

Eckpunkte eines Gesetzes zum Schutz der in der Prostitution Tätigen (Prostituiertenschutzgesetz, ProstSchG)

Mit dem 2002 von der rot-grünen Bundesregierung eingeführten Prostitutionsgesetz (ProstG) wurde klargestellt, dass die zwischen den Prostituierten und ihren Kunden geschlossenen Vereinbarungen nicht mehr sittenwidrig und damit nicht mehr zivilrechtlich unwirksam sind. Rechtliche Benachteiligungen für die Betroffenen, wie der Ausschluss aus der Sozialversicherung, sollten behoben werden.

Die Evaluation des Gesetzes in 2007 sowie Berichte aus der Praxis haben allerdings ergeben, dass sich nur ein Teil der mit dem Prostitutionsgesetz verknüpften Erwartungen erfüllt hat. Deshalb müssen weitere gesetzliche Maßnahmen ergriffen werden, um die in der Prostitution Tätigen besser zu schützen, ihr Selbstbestimmungsrecht zu stärken und um Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen. Dies soll das Prostituiertenschutzgesetz leisten.

Ziele des Gesetzes

Das Gesetz verfolgt die Ziele

- das Selbstbestimmungsrecht von Menschen in der Prostitution zu stärken,
- fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung vertraglicher Arbeitsbedingungen und zum Schutz der Gesundheit für die in der Prostitution Tätigen zu schaffen,
- die ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution zu verbessern,
- die Rechtssicherheit für die legale Ausübung der Prostitution zu verbessern,
- gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution und sozial unverträgliche oder jugendgefährdende Auswirkungen der Prostitutionsausübung auszuschließen bzw. zu verdrängen
- Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen.

Anwendungsbereich

In den Anwendungsbereich des Gesetzes sollen fallen

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

- alle Betriebsstätten, die für die Erbringung entgeltlicher sexueller Kontakte bereitgestellt werden (Prostitutionsstätten); darunter fallen insbesondere Bordelle, bordellähnliche Betriebe sowie die Wohnungsprostitution und Fahrzeuge, die der Prostitution dienen
- die gewerbliche Vermittlung entgeltlicher sexueller Kontakte Dritter (Prostitutionsvermittlung, Escortservice)
- gewerbliche Veranstaltungen, die darauf ausgerichtet sind, Gelegenheit zu sexuellen Kontakten gegen Entgelt zu bieten (Prostitutionsveranstaltungen)

Die jeweiligen Begriffsbestimmungen werden im Gesetzentwurf erfolgen.

Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten und andere Angebote sexueller Dienstleistungen

Das Betreiben einer Prostitutionsstätte soll künftig nur dann zulässig sein, wenn hierfür eine Erlaubnis der zuständigen Behörde vorliegt (Erlaubnispflicht). Einer Erlaubnispflicht sollen auch die gewerbliche Vermittlung entgeltlicher sexueller Kontakte Dritter sowie die Organisation von Prostitutionsveranstaltungen unterstellt werden. Die Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis werden auf die unterschiedlichen Gewerbeausprägungen zugeschnitten.

Die Erlaubnispflicht und die daran anknüpfenden Voraussetzungen und Rechtsfolgen sollen nach dem Muster anderer gewerblicher Erlaubnispflichten ausgestaltet werden.

Eine Ausnahme von der Erlaubnispflicht soll gelten, wenn eine einzelne Person eine Wohnung für ihre eigene Tätigkeit als Prostituierte selbst nutzt (Wohnungsprostitution durch die Wohnungsinhaberin).

Im Zuge der Ausformulierung des Gesetzentwurfs wird geprüft, wie eine Option zur Erstreckung der Erlaubnispflicht per Rechtsverordnung (z.B. nach dem Muster von § 33g GewO) auf weitere Formen der gewerblichen Organisation sexueller Dienstleistungen vorgesehen werden kann, um neuen Entwicklungen im Bereich sexueller Dienstleistungen (z.B. über das Internet) Rechnung tragen zu können.

Für bereits bestehende Prostitutionsstätten muss eine Übergangsregelung getroffen werden.

Eine Erlaubnispflicht soll nicht für die Tätigkeit als Prostituierte gelten.

Voraussetzungen der Erlaubniserteilung

Für die Erteilung der Erlaubnis sollen mindestens folgende Voraussetzungen geregelt werden:

- **Zuverlässigkeitsprüfung**

Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Betreiberin oder der Betreiber nicht die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt. Die Zuverlässigkeitsprüfung und sonstige persönliche Voraussetzungen sollen nach aus dem Gewerberecht bekannten Vorbildern ausgestaltet werden (d.h. insbesondere einschlägige Vorstrafen begründen die Annahme der Unzuverlässigkeit).

Die Zuverlässigkeitsprüfung soll auf Vertreterinnen und Vertreter des Betreibenden und mit der Betriebsleitung beauftragte Personen erstreckt werden.

Bei Bedarf sollen Beschäftigungsverbote für unzuverlässige Personen verhängt werden können.

- **Verbot von Prostitutionsgewerben, die aufgrund ihres Betriebskonzepts das Selbstbestimmungsrecht von Prostituierten gefährden**

Betriebskonzepte der Prostitution, die aufgrund ihrer Ausgestaltung die Gefährdung der sexuellen Selbstbestimmung oder der Gesundheit von Prostituierten oder anderen Personen befürchten lassen, oder deren Konzept erkennbar einer Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leistet, werden gesetzlich verboten. Für entsprechende Prostitutionsbetriebe bzw. Prostitutionsveranstaltungen kann keine Erlaubnis erteilt werden bzw. sie sind bei Bekanntwerden zu untersagen. Dies gilt z.B. für Flatratebordelle und Rape-Gang-Bang-Partys.

- **Mindestanforderungen**

Die Erlaubnis darf nur erteilt werden, wenn die zum Schutz der Prostituierten, der Beschäftigten, der Gäste sowie Dritter notwendigen räumlichen, hygienischen, gesundheitlichen, sicherheitsbezogenen Voraussetzungen erfüllt sind und das Vorhaben mit den baurechtlichen Maßgaben im Einklang steht.

Die wesentlichen Anforderungen sollen im Gesetz verankert werden.

Um zunächst Erfahrungen mit der Anwendung der Erlaubnispflicht sammeln zu können, wird vorgesehen, dass differenziertere und nach Betriebsarten abgestufte Vorgaben für die Mindestanforderungen sowie weitere Durchführungsvorschriften durch Rechtsverordnung (durch die Länder oder durch den Bund, ggf. mit Zustimmung des BR, vgl. z.B. § 33f GewO) ermöglicht werden.

- **Auflagen für Anforderungen an den Betrieb, Auflagen zum Schutz der Beschäftigten, anderer dort tätiger Personen und Dritter sowie der Jugend und der Allgemeinheit**

Die Erlaubnis kann, auch nachträglich, mit Auflagen zum Schutz der Prostituierten, der Beschäftigten und Dritter sowie zum Schutz der Jugend und der Anwohnerschaft verknüpft werden. Soweit erforderlich sollen entsprechende Auflagen bzw. Anordnungen auch für nicht erlaubnispflichtige Formen des Prostitutionsgewerbes (z.B. Wohnungsprostitution durch WohnungsinhaberIn; s.o.) erlassen werden können.

- **Befristung der Erlaubnis; regelmäßige Überprüfung der Voraussetzungen, Rücknahme bzw. Widerruf der Erlaubnis**

Die Erlaubnis kann mit einer Befristung versehen werden. Die Behörden sollen verpflichtet werden, regelmäßig die Zuverlässigkeit und das Bestehen der Erlaubnisvoraussetzungen zu überprüfen. Nachträglich eintretende Unzuverlässigkeit führt zum Widerruf bzw. zur Rücknahme der Erlaubnis; Widerruf bzw. Rücknahme der Erlaubnis sollen auch bei Eintritt wesentlicher Veränderungen im Betrieb oder bei Pflichtverletzungen möglich sein.

Pflichten der Betreibenden

Als Pflichten der Betreibenden sollen vor allem geregelt werden:

- Vorlage der für die Erlaubnis erforderlichen Unterlagen einschließlich des Betriebskonzepts und der Nachweis der mit den Prostituierten zu schließenden Verträge (auch wenn sie als Selbständige in den Räumlichkeiten tätig werden, ist eine vertragliche Basis erforderlich), um beispielsweise Wucher bei der Zimmervermittlung effektiv bekämpfen zu können.
- Mitteilung über die als Prostituierte im Betrieb tätigen Personen (An- und Abmeldung)
- Überprüfung der erfolgten Anzeige der Aufnahme der Tätigkeit durch die Prostituierten (vgl. unten unter Anzeigepflicht)
- Unterbinden der Anwesenheit von Minderjährigen während der Betriebszeiten
- Information der Gäste und der Prostituierten über Safer-Sex-Praktiken
- Vorhalten von Kondomen
- Erteilung von Auskünften und Gewährung von Einsicht in die Unterlagen sowie Zugang zu den Räumen für die zuständigen Behörden (vgl. dazu unter Behördliche Nachschau und Überwachung)
- Ermöglichen des Zugangs der Prostituierten zu gesundheitlicher und sozialer Beratung ihrer Wahl.
- Einhaltung der gesetzlichen und behördlichen Anforderungen

Anzeige-/ Anmeldepflicht für Prostituierte

Für Prostituierte soll eine Anmelde-/ Anzeigepflicht (jeweils bei Aufnahme der gewerbsmäßigen Prostitution in einer Kommune) eingeführt werden. Für Prostituierte, die sich bei der zuständigen Behörde angemeldet haben, wird ein Nachweisdokument eingeführt, das z.B. gegenüber Bordellbetreibenden, Behörden und ggfs. gegenüber Kunden vorgelegt werden kann. Den berechtigten Interessen des Persönlichkeits- und Datenschutzes der zur Anmeldung Verpflichteten wird bei der gesetzlichen Ausgestaltung Rechnung getragen.

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

Verbot der Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr; sonstige Werbebeschränkungen

Direkte und verschleierte Formen der Werbung für riskantes sexuelles Verhalten gegen Entgelt, insbesondere für entgeltlichen ungeschützten Geschlechtsverkehr sowie Werbung für gewerbliche Angebote, bei denen Gelegenheit zu ungeschützten sexuellen Kontakte angeboten wird, sollen durch das Gesetz verboten werden.

Behördliche Nachschau und Überwachung, Befugnisse der Behörden

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sollen für die zuständigen Behörden Nachschau- und Überwachungsrechte und -pflichten einschließlich der zur Erfüllung ihrer Aufgaben hierfür erforderlichen Einsichtnahme- und Betretensbefugnisse (z.B. in Anlehnung an §§ 29 ff. GewO) geregelt werden.

Die für die Ausführung dieses Gesetzes zuständigen Behörden werden durch die Länder bestimmt.

Behördliche bzw. polizeiliche Befugnisse nach anderen Bundes- oder Landesvorschriften bleiben unberührt.

Gewerbeuntersagung; Sanktionen

Bei Pflichtverstößen durch die Gewerbetreibenden, zur Durchsetzung von Auflagen und zur Abwehr von Gefahren sind ordnungsbehördliche Maßnahmen (Anordnungen, Auflagen, Widerruf der Erlaubnis) bis hin zur Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit in Anlehnung an das Regelungssystem der GewO vorgesehen. Es soll auch geregelt werden, welche Pflichtverstöße ggf. als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten und Betreibenden

Die Grenze zwischen strafwürdiger Gefährdung der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten und zulässigen Vorgaben im Rahmen eines Vertragsverhältnisses zwischen Prostituierten und Bordellbetreibenden soll gesetzlich klargestellt werden. Die gesetzliche Ausgestaltung im Einzelnen bedarf insbesondere im Hinblick auf die Schnittstellen zum Strafrecht noch der Abstimmung mit BMJV.

Grundsätzlich soll es weiterhin möglich sein, die Prostitution sowohl in Form einer selbständigen Erwerbstätigkeit als auch im Rahmen eines versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses auszuüben. Weisungen, die in die sexuelle Selbstbestimmung der Prostituierten eingreifen oder diese gefährden, bleiben unzulässig.

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

Kommunale Gestaltungs- und Steuerungsinstrumente bleiben uneingeschränkt bestehen

Die auf der Grundlage von Sperrbezirksverordnungen nach Art. 297 EGStGB sowie nach Maßgabe der Baunutzungs- und Bauplanungsrechts bestehenden Möglichkeiten der kommunalen Ebene zur örtlichen Steuerung und Ausgestaltung der Bereiche, in denen Prostitution zugelassen ist, bleiben unberührt.

Eigenständige Regelungsmaterie außerhalb der GewO

Zur Realisierung des beschriebenen Gesetzgebungsvorhabens soll ein eigenständiges Gesetz (als neues Stammgesetz) außerhalb der GewO geschaffen werden (*Gesetz zum Schutz der in der Prostitution Tätigen/Prostituiertenschutzgesetz, ProstSchG*); ggf. erforderliche Änderungen bestehender Gesetze können im Wege einer Ausgestaltung als Artikelgesetz in zusätzlichen Artikeln geregelt werden.

Nach vorläufiger Einschätzung bedarf das neue Gesetz nicht der Zustimmung des Bundesrates.

Inkrafttreten

Das Gesetz soll spätestens am 1.6.2015 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden und im Hinblick auf die zu erfolgenden Zuständigkeitsregelungen in den Ländern zum 1.1.2016 in Kraft treten.

Evaluation

Eine Evaluation der Auswirkungen des Gesetzes nach 3 Jahren soll im Gesetz vorgesehen werden.