundheitlichen Beratung betraute Stellen im Vorfeld das Einverständnis der beratenen Person eingeholt wird.

Ebenso notwendig ist es, klarzustellen, welche Stellen nach Landesrecht anerkannt sind. Letztlich ist aber auch an dieser Stelle ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass kein flächendeckendes Angebot an Beratungsstellen existiert.

---

<sup>16</sup> S. 67

Wie oben bereits dargelegt, ist es sicherlich erforderlich ggfs. Dritte auszuschließen. Fraglich ist jedoch, wie es der Behörde im Einzelfall gelingen kann, einen möglichen Gefährdungscharakter, der durch Dritte gegenüber der Prostituierten ausgeübt wird, einzuschätzen.

## Empfehlungen

- Der KOK empfiehlt eine klare gesetzliche Benennung und Trennung der Rollen und Aufgaben staatlicher und nicht-staatlicher Beratungsangebote. Zudem müssten die nicht-staatlichen Beratungsangebote dringend auf- und ausgebaut werden, da es nicht in allen Bundesländern und Regionen genügend Stellen gibt (sowohl Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel als auch Beratungsstellen für Prostituierte).
- Wenn eine staatliche Beratung stattfindet, muss diese in Form eines differenzierten und qualitativ hochwertigen Informationsgesprächs durchgeführt werden. Es ist notwendig, dass hierfür Standards und Vorgaben im Vorfeld erarbeitet werden und der Behörde entsprechend vorliegen. Eine Beratung kann aber nur auf freiwilliger Basis erfolgen.
- Der KOK fordert eine starke Interdisziplinäre Kooperation, räumliche und zeitliche Vernetzung/Abstimmung/Kooperation mit den bestehenden Akteuren vor Ort. Dies ist gesetzlich aufzunehmen.
- Dringend erforderlich ist es unseres Erachtens nach, begleitende kommunale Fachgremien zu installieren und die Umsetzung vor Ort interdisziplinär und interinstitutionell zu begleiten.
- Es ist eine Trennung zwischen der Anmeldung und der Beratung vorzunehmen.
- Das Gespräch hat unbedingt in einem vertraulichen Rahmen stattzufinden. Die Soll-Vorschrift ist zu streichen und entsprechend zu ändern.
- Bei Hinzuziehung weiterer Stellen zu dem Beratungsgespräch ist im Vorfeld das Einverständnis der zu beratenden Person einzuholen.
- Wenn ein Anspruch auf muttersprachliche Übersetzung eingeführt wird, ist anzudenken, ob ein genereller Ausschluss von Dritten nicht sachgerechter wäre.

## III.7 § 8 Maßnahmen bei Beratungsbedarf

### Inhalt

*(1) Ergeben sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass bei einer oder einem Prostituierten Beratungsbedarf hinsichtlich der gesundheitlichen oder sozialen Situation besteht, so soll die zuständige Behörde auf die Angebote entsprechender Beratungsstellen hinweisen und nach Möglichkeit einen Kontakt vermitteln.*

*(2) Ergeben sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass*

*1. eine Prostituierte oder ein Prostituerter nicht über die zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht verfügt,*

*2. eine Person unter 21 Jahren durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht wird oder werden soll, oder*

*3. eine Person von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution gebracht oder diese Person von Dritten ausgebeutet wird oder werden soll,*

*so hat die zuständige Behörde unverzüglich zu prüfen, welche weiteren Maßnahmen zum Schutz der Person geboten sind, und geeignete Schritte zu veranlassen.*

## Diskussion

Absatz 2 wurde als Ist-Regelung formuliert. Besonders unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten scheint aber gerade dieser Absatz problematisch. Die Begründung beschreibt, was unter *geeignete Schritte veranlassen* gemeint sein kann: (...) durch Weitergabe von Informationen Maßnahmen im Aufgabenkreis anderer Behörden initiiert. Dies kann in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation z.B. (...) die Einschaltung eines sozial-psychiatrischen Dienstes, des Jugendamtes, der Polizei o.ä. bedeuten. In Fällen der Nummern 2 und 3 kann dies z.B. Maßnahmen zur Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen gegen die beteiligten Dritten umfassen oder – aus dem eigenen Aufgabenkreis der Behörde – Maßnahmen gegen Betreiber bis hin zur Gewerbeuntersagung implizieren. Als geeigneter Schritt zum unmittelbaren Schutz der betroffenen Person kann z.B. auch die aktive Vermittlung eines Kontakts zu einer qualifizierten Fachberatungsstelle oder Schutz Einrichtung in Betracht kommen.<sup>17</sup>

Hier wird mit keinem Wort auf ein Einverständnis der betroffenen Personen hingewiesen. Dies halten wir für äußerst problematisch. Aus unserer Sicht kann dies gerade für Personen, die unter Zwang stehen, eine Gefährdung bedeuten, abgesehen von der Tatsache, dass letztendlich ohne die Aussagen der Person jede weitere Maßnahme schwer sein wird. Bei Fällen von Menschenhandel kann sich die Gefährdung nicht nur auf die Betroffenen selbst, sondern häufig auch auf Familie, Kinder und weitere Angehörige erstrecken. Solch eine Gefährdung zu riskieren, basierend auf Anhaltspunkten, die von Behördenmitarbeiter\*innen festgestellt wurden, und vor allem ohne das Einverständnis der Betroffenen einzuholen, ist unseres Erachtens nicht zu rechtfertigen. Entsprechend der bisherigen Vorgehensweisen nach den in den meisten Bundesländern

<sup>17</sup> S. 69

bestehenden Kooperationsvereinbarungen zwischen FBS und Polizei in Fällen von Menschenhandel sollte die Behörde jedoch bei Verdacht auf ein Vorliegen von Menschenhandel eine spezialisierte nicht-staatliche FBS hinzuziehen, damit diese ihre Angebote und Möglichkeiten vorstellen kann. Die Fachberatungsstellen arbeiten nach den Grundprinzipien, dass die Beratung auf freiwilliger Basis, auf Wunsch anonym und im Interesse der Betroffenen stattfinden soll. Die betreffende Person kann sich dann immer noch freiwillig für oder gegen die Angebote der FBS entscheiden, sie sind dann aber immerhin bekannt. Lediglich auf bestehende Angebote hinzuweisen reiche, nach Erfahrungen einiger FBS, häufig nicht aus, da so die wichtigen Grundprinzipien wie Anonymität, Freiwilligkeit etc. nicht unbedingt vermittelt werden können.

Die Veranlassung in der Begründung genannter möglicher Schritte – wie in Absatz 2 Nr. 1 vorgesehen – auf der Einschätzung einer fehlenden Einsicht zu begründen, halten wir für äußerst problematisch. Wir verweisen hierzu auf die Diskussion zum folgenden Punkt III.6.

### Empfehlungen

- Der KOK empfiehlt, statt eine Ist-Vorschrift eine Kann-Vorschrift für die Veranlassung von Maßnahmen durch die Behörden einzuführen.
- Die Hinzuziehung einer spezialisierten FBS bei Verdacht auf Menschenhandel sollte verbindlich stattfinden, um deren Angebote auf freiwilliger Basis zu vermitteln.
- In jedem Fall ist durch die Behörde bei Einleitung von Maßnahmen im Vorfeld unbedingt das Einverständnis der betroffenen Personen einzuholen.
- Die Aufnahme der Formulierung zur erforderlichen Einsicht in diesem Paragraphen sollte geprüft werden.

## III.8 § 9 Gesundheitliche Beratung für Prostituierte

### Inhalt

*(1) Für Personen, die als Prostituierte oder Prostituerter tätig sind oder eine solche Tätigkeit aufnehmen wollen, wird eine gesundheitliche Beratung durch den Öffentlichen Gesundheitsdienst angeboten. Die Beratung erfolgt angepasst an die persönliche Lebenssituation der oder des Prostituierten und soll insbesondere Fragen der Krankheitsverhütung, der Empfängnisregelung, der Schwangerschaft, der Ernährung und der Risiken des Alkohol- und Drogengebrauchs einschließen. Die oder der Prostituierte ist auf die Vertraulichkeit der Beratung hinzuweisen und erhält Gelegenheit, eine etwaig bestehende Zwangslage oder Notlage zu offenbaren. Dritte können von der Anwesenheit bei der Beratung ausgeschlossen werden. Erforderlichenfalls schaltet die beratende Person mit Zustimmung der oder des Prostituierten zur Gefahrenabwehr oder Hilfeleistung andere Behörden oder Stellen ein.*

*(2) Personen, die eine Tätigkeit als Prostituierte oder als Prostituerter aufnehmen wollen, müssen vor der erstmaligen Aufnahme der Prostitution eine gesundheitliche Beratung nach Absatz 1 wahrnehmen. Nach der Anmeldung und Aufnahme der Tätigkeit haben Prostituierte die Beratung mindestens alle zwölf Monate zu wiederholen. Prostituierte, die unter 21 Jahre alt sind, haben die Beratung mindestens alle sechs Monate zu wiederholen.*

*(3) Für Zwecke des § 4 Absatz 3 und § 4 Absatz 4 stellt die nach Absatz 1 zuständige Behörde dem oder der Prostituierten eine Bescheinigung über die durchgeführte Beratung aus. Aus der Bescheinigung müssen das Datum der Beratung und die ausstellende Stelle, der Vor- und Nachname und das Geburtsdatum der beratenen Person ersichtlich*

*sein. Die Bescheinigung kann auf Wunsch der beratenen Person auch auf den in einer gültigen Bescheinigung nach § 5 Absatz 3 verwendeten Alias ausgestellt werden. Die Bescheinigung darf keine gesundheitsbezogenen Daten enthalten.*

*(4) Die oder der Prostituierte hat bei der Ausübung der Tätigkeit die Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung nach Absatz 3 mitzuführen.*

*(5) Die Länder können durch Vorschriften des Landesrechts bestimmen, dass eine andere als die in Absatz 1 genannte Behörde für die Durchführung der gesundheitlichen Beratung zuständig ist.*

Mit dieser Vorschrift wird laut Begründung<sup>18</sup> sichergestellt, dass die Anmeldebestätigung mit einer vorherigen Wahrnehmung der gesundheitlichen Beratung gekoppelt wird. Zuständig ist der öffentliche Gesundheitsdienst. Laut Begründung soll möglichen gesundheitlichen Gefahren und Risiken bei der Prostitutionsausübung durch die Beratung präventiv entgegen gewirkt werden. Personen, die sich in Not- oder Zwangslagen befinden soll die Möglichkeit gegeben werden, sich einer Vertrauensperson zu offenbaren. Die Regelung soll zur Bekämpfung von Kriminalität in der Prostitution, wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei, beitragen.

## Diskussion

Ob die Verpflichtung zur Gesundheitsberatung hierfür der richtige Weg ist, ist fraglich. Erfahrungen zeigen auf, dass anonyme, niedrigschwellige Angebote auf freiwilliger Basis gut angenommen werden. Auch Gesundheitsämter bestätigen, dass Verpflichtungen eher schaden als nützen. *Die Erfahrung in den Beratungsstellen der Gesundheitsämter zeigt, dass dort, wo niedrigschwellige und anonym wahrzunehmende Angebote eingerichtet und kontrollierendes Vorgehen eindeutig und konsequent abgeschafft wurden, ein guter Zugang auch zu sog. „schwer erreichbaren“ Gruppen besteht.*<sup>19</sup>

<sup>18</sup> S. 69/70

<sup>19</sup> [http://www.stiftung-gssg.de/upload/Gesundheitsaemter\\_Statement\\_ProstSchutzG\\_Pflichtuntersuchung\\_Maerz\\_2015.pdf](http://www.stiftung-gssg.de/upload/Gesundheitsaemter_Statement_ProstSchutzG_Pflichtuntersuchung_Maerz_2015.pdf)

Allerdings haben leider viele Kommunen ihren öffentlichen Gesundheitsdienst zurückgebaut.

Kommt es zu einer Pflicht zur Gesundheitsberatung, könnte dies eher abschreckend wirken; der Kontakt kommt nicht freiwillig durch eigene Entscheidung zustande, sondern durch eine Verpflichtung seitens einer Behörde, und ist zudem nicht mehr anonym möglich. Ob in diesem Rahmen Vertrauensverhältnisse aufgebaut werden können, die es den Personen erleichtern, sich bspw. in Zwangslagen zu öffnen, ist sehr fraglich. Es ist zu befürchten, dass Prostituierte durch den Verlust der Anonymität nicht mehr freiwillig das Gesundheitsamt aufsuchen werden. Insbesondere Migrant\*innen ohne regulären Aufenthaltsstatus, ohne gültige Krankenversicherung oder in anderen prekären Situationen wird die Verpflichtung zur Beratung und der Wegfall der Möglichkeit der anonymen Beratung abschrecken und z.T. davon abhalten, sich an Gesundheitsämter/den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) zu wenden. Gerade diese Gefahr des Verlusts des Zugangs „für schwer erreichbare Gruppen“ wird in den Stellungnahmen der verschiedenen Gesundheitsämter<sup>20</sup> ebenfalls sehr deutlich und praxisnah dargestellt. Die Gesundheitsämter sehen auch einen Widerspruch zwischen dem Prostituiertenschutzgesetz und dem bestehenden Infektionsschutzgesetz, welches auf freiwillige Angebote setzt. Die Begründung geht allerdings nicht auf das bestehende Infektionsschutzgesetz (§ 19) ein und prüft nicht, ob ein Eingriff in dieses bestehende Gesetz gegeben ist. Dies könnte dazu führen, dass das Ziel des Gesetzes, Grundlagen zum Schutz der Gesundheit für Prostituierte zu schaffen, verhindert wird.

Unklar und vor allem unverständlich ist zudem, weshalb zu den Beratungsinhalten ebenfalls das Thema Ernährung zählen soll.

Wie die Gesundheitsämter diese Beratungen personell bewältigen sollen ist fraglich, insbesondere, da die Beratungen in so regelmäßigen Abständen wiederholt werden müssen. Ob dann eine fundierte Beratung und der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses möglich sind, darf bezweifelt werden. Wenn Personen alle 12 Monate über dieselben Inhalte informiert werden, dann ist kein präventiver Gesundheitsschutz zu erkennen.

## Empfehlung

- Zumindest sollte es möglich sein, dass Prostituierte sich frei entscheiden dürfen, wo sie ihre Beratung in Anspruch nehmen. Aus dem Bereich der Drogenberatung wurde ein kommunales Beispiel genannt, in welchem die Betroffenen sich freiwillig eine Fachinstitution aussuchen; die Begleitung dann aber auch hier verpflichtend ist. Das Verfahren wird aber in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt und gilt daher lediglich als Beispiel. Der Vorteil dieser Konstellation ist, dass die Zielgruppe zumindest eine Wahl hat, wo sie die Beratung vornimmt und sich somit eine Organisation ihres Vertrauens suchen kann. Die Wahlfreiheit setzt allerdings

<sup>20</sup> Stellungnahmen der Großgesundheitsämter sowie der AG Nord vom 27.08.2015

eine Vielfalt an Einrichtungen und entsprechende Kapazitäten dieser Einrichtungen voraus. In ländlichen Gebieten ist dies zumeist problematisch, aber auch in urbanen Gebieten nicht durchgehend gewährleistet.

- Der KOK empfiehlt, auf den bisher gemachten und durch den ÖGD bestätigten guten Erfahrungen mit freiwilligen Angeboten aufzubauen und bestehende Strukturen weiterzuentwickeln. Es sollten weitere anonyme, niedrighschwellige/aufsuchende, muttersprachliche Angebote der ÖGD/Gesundheitsämter, die auch für Personen ohne Krankenversicherung zugänglich sind, geschaffen werden. Dazu ist eine Änderung des § 19 IfSG von einer „Kann-“ in eine „Ist-“ Bestimmung notwendig. Diese Angebote sollten in Kooperation mit den Fachberatungsstellen durchgeführt und die Ressourcen der Gesundheitsämter durch Einstellung weiterer Amstärzt\*innen insgesamt aufgebaut werden.

### III.9 § 12 Stellvertretererlaubnis

#### Inhalt

- (1) Wer ein Prostitutionsgewerbe durch eine als Stellvertretung eingesetzte Person betreiben will, bedarf hierfür einer Stellvertretererlaubnis.*
- (2) Die Stellvertretererlaubnis wird dem Betreiber für diese Person erteilt. Sie kann befristet werden.*
- (3) Wird das Prostitutionsgewerbe nicht mehr durch diese als Stellvertretung eingesetzte Person betrieben, so hat der Betreiber dies unverzüglich der zuständigen Behörde anzuzeigen.*

#### Diskussion

Fraglich ist, wer genau als Stellvertreter\*innen im Sinne dieses Gesetzes gilt. Werden beispielsweise auch diejenigen erfasst, die als Wirtschaftler\*innen, Thekenbedienungen etc. arbeiten? Hier gibt es unterschiedliche Ausgestaltungen, da diese zum Teil im Angestelltenverhältnis sind, zum Teil auf Honorarbasis arbeiten oder auf Provisionsbasis.

#### Empfehlungen

- Wir empfehlen hier eine gesetzliche Klarstellung und Definition.

### III.10 § 14 Zuverlässigkeit

#### Inhalt

Demnach besitzt keine Zuverlässigkeit und kann somit auch keine Erlaubnis für ein Prostitutionsgewerbe erhalten, wer innerhalb der letzten fünf Jahre wegen bestimmter Verbrechen und Straftaten rechtskräftig verurteilt worden ist. Die Prüfung der Zuverlässigkeit der Betreiber\*innen eines Prostitutionsgewerbes sowie der nach § 13 Abs. 1 Nummer 2 oder Abs. 3 Nummer 2 maßgeblichen Personen erfolgt in regelmäßigen Abständen, spätestens jedoch nach drei Jahren.

#### Diskussion

Die mit der Erlaubnispflicht einhergehende Zuverlässigkeitsprüfung (§ 14) ist grundsätzlich zu begrüßen. Fraglich ist jedoch, weshalb eine Prüfung der Zuverlässigkeit der Betreiber\*innen alle drei Jahre erfolgen soll und die Anmeldepflicht der Prostituierten alle zwei Jahre. Eine Begründung ist hierfür nicht ersichtlich.

#### Empfehlung

- Der KOK empfiehlt eine Anpassung des zeitlichen Rhythmus der Zuverlässigkeitsprüfung der Betriebsinhaber\*innen mit der Anmeldepflicht der Prostituierten, damit es nicht zu einer Ungleichbehandlung der Prostituierten gegenüber den Betriebsinhaber\*innen kommt.

### III.11 § 16 Mindestanforderungen an zum Prostitutionsgewerbe genutzte Anlagen

#### Inhalt

Zu Nummer 7:

*(2) Insbesondere muss in Prostitutionsstätten mindestens gewährleistet sein, dass (...)*

*7. die für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume nicht zur Nutzung als Schlaf- oder Wohnraum bestimmt sind.*

*(3) Die zuständige Behörde kann für Prostitutionsstätten in Wohnungen im Einzelfall Ausnahmen von Absatz 2 Nummer 2 bis 7 zulassen, wenn die Erfüllung dieser Anforderungen mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre und die schützenswerten Interessen von Prostituierten, von Beschäftigten und von Kundinnen und Kunden auf andere Weise gewährleistet werden.*

Insgesamt legt die Vorschrift einen allgemeinen Maßstab der Anforderungen der Anlagen fest. Unter Punkt 7 wird ausdrücklich festgelegt, dass die genutzten Räume nicht als Schlaf- oder Wohnräume bestimmt sind. Ausnahmeregelungen in Absatz 3 für Wohnungsbordelle sind möglich.

## Diskussion

Der KOK begrüßt die Einführung dieser Mindestanforderungen. Fraglich ist jedoch, ob die Trennung von Räumen für Arbeit, Wohnen und Schlafen tatsächlich in der Arbeitswelt eine Selbstverständlichkeit<sup>21</sup> ist. Vielfach ist es doch heutzutage eher so, dass Freiberufler\*innen oder Kleinunternehmen in vielen Branchen tatsächlich Arbeiten, Wohnen und Schlafen nicht trennen, da sie keine finanziellen Kapazitäten für die Anmietung von Büroräumen o.ä. haben.

Für Migrant\*innen werden zwar Ausnahmen aufgenommen, diese sind jedoch sehr begrenzt. Es wird ihnen lediglich gewährt, einen oder zwei Tage in den zur Prostitutionsausübung genutzten Räumen zu schlafen; zudem muss dies explizit gerechtfertigt werden. Aus Sicht der Praxis ist es utopisch, innerhalb von einem oder zwei Tagen entsprechende private Unterkünfte zu finden. Schon die erforderliche explizite Rechtfertigung ist eine große Hürde. Auch wenn es generell begrüßenswert wäre, eine solche Trennung zu vollziehen, sollten Ausnahmeregelungen klarer beschrieben werden und in diesen Fällen tatsächlich auch hilfreich für Migrant\*innen sein.

Berücksichtigt werden sollte, dass es in der Folge dieser Regelung nicht sein darf, dass den Prostituierten dadurch Schäden entstehen. Ein denkbare Szenario wäre beispielsweise, dass Betreiber\*innen Prostituierten gegenüber nunmehr klar sagen müssten, dass die Arbeitsräume nicht zum Schlafen genutzt werden dürften und ihnen gleichzeitig alternative Räume als Schlafmöglichkeit anbieten, natürlich gegen zusätzliche Mietzahlungen. Die Prostituierten müssten dies dann auf Grund der fehlenden Alternativen und der bestehenden Vorschriften in Anspruch nehmen.

Die Ausnahmeregelungen in Absatz 3 (...) *wenn die Erfüllung dieser Anforderungen mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre und die schützenswerten Interessen von Prostituierten, von Beschäftigten und von Kundinnen und Kunden auf andere Weise gewährleistet werden, (...) sind sehr unbestimmt. Auch aus der Begründung lassen sich keine konkreten Hinweise darauf entnehmen, wann ein solcher unverhältnismäßiger Aufwand vorliegt und wie die schützenswerten Interessen gesichert werden. Hier müsste eine Klarstellung erfolgen.*

Die Praxis meldet zurück, dass durch die strikte und ausnahmslose Erstreckung der Erlaubnispflicht auch für kleine Betriebe, möglicherweise die Gefahr besteht, dass diese kleinen Betriebe verhindert werden bzw. in die Illegalität rutschen und sich die regulierte Prostitution ausschließlich auf Großbordelle verlagert.

<sup>21</sup> Siehe Begründung S. 79

## Empfehlungen

- Generell sollte der Ausschlussgrund Nummer 7 erneut überprüft werden. Insbesondere für Migrant\*innen, aber auch für deutsche Prostituierte muss eine Ausnahmeregelung möglich sein, wenn diese keinen Wohnraum für sich gefunden haben.
- Wir bitten, um eine Klarstellung zu Absatz 3. Empfehlenswert wäre es, dies bereits in der Begründung aufzunehmen, um Missverständnisse oder mögliche falsche Auslegungen zu vermeiden.

### III.12 § 26 Vereinbarungen mit Prostituierten; Einschränkungen von Weisungen und Vorgaben

#### Inhalt

*(1) Die Ausgestaltung sexueller Dienstleistungen wird ausschließlich zwischen den Prostituierten und deren Kundinnen und Kunden in eigener Verantwortung festgelegt.*

*(2) Der Betreiber sowie für den Betreiber handelnde Personen dürfen Prostituierten keine nach § 3 Absatz 1 des Prostitutionsgesetzes unzulässigen Weisungen erteilen. Ebenso unzulässig sind sonstige Vorgaben zu Art oder Ausmaß sexueller Dienstleistungen.*

*(3) Vereinbarungen über Leistungen des Betreibers eines Prostitutionsgewerbes gegenüber Prostituierten und über Leistungen von Prostituierten gegenüber dem Betreiber bedürfen der Schriftform. Der oder die Prostituierte kann verlangen, dass die schriftliche Vereinbarung unter Verwendung des Alias aus einer gültigen Aliasbescheinigung abgeschlossen wird. Der Betreiber ist verpflichtet, der oder dem Prostituierten eine Ausfertigung jeder Vereinbarung auszuhändigen.*

*(4) Dem Betreiber eines Prostitutionsgewerbes ist es verboten, sich von den Prostituierten für die Vermietung von Räumlichkeiten, für eine sonstige Leistung oder für die Vermittlung einer Leistung Vermögensvorteile versprechen oder gewähren zu lassen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu der Leistung oder zu deren Vermittlung stehen.*

*(5) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes ist verpflichtet, Prostituierten, die im Rahmen seines Prostitutionsgewerbes tätig sind, jeweils einen Nachweis über die durch diese an den Betreiber ergangenen Zahlungen auszuhändigen. Dies gilt auch für Zahlungen des Betreibers an die genannten Personen.*

*(...)*

## Diskussion

Der KOK begrüßt die Zielrichtung insbesondere der Absätze 4 und 5. Wir geben jedoch zu bedenken, dass auch zwischen den Betreiber\*innen und den Prostituierten Sprachbarrieren vorhanden sein könnten, die gelöst werden müssen. Es kann vorkommen, dass in einer Stadt 30 unterschiedliche Nationen in diesem Bereich vertreten sind. Es stellt sich daher die Frage, wie eine vertragliche Ausgestaltung in den verschiedenen Sprachen möglich sein wird. Auch können die Personen u.U. nicht oder nicht gut lesen und schreiben. Wie unter diesen Voraussetzungen sicher gestellt werden soll, dass die schriftlichen Vereinbarungen von allen Beteiligten wohlinformiert gestaltet werden ist unklar.

## Empfehlung

- Um zu verhindern, dass bspw. Prostituierte etwas unterschreiben, dessen Inhalt sie nicht wirklich verstehen, sollten in Absprache mit der Praxis vernünftige Lösungen überlegt werden.
- Hilfreich wäre es, in der Begründung zu Absatz 3 exemplarisch darzustellen, um welche Art Leistungen es sich handelt.
- Der Begriff des auffälligen Missverhältnisses aus Absatz 4 sollte in der Begründung klar definiert werden.
- Ferner bitten wir auch an dieser Stelle um Klärung, wie mit den vorhandenen Sprachbarrieren zwischen Betreiber\*innen und Prostituierten umgegangen werden soll.

## III.13 § 29 Überwachung des Prostitutionsgewerbes

### Inhalt

(1) Die Einhaltung der Anforderungen nach diesem Gesetz durch die Betreiber von Prostitutionsgewerben, zu deren Stellvertretung oder zur Betriebsleitung eingesetzte Personen sowie durch Prostituierte wird von der zuständigen Behörde überwacht.

(2) Die von der zuständigen Behörde mit der Überwachung nach diesem Gesetz beauftragten Personen sind befugt, Grundstücke und Geschäftsräume von Auskunftspflichtigen während der für Prostitutionsgewerbe üblichen Geschäftszeiten zu betreten, dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen, sich die geschäftlichen Unterlagen und Aufzeichnungen vorlegen zu lassen und Einsicht zu nehmen.

(3) Die von der zuständigen Behörde mit der Überwachung nach diesem Gesetz beauftragten Personen sind befugt, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben an Orten, an denen der Prostitution nachgegangen wird, jederzeit Personenkontrollen vorzunehmen.

(4) Zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung können die Grundstücke, Geschäftsräume und Räumlichkeiten, die für die Ausübung der Prostitution genutzt werden, jederzeit betreten werden. Dies gilt auch dann, wenn sie zugleich Wohnzwecken dienen. Der Betreiber oder Dritte, die Hausrecht an den jeweiligen Räumen haben, haben die Maßnahmen nach Satz 1 zu dulden; das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.

Laut Begründung<sup>22</sup> werden die Befugnisse der Überwachungsbehörden in Anlehnung an die Vorschriften zur Auskunft und Nachschau nach § 29 der Gewerbeordnung geregelt.

Mit diesem § 29 des ProstSchG solle eine klarstellende Funktion verfolgt werden, da sich die Regelung nicht nur auf Betriebe sondern auch auf Prostituierte erstreckt.

Die Personenkontrollen sollen laut Begründung die Durchsetzung der Anmeldepflicht (z.B. auf dem Straßenstrich) ermöglichen und die Anwesenheit Minderjähriger sowie die Einhaltung von Beschäftigungsverboten überprüfen.

### Diskussion

Da auch hier unklar ist, welche Behörde zuständig sein wird, ist von erheblichen Unterschieden in den verschiedenen Bundesländern auszugehen. Rückmeldungen aus der Praxis zeigen die Befürchtung, dass wenn bspw. die Polizei zuständig ist, es unverhältnismäßig viele Personenkontrollen geben könnte. Selbst wenn von mehr „Millieukennntnis“ seitens der Polizei und von eventuell in der Vergangenheit aufgebauten Vertrauensbeziehungen gesprochen werden kann, hält der KOK es doch für sehr bedenklich, dass eine Behörde, die für die Strafverfolgung bzw. Sicherstellung von Sicherheit und Ordnung zuständig ist, auch die Überprüfung der ordnungsgemäßen Anmeldung von Prostituierten übernimmt. Fraglich ist, ob hier den Prostituierten im Vergleich mit den Betreiber\*innen ebenfalls unverhältnismäßig viele Auflagen/Nachteile entstehen.

### Empfehlungen

- Damit es nicht zu großen Unterschieden in den verschiedenen Bundesländern kommt, empfiehlt der KOK ausdrücklich, dass die Zuständigkeiten der Behörden innerhalb dieses Gesetzes festgelegt werden.
- Wir empfehlen eine Behörde zu wählen, die keinen repressiven Charakter hat.
- Geprüft werden sollte, ob möglicherweise die Sozialbehörden zuständig sein könnten.

---

<sup>22</sup> S. 90

### III.14 § 32 Kondompflicht; Werbeverbot

#### Inhalt

Mit dieser Vorschrift wird eine Kondompflicht für Kund\*innen von Prostituierten eingeführt. Auf die Kondompflicht ist in Prostitutionsstätten, -räumlichkeiten und -fahrzeugen durch einen gut sichtbaren Aushang hinzuweisen.

Ziel ist vor allem die Stärkung der Prostituierten gegenüber Kund\*innen: Um zum eigenen Schutz auf der Verwendung infektionsschützender Verhütungsmittel zu bestehen und sich anderslautenden Kund\*innenwünschen zu widersetzen, soll auf das Verbot verwiesen werden. Verstöße gegen die Kondompflicht sind daher für Prostituierte nach diesem Gesetz nicht bußgeldbewehrt, jedoch für Kund\*innen mit einem Bußgeld von bis zu 500 Euro belegt. Zur Sicherung der Kondompflicht wird in Absatz 3 ein explizites Werbeverbot eingeführt.

#### Diskussion

Wir begrüßen das Werbeverbot für ungeschützten Verkehr ausdrücklich. Ob durch die Kondompflicht letztendlich das erklärte Ziel, die Verhandlungsposition Prostituerter gegenüber Freiern zu stärken, erreicht werden kann, ist jedoch schwer abzuschätzen. Dagegen spricht, dass sie kaum zu überwachen ist und damit Gefahr läuft, zur bloßen Symbolpolitik zu verkommen.

Wir regen an, im Falle einer Kondompflicht, Aushänge und Infomaterial zur Kondompflicht bei den Gesundheitsämtern und anderen Stellen kostenlos bereit zu halten und online zum Download anzubieten. Parallel muss jedoch weiterhin verstärkt auf gesundheitliche Aufklärung der Prostituierten und vor allem der Freier gesetzt werden. In der Praxis wird festgestellt, dass häufig bei Freiern ein Informationsdefizit vorhanden ist. Gerade für diese Gruppe ist eine Aufklärung notwendig. Begrüßenswert aus unserer Sicht ist jedenfalls, dass Bußgelder wegen Verstößen gegen die Kondompflicht nur gegen Freier, nicht jedoch die Prostituierten verhängt werden können.

#### Empfehlung

- Wir empfehlen, die Kondompflicht im Rahmen des Evaluationsprozesses auf ihre Zweckdienlichkeit zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

### III.15 §§ 33 Bußgeldvorschriften und 34 Verwarnung durch die Behörde

#### Inhalt

In § 33 wird festgesetzt, welche Verstöße gegen das Gesetz als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden können und mit welchen Bußgeldern diese Verstöße bewährt sind. Nach § 34 können Verstöße gegen die Anmeldepflicht zunächst durch eine Verwarnung mit oder ohne Verwarnungsgeld belegt werden.

Prostituierte, die ohne Anmeldung arbeiten und im Rahmen von Personenkontrollen angetroffen werden, handeln ordnungswidrig. Allerdings ist nicht sofort ein Bußgeld aufzuerlegen, sondern zunächst eine Verwarnung durch die Behörde auszusprechen. Die Verwarnung kann mit einem Verwarnungsgeld zwischen 15 Euro im Regelfall und 55 Euro bei wiederholten Verstößen belegt werden. Bei offenkundig schlechten wirtschaftlichen Verhältnissen der betroffenen Person soll eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld erteilt werden. Ein Verwarnungsgeld führt zur Verfahrenserledigung, wenn die betroffene Person ihr Einverständnis durch Zahlung (sofort oder innerhalb einer Woche) erteilt. Bei nicht fristgerechter Zahlung wird ein offizielles Bußgeldverfahren angestoßen (vgl. § 56 Ordnungswidrigkeitengesetz).

Ordnungswidrig ist es auch, einer vollziehbaren Anordnung nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 (Vorlage einer gültigen Anmeldebescheinigung nach Aufforderung durch die Behörde) oder Abs. 3 (Anordnung im Hinblick auf die Prostitution aus Schutz Gesichtspunkten oder zur Abwehr von Gefahren und Beeinträchtigungen) nicht nachzukommen. Zur Vorlage einer Anmeldebescheinigung soll die Behörde dann auffordern, wenn ihr z.B. tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Person unangemeldet der Prostitution nachgeht. Das Bußgeld für einen solchen Verstoß kann bis zu 500 Euro betragen.

Auch für Betreiber\*innen von Prostitutionsstätten werden Ordnungswidrigkeitstatbestände festgesetzt (u.a. bei Verstößen gegen die Erlaubnispflicht). Bei Verstößen kann ein Bußgeld von bis zu 5.000 Euro erhoben werden. Verstöße gegen die Pflicht zum Hinweis auf die Kondompflicht und gegen das Werbeverbot nach § 32 Abs. 3 können auch gegenüber Prostituierten mit einem Bußgeld von bis zu 5.000 Euro geahndet werden.

Ziel dieser Regelung ist es, die Anmeldepflicht und alle weiteren Verpflichtungen durchsetzen zu können. Dabei soll durch die Einführung eines abgestuften Sanktionsverfahrens (erst Verwarnung, dann Bußgeld) bei Verstößen gegen die Anmeldepflicht ein *Drängen in die Illegalität und letztlich ein Verlust von Schutzmöglichkeiten vermieden werden*<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> S. 93

## Diskussion

Wir sehen die Ahndung von Verstößen gegen die Anmeldepflicht durch Verwarnungs- und Bußgelder kritisch. Die Bußgelder schaffen die Gefahr einer Stigmatisierung und Kriminalisierung der Prostituierten und sind nicht geeignet, das Ziel der Anmeldepflicht, nämlich die Informationsvermittlung und damit Stärkung der Prostituierten in der Wahrnehmung ihrer Rechte, zu fördern. Es besteht die Gefahr, dass die Behörden (Polizei, Ordnungsämter) von den Prostituierten weiterhin eher nicht als Partner wahrgenommen werden. Ein Abbau der Hemmschwelle, sich bei Problemen an die Behörden zu wenden und mit diesen zusammenzuarbeiten, wäre jedoch wünschenswert.

Es ist nicht exakt festgelegt, nach wie vielen Verwarnungen ein Bußgeldverfahren angestoßen wird. Aus der Begründung geht nur hervor, dass zunächst eine Verwarnung auszusprechen<sup>24</sup> sei. Hier wären differenzierte und klare Regelungen wünschenswert, um eine abweichende Handhabung in Ländern und Kommunen zu vermeiden.

Weiterhin wird durch die direkte Bußgeldbewährtheit des Verstoßes gegen eine vollziehbare Anordnung zur Vorlage einer Anmeldebescheinigung nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 die gestufte Sanktionierung durch die Verwarnung umgangen.

Die vollziehbare Anordnung zur Vorlage einer Anmeldung stellt einen Verwaltungsakt dar, gegen den der/die Adressat\*in grundsätzlich innerhalb von vier Wochen Widerspruch einlegen muss, um die Bestandskraft zu verhindern. Durch ein solches Vorgehen werden Personen möglicherweise dazu gezwungen, darzulegen, dass sie nicht der Prostitution nachgehen, um einen Bußgeldbescheid wegen Nichtvorlage einer Anmeldung zu vermeiden. Denkbar wäre, dass Personen, die in Prostitutionsstätten tätig sind ohne der Prostitution nachzugehen (z.B. Barpersonal, Tänzer\*innen), zur Vorlage von Anmeldebescheinigungen aufgefordert würden.

## Empfehlung

- Der KOK empfiehlt, die oben dargestellten Hinweise in die weitere gesetzliche Ausgestaltung aufzunehmen.
- Notwendig ist es, bundesweite Standards zu erarbeiten.

### III.16 § 35 Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten; Datenschutz

#### Inhalt

Mit dieser Vorschrift sollen Regeln zur Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten von Prostituierten eingeführt werden. Die Regelung sieht u.a. in Absatz 3 vor, dass die Anmelde Daten spätestens drei Monate nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Anmeldung zu

<sup>24</sup> S. 95

löschen sind, sofern kein Fall des § 8 Abs. 2 vorliegt oder eine Anordnung nach § 10 Abs. 3 ergangen ist.

## Diskussion

In der Begründung wird erläutert, dass es sich bei den erhobenen Daten um besonders sensible Daten handelt, da sie Angaben zum Sexualleben der Person enthalten (§ 3 Abs. 9 Bundesdatenschutzgesetz). Anschließend wird jedoch im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung, die Frage, ob es aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses erforderlich ist, diese Daten zu erheben, bejaht.

Der KOK teilt die Ansicht, dass es sich hierbei um besonders sensible Daten handelt. Zu selbigem Ergebnis kommt auch eine im Rahmen des datACT-Projekts durchgeführte Prüfung.<sup>25</sup>

Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit kommt der KOK jedoch zu einem anderen Ergebnis als die Begründung. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass ein Grundrechtseingriff einem legitimen Zweck dient und als [legitimes] Mittel zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und angemessen ist.<sup>26</sup> Bei einer Verhältnismäßigkeitsprüfung stellt sich neben der Frage, ob die geplante Maßnahme angemessen ist, zunächst die Frage, ob die Ausnahme vom Verbot zur Erhebung und Verarbeitung sensibler Daten wirklich erforderlich ist oder ob nicht die Ziele des Gesetzes mit weniger einschneidenden Maßnahmen erreicht werden können.<sup>27</sup> Ziel der Anmeldepflicht und der damit verbundenen Datenerhebung ist laut Begründung u.a., Prostituierten einen verlässlichen Zugang zu Grundinformationen über die eigenen Rechte und Pflichten und über die in Deutschland bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten zu verschaffen. Dieses Ziel wäre auch, unter Umständen sogar besser, mit einer gut ausgestatteten Beratungsstruktur, mit Streetwork etc. zu erreichen. Es bestehen seit Jahren Fachberatungsstellen für Prostituierte sowie Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel, die, neben anderen Akteuren, durch niedrigschwellige Angebote auf in der Prostitution tätige Personen zugehen und ihre Unterstützung sowie Informationen anbieten. Ein verstärkter Ausbau dieser Angebote wäre aus unserer Sicht ein sinnvollerer Schritt, um die genannten Ziele zu erreichen, der zudem nicht die Grundrechte von Personen beschneidet. Die Anmeldepflicht und die damit einhergehende Datenerhebung sind daher nicht erforderlich und verstoßen gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Artikel 2 Abs. 1 i.V.m. Artikel 1 Abs. 1 GG.

<sup>25</sup> Roth, P., Uhl, H.B., Wijers, M., Zikkenheiner, W. (2014) *Herausforderungen des Datenschutzes in der Politik gegen Menschenhandel*, Berlin, Hrsg: KOK e.V., S. 43ff. Einzusehen unter: [www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/medien/KOK\\_informiert/datAct\\_deutsch\\_Online.pdf](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/KOK_informiert/datAct_deutsch_Online.pdf).

<sup>26</sup> vgl. BVerfGE 120, 274 (318 f.) in Wienbracke, M. *Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*, zjs-online, S.148; [www.zjs-online.com/dat/artikel/2013\\_2\\_681.pdf](http://www.zjs-online.com/dat/artikel/2013_2_681.pdf).

<sup>27</sup> für einen ausführlichere Beschreibung/Vergleich mit einem niederländischen Gesetzesentwurf der eine verpflichtende Registrierung von Sexarbeiter\*innen vorsah und abgelehnt wurde, siehe *Herausforderungen des Datenschutzes in der Politik gegen Menschenhandel* S. 55 ff

Darüber hinaus ist der KOK der Meinung, dass auch im Rahmen der Angemessenheitsprüfung, das Recht auf sexuelle und informationelle Selbstbestimmung gegenüber dem Interesse des Staates, Daten zu erheben und zu sammeln überwiegt. Wir verweisen hierzu auch auf die Stellungnahme des djb.<sup>28</sup>

Außerdem ist bislang das Ausmaß der Weitergabe der Daten an öffentliche Stellen unklar. Unseres Erachtens sind die vorgesehenen Möglichkeiten der Datenweitergabe sehr weitreichend und können u.U. durch eine Rechtsverordnung, wie sie unter § 37 Abs. 2 Nr. 4 im Einvernehmen mit dem Bundesinnenministerium möglich ist, massiv erweitert werden. Auch zu beachten ist, dass, sollten Informationen im Rahmen grenzüberschreitender Ermittlungen an ausländische Behörden, wie z. B. Polizei, weitergeleitet werden, dies zu einer Gefährdung der Personen führen kann. In einigen Ländern ist die Prostitutionsausübung verboten; nicht ausreichender Datenschutz kann somit zu Repressalien für die Betroffenen führen.

Aus unserer Sicht ist zudem bislang § 35 Abs. 3 unklar geregelt. Dieser legt fest, dass die Anmeldedaten spätestens drei Monate nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Anmeldung zu löschen sind. Ausnahmen hiervon sollen nach § 35 Abs. 3 gemacht werden, wenn ein Fall des § 8 Abs. 2 vorliegt oder eine Anordnung nach § 10 Abs. 3 ergangen ist. In § 8 Abs. 2 sind alle Fälle, in denen besonderer Beratungsbedarf angenommen wird, normiert. § 10 Abs. 3 benennt Fälle, in denen gegenüber einer Prostituierten aus verschiedenen Gründen eine Anordnung, wie Wahrnehmung eines Informationsgesprächs, erlassen wurde.

Durch die Ausnahmeregelung werden diese Fälle von der 3-Monatsfrist ausgenommen, ohne jedoch zu erläutern, welche Regelungen stattdessen gelten. Es ist anzunehmen, dass hier eine längere Speicherdauer erlaubt werden soll, eine Befristung wird aber nicht eingeführt.

Desweiteren stellt sich im Zusammenhang mit datenschutzrechtlichen Punkten auch die Frage nach der Art der Information, die zwischen den Behörden weitervermittelt wird. Nach § 3 Abs. 1 wird der zuständigen Behörde bei einer (versuchten) Anmeldung das Fehlen eines gültigen Aufenthaltstitels bekannt. Ist die zuständige Behörde nun nach § 87 Abs. 2 AufenthG verpflichtet, diese Information an die Ausländerbehörde zu übermitteln, ist zu klären, ob der Ausländerbehörde auf Grund der übermittelnden Stelle deutlich wird, dass die Information im Rahmen einer versuchten Anmeldung als Prostituierte\*r bekannt wurde.

Ein weiterer unklarer Punkt ist die Frage, was passiert, wenn eine Anmeldebescheinigung nach § 5 Abs. nicht erteilt wird. Auch hier ist davon auszugehen, dass die Daten, u.a. auch die Gründe der Ablehnung, gespeichert werden, um auf diese Informationen bei einem erneuten Versuch der Anmeldung zurückgreifen zu können. Wie lange und in welcher Form die personenbezogenen Daten in diesem Zusammenhang gespeichert werden, geht weder aus dem Gesetz noch aus der Begründung hervor.

<sup>28</sup> Stellungnahme des djb; <http://www.djb.de/st-pm/st/st15-10/>

## Empfehlung

Da bei der derzeitigen Ausgestaltung der Regelungen schwere datenschutzrechtliche Unklarheiten und Bedenken bestehen, empfiehlt der KOK dringend eine Prüfung der vorgeschlagenen Regelungen durch Datenschutzbeauftragte und weitere Expert\*innen durchführen zu lassen.

### III.17 § 36 Bundesstatistik

#### Inhalt

*(1) Über die Anmeldungen als Prostituierte sowie über die erteilten Erlaubnisse zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes sowie über die Anzeigen einer Prostitutionsveranstaltung und der Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs werden Erhebungen als Bundesstatistik durchgeführt. Die Erhebungen umfassen auch die Verweigerung der Erteilung von Anmeldebescheinigungen sowie die Ablehnung von Anträgen auf Erteilung einer Erlaubnis.*

*(2) Für die Erhebung besteht Auskunftspflicht. Auskunftspflichtig sind 1. die Anmeldepflichtigen, die die Auskunftspflicht durch Anmeldung bei der zuständigen Behörde erfüllen,*

*2. die Betreiber von Prostitutionsgewerben, die die Auskunftspflicht durch Beantragung der Erlaubnis oder Anzeige der Prostitutionsveranstaltung sowie der Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs erfüllen und*

*3. die für die Erteilung der Anmeldebescheinigung und Erlaubnisse zuständigen Behörden durch Aufzeichnung der nicht erteilten Anmeldebescheinigungen sowie abgelehnten Anträge auf Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes.*

*(3) Die zuständige Behörde übermittelt die Daten aus den Anmeldungen der Tätigkeit als Prostituierte, aus den Anträgen auf Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes sowie aus den Anzeigen auf Durchführung einer Prostitutionsveranstaltung und Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs regelmäßig als Erhebungs- und Hilfsmerkmale an die statistischen Ämter der Länder, die zur Führung der Statistik nach Absatz 1 erforderlich sind.*

*(4) Für die Zwecke dieser Bundesstatistik werden personenbezogene Daten nur in anonymisierter Form erhoben, verarbeitet und genutzt.*

Die Erhebung von statistischen Daten soll einen Beitrag zu einer weiteren Versachlichung der Diskussion leisten und dazu beisteuern, die notwendigen Unterstützungsangebote sachgerecht zu dimensionieren und planen zu können.<sup>29</sup>

## Diskussion

Wir möchten zu bedenken geben, dass, auch wenn für die Zwecke der Bundesstatistik die personenbezogenen Daten nur in anonymisierter Form erhoben, verarbeitet und genutzt werden sollen, sich datenschutzrechtliche Probleme ergeben könnten.

## Empfehlung

- Wir bitten darum, bei der Weitergabe und der Anonymisierung der Daten auf die Einhaltung datenschutzrechtlicher Standards zu achten.
- Wir empfehlen, die Regelung von Datenschutzexpert\*innen prüfen zu lassen.

## III.18 § 38 Übergangsregelungen

### Inhalt

Die Anmeldung ist innerhalb von drei Monaten ab Inkrafttreten des Gesetzes durchzuführen. Betreiber\*innen eines Prostitutionsgewerbes haben das Gewerbe innerhalb von drei Monaten bei den zuständigen Behörden anzuzeigen und den Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis innerhalb von sechs Monaten vorzulegen. Die Pflichten nach §§ 24, 25 Abs. 1, 27 und 28 sind ebenfalls nach drei Monaten zu erfüllen. Bis zur Entscheidung über den Erlaubnisantrag gilt die Fortführung des Gewerbes grundsätzlich als erlaubt, wenn die Antragsfrist eingehalten wurde.

Nach Absatz 5 können für bereits bestehende Prostitutionsstätten Ausnahmen von den Anforderungen nach § 15 Abs. 2 Nr. 2-7 (Mindestanforderungen an zum Prostitutionsgewerbe genutzte Anlagen) zugelassen werden, wenn die Erfüllung dieser Anforderungen mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre und die schützenswerten Interessen von Prostituierten und anderen Personen auf andere Weise gewährleistet werden.

## Diskussion

Eine Frist von drei Monaten, innerhalb welcher sich alle Prostituierten anmelden müssen, scheint uns deutlich zu kurz bemessen und auch auf Grund der personellen Kapazitäten der Behörden und der Gesundheitsämter/ÖGD nicht einhaltbar.

---

<sup>29</sup> S. 99

Wir begrüßen jedoch die Möglichkeit der Ausnahmeregelung nach Absatz 5. Diese Regelung sollte vor allem selbstständig arbeitenden Prostituierten zu Gute kommen, die in Wohnungen und Studios arbeiten, in denen sich die baulichen Standards des § 15 nicht ohne weiteres integrieren lassen.

### Empfehlung

- Die Übergangsfristen sollten nach Absprache mit den Bundesländern deutlich verlängert werden.

## III.19 § 39 Evaluation

### Inhalt

*Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend evaluiert die Auswirkungen dieses Gesetzes auf wissenschaftlicher Grundlage unter Einbeziehung der Erfahrungen der Anwendungspraxis. Die Evaluation setzt fünf Kalenderjahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ein. Der Evaluationsbericht ist dem Deutschen Bundestag spätestens am (Datum; ca. 7,5 Jahre nach Inkrafttreten) vorzulegen.*

### Diskussion

Wir begrüßen die geplante Evaluation. Aus der Begründung geht hervor, dass für den Evaluationsprozess ein Beirat eingesetzt werden soll.<sup>30</sup> Mit diesem Vorgehen wurden bereits bei der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojektes *Unterstützung beim Ausstieg aus der Prostitution* positive Erfahrungen gemacht. Die vorliegenden Erkenntnisse dieses Beirates und der wissenschaftlichen Begleitung sind in das Gesetzesvorhaben mit aufzunehmen. Wir regen allerdings an, die Einsetzung des Beirats in den Gesetzestext aufzunehmen. Der Beirat sollte unabhängig und interdisziplinär zusammengesetzt sein, damit er den Evaluationsprozess kritisch begleiten kann. Der Beirat sollte sich bei seinem ersten Zusammentritt eine eigene Geschäftsordnung geben, um eine unabhängige und strukturierte Arbeit sicherzustellen.

### Empfehlung

- Wir empfehlen, die Einsetzung eines Beirats zur kritischen Begleitung des Evaluationsprozesses in den Gesetzestext aufzunehmen.

---

<sup>30</sup> Siehe Begründung S. 101

## III.20 Artikel 6 Inkrafttreten

### Inhalt

Artikel 6 bestimmt, dass das Gesetz sechs Monate nach seiner Verkündung in Kraft treten soll.

### Diskussion

Wir halten diesen Zeitraum für zu knapp bemessen, um zu gewährleisten, dass sich die Länder ausreichend auf die gesetzlichen Neuerungen einstellen können. Sowohl die Bereitstellung von Räumlichkeiten und anderen Ressourcen bei Behörden und Gesundheitsämtern/ÖGD, als auch die notwendigen Schulungen von Behördenmitarbeiter\*innen und die Einstellung geeigneter Sprachmittler\*innen werden voraussichtlich wesentlich länger dauern. Wir halten es für unbedingt erforderlich, dass die Durchführung einer achtungsvollen Anmeldung möglich ist, bevor das Gesetz in Kraft tritt.

### Empfehlung

- Wir empfehlen, die Frist bis zum Inkrafttreten des Gesetzes in Absprache mit den Ländern entsprechend zu verlängern.

## IV. Abschließende Bemerkungen

Der KOK hat in seiner Stellungnahme die vielfältigen Rückmeldungen aus der Praxis dargestellt. Die dabei von der Praxis identifizierten, zahlreichen Problemfelder zeigen auf, dass noch ein sehr großer Diskussionsbedarf zur Fortentwicklung dieses Gesetzes besteht. Wir bitten daher dringend, die vorgebrachten Bedenken, Hinweise und Empfehlungen aufzunehmen. In der Begründung selbst wird immer wieder darauf hingewiesen, dass es zu vielen gesetzlich geplanten Maßnahmen keinerlei Erfahrungen oder kaum Erkenntnisse als Grundlage gibt. Daher ist es dringend notwendig, bisher vorliegende Stellungnahmen und wissenschaftliche Ergebnisse, wie beispielsweise aus der Begleitung der Modellprojekte zur Unterstützung beim Ausstieg aus der Prostitution, zu berücksichtigen und ggf. zu implementieren.

Wesentlich ist es, dass das Prostituiertenschutzgesetz keinen repressiven und stigmatisierenden Charakter haben darf. Der Entwurf in seiner jetzigen Form vermittelt jedoch den Eindruck, weitreichende Auflagen für Prostituierte vorzusehen bei kaum erkennbaren Vorteilen für diejenigen, die die Tätigkeit nicht freiwillig ausüben.

Zielgruppen, deren Schutz durch dieses Gesetz gefährdet sein könnten, wie beispielsweise illegalisierte Migrant\*innen in der Prostitution, müssen verstärkt von niedrigschwelligen nicht-staatlichen Beratungsangeboten unterstützt werden. Auch für andere Personengruppen, die aus verschiedensten Gründen von den Maßnahmen dieses Gesetzes

nicht erreicht werden können oder wollen, sind solche Angebote enorm wichtig. Solche Angebote existieren jedoch nicht flächendeckend und nicht vollumfänglich; daher gilt es, diese auszubauen. Als erster Schritt müsste daher die aufsuchende Arbeit, die direkt an den Arbeitsorten die wichtige Informations- und Präventionsarbeit leistet, ausgebaut bzw. eingerichtet werden. Es muss sichergestellt werden, dass anonyme und kostenlose STI-Präventions-, Beratungs- und Untersuchungsangebote ausreichend und flächendeckend bereitgestellt werden und das Beratungsangebot für von Ausbeutung und Menschenhandel Betroffene ausgebaut wird. Zudem sollten weitere Regelungen, die bei der Umsetzung dieses Entwurfes für verschiedene Personengruppen eine Rolle spielen und negative Auswirkungen haben könnten, bedacht werden. So sollte beispielsweise § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (Übermittlung an Ausländerbehörden) im Zuge des neuen Gesetzes gestrichen werden.

Der KOK empfiehlt in diesem Zusammenhang eine klare gesetzliche Benennung und Trennung der Rollen und Aufgaben staatlicher und nicht-staatlicher Beratungsangebote.

Die vorgesehenen Ziele dieses Gesetzes können faktisch nur erreicht werden, wenn ein Rechtsanspruch auf Übersetzung gegeben ist. Die Erarbeitung von bundesweit einheitlichen Standards für die Umsetzung ist dringend notwendig. Die Umsetzung sollte zudem durch einen unabhängigen interdisziplinären Beirat begleitet werden. Den Ländern ist ausreichend Zeit für die Implementierung des Gesetzes zu gewähren. Parallel sollte bei der Umsetzung auf Länderebene unbedingt eine aktive Einbeziehung von Fachwissen verschiedenster Akteure, wie bspw. der Fachberatungsstellen, von Datenschutzbeauftragten, Gesundheitsämtern etc., stattfinden. Auch bestehende Runde Tische oder andere Gremien zu den Themen Prostitution und Menschenhandel müssen einbezogen werden bzw. müssen entsprechende Instrumente implementiert werden.