

Stellungnahme

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
18(13)76d

Diakonie 
Deutschland

Evangelischer Bundesverband
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e.V.

Vorstand Sozialpolitik

Maria Loheide
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 65211-1632
Telefax: +49 30 65211-3632
maria.loheide@diakonie.de

Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (ProstSchG-RegE) – (BR-Drucksache 156/16) anlässlich der Öffentlichen Anhörung zum Thema „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ am 06. Juni 2016

Die Diakonie Deutschland dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (ProstSchG-RegE) und zur Teilnahme an der Öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 06. Juni.2016.

Der Regierungsentwurf erhebt den Anspruch, das Selbstbestimmungsrecht von Menschen in der Prostitution zu stärken und fachlich fundierte Grundlagen zur Gewährleistung vertraglicher Arbeitsbedingungen und zum Schutz der Gesundheit für die in der Prostitution Tätigen zu schaffen. Darüber hinaus soll er die Rechtssicherheit für die legale Ausübung der Prostitution verbessern sowie Kriminalität wie Menschenhandel, Gewalt und Ausbeutung in der Prostitution bekämpfen. Diese Ziele teilt die Diakonie Deutschland ausdrücklich, hält aber die geplanten Maßnahmen – vor allem die Anmeldepflicht und die damit verbundenen Sanktionierungen für Prostituierte – für den falschen Weg, diese Ziele zu erreichen. Bezogen auf den Menschenhandel sind vor allem Änderungen im Ausländerrecht erforderlich.

Insofern begrüßt die Diakonie Deutschland das Ziel des Gesetzentwurfs, das Selbstbestimmungsrecht von Menschen in der Prostitution zu stärken. Dies entspricht den Grundsätzen der sozialen Arbeit der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband mit Prostituierten, deren wesentliche Grundlage davon bestimmt ist, ihnen mit Respekt und Akzeptanz zu begegnen. Basierend auf dem Menschenrechtsansatz ist es uns wichtig, die Frauen und Männer dort abzuholen, wo sie sind. Freiwilligkeit, Anonymität und Vertrauensaufbau sind die Grundpfeiler diakonischer Beratungsarbeit mit Prostituierten.

Besonders die Begründung des Entwurfs enthält viele im Ansatz richtige Einsichten und Prämissen. Insbesondere gilt dies für die Beschreibung der gesamtgesellschaftlichen Haltung zu Prostitution.

Umso deutlicher fällt allerdings ins Gewicht, dass insbesondere die im Gesetzentwurf konzipierte Anmeldepflicht zur Erreichung der sinnvollen Ziele ungeeignet ist. Als Verband, der eine Vielzahl von Beratungsstellen mit langjähriger Erfahrung vertritt, vermischen wir die Bereitschaft der konkreten Umsetzung der Regelungsziele, Prostituierten mit Respekt zu begegnen und sich mit deren Lebensverhältnissen auseinanderzusetzen. Die Analyse der gesellschaftlichen Situation in der Begründung ist genauso wenig wie die

vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen (z.B. der Bericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Bundesmodellprojekt „Unterstützung des Ausstiegs aus der Prostitution“) kohärent mit den geplanten Maßnahmen. Der Entwurf enthält zahlreiche im Einzelnen kontraproduktive Regelungen und lässt befürchten, dass diese Regelungen zur Kriminalisierung vor allem von jungen Frauen in der Prostitution beitragen und damit deren Problem noch verschärfen.

Die Diakonie Deutschland hält den Verzicht auf die geplanten Regelungen zur Anmeldepflicht für erforderlich, d.h. das Streichen der §§ 3 bis 6 sowie § 11 ProstSchG-RegE. Vor diesem Hintergrund unterstützen wir den Vorschlag des Bundesrates (Stellungnahme des Bundesrates BRats Drs. 18/8556, Seite 111) den § 11 ProstSchG-RegE zu streichen.

Prostituierte werden sozial ausgegrenzt, wenn sie ihre Tätigkeit offen legen. Gerade diese Erfahrungen hindern sie in der Regel daran, die wenigen für sie bereitgestellten Angebote (Information und Beratung) wahrzunehmen. Auch im Rahmen medizinischer Behandlungen geben sie ihre Tätigkeit oftmals nicht preis. Die auch vom Gesetzentwurf vielfach benannte Besonderheit ihrer Tätigkeit liegt gerade in dem der Prostitution anhaftendem Stigma. Das Stigma degradiert und grenzt aus, verhindert den respektvollen Umgang mit der Person. Entsprechend reduziert sich die Möglichkeit, sich bewusst neu zu orientieren und verfestigt damit auch Abhängigkeiten der Prostituierten.

In Deutschland stehen Fachberatungsstellen für Prostituierte nicht in ausreichender Anzahl und flächendeckend zur Verfügung. Der Ausbau dieser Strukturen ist eine wichtige Grundlage für Prostituierte und Betroffene von Menschenhandel, um selbstbestimmt Alternativen für ihre Lebensgestaltung entwickeln zu können. Internationale Rechtsinstrumente betonen ausdrücklich die Bedeutung, die dem Zugang der Betroffenen von Gewalt und Menschenhandel zu Unterstützungsmöglichkeiten zukommt. Die Staaten müssen diese Strukturen fördern und unterstützen. Im vorliegenden Gesetzentwurf wird dem Beratungsansatz zwar große Bedeutung beigemessen. Allerdings setzt dieser an einer grundlegend anderen Beratungsstruktur an und lässt deshalb nicht erwarten, dass sich die Zielgruppen auf die hier vorgeschlagenen Konzepte einlassen werden.

Im Folgenden nimmt die Diakonie Deutschland zu einzelnen Regelungsvorschlägen Stellung:

§ 2 Begriffsbestimmungen

§ 2 Abs. 1 und 2

Der Adressatenkreis des ProstSchG-E ist weit gefasst. Sowohl die Definition der sexuellen Dienstleistungen als auch des Prostitutionsgewerbes sind als Anknüpfungspunkte für den Anwendungsbereich des Gesetzes so formuliert, dass die Schutz- und Kontrollmöglichkeiten des Gesetzes auch ungewöhnliche Formen sexueller Dienstleistungen und entsprechender Gewerbe erfassen können.

Bewertung

Der Prostitutionstatbestand ist zu weit gefasst. Die Situation von Frauen und Männern in der Prostitution ist komplex und vielschichtig. Die Lebensrealität der Prostituierten bewegt sich in vielen Graubereichen, in denen die Motivation zur Prostitution, die Lebenslagen und Biografien ebenso wie der Kontext und die Erscheinungsformen des Gewerbes differieren.

Viele Frauen und Männer erbringen lediglich gelegentlich sexuelle Dienstleistungen und nehmen sich selbst nicht als Prostituierte wahr. Für die Prostituierte kann die Tätigkeit eine gelegentliche Aufbesserung des Einkommens sein oder über Jahre hinweg in unregelmäßigen Abständen als Erwerb des Lebensunterhalts dienen. Vor allem bei jungen Frauen spielen Neugier und die Aussicht, schnell und leicht Geld zu verdienen, eine entscheidende Rolle.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass nicht nur Geld, sondern auch geldwerte Gegenleistungen als Lohn gelten. Damit erfüllt auch der „Austausch“ von Essen oder einem Schlafplatz gegen sexuelle Dienstleistungen

den weiten Tatbestand der sexuellen Dienstleistung. Dies beträfe vor allem einen Teil der wohnungslosen Frauen und der mann-männlichen Prostituierten, die aus Schutzgründen (Gewalt auf der Straße) solch ein Tauschverhältnis eingehen.

Eine besondere Konstellation stellt die sogenannte Beschaffungsprostitution dar, bei der der Drogenkonsum das Hauptmotiv für die Prostitutionstätigkeit ist. Die Prostitution ist Folge des Finanzierungsdrucks, der sich ergibt, um die weitere Drogenbeschaffung sicherzustellen. Erfahrungsgemäß ist diese Personengruppe durch Unterstützungsangebote für Prostituierte häufig nicht erreichbar.

Die Absicht des Entwurfs alle denkbaren Erscheinungsformen und Randerscheinungen von Prostitution zu erfassen und zu schützen, geht gerade mit Blick auf die weitreichenden Pflichten und Sanktionen, mit denen dieser Schutz einhergeht an der Lebenswirklichkeit aber auch dem Schutzbedürfnis der betroffenen Personen vorbei. Die Unterwerfung dieser Randbereiche unter die gesetzlichen Regelungen dehnen in erster Linie Kontrollbereiche aus, ohne damit einhergehend ein Mehr an weiterführender und nachhaltiger Unterstützung zu gewährleisten.

§ 2 Abs. 7

Geregelt wird hier der sog. Escortservice bzw. Begleitservice, der durch Dritte vermittelt bzw. organisiert wird. Satz zwei lautet „Dies gilt auch, wenn sich lediglich aus den Umständen ergibt, dass zu den vermittelten Dienstleistungen auch sexuelle Handlungen gehören.“

Bewertung

Dieser Satz wirft problematische Abgrenzungsfragen auf. Was ist unter Angeboten zu verstehen, die „an der Grenze zur sexuellen Dienstleistung“ liegen? Wem obliegt es, die Grenze zu Dating-Agenturen oder Begleitserviceleistungen zu ziehen? Diese offene Formulierung birgt die Gefahr der Diskreditierung von Angeboten, die an der Grenze zu freiwilligen sexuellen Dienstleistungen liegen. Damit wird die Tür zu verstärkter Vorurteilsbildung und moralischer Bewertung geöffnet und ein Eingriff in die persönliche Freiheit und die Selbstbestimmung von Erwachsenen vorgenommen.

Die Diakonie Deutschland hält den sehr weit gefassten Tatbestand und die damit verbundenen Auflagen und der zu erwartenden Abgrenzungsprobleme unverhältnismäßig. Dieser bedarf einer grundlegenden Überarbeitung.

§ 3 Anmeldepflicht für Prostituierte

§ 3 Absatz 1

Jede Prostituierte muss sich persönlich bei einer Behörde anmelden. Als Begründung wird dargelegt, dass nur so sichergestellt werden kann, dass Prostituierte eine Erstinformation erhalten, im Falle von Beratungsbedarf (i.S.d. Gesetzes) Schutzmaßnahmen erreicht werden können und die regelmäßige gesundheitliche Beratung erfolgt ist.

Bewertung

Der Gesetzentwurf sieht eine eigenständige Anmeldepflicht für Prostituierte vor. Der Entwurf wählt diesen von der Gewerbeordnung unabhängigen Weg, um den Besonderheiten und dem besonderen Schutzbedürfnis von Prostituierten Rechnung zu tragen. Insbesondere vermeidet der Gesetzgeber damit gewerberechtliche Bestimmungen aus § 14 Abs. 5 GewO, durch die der (eigentliche) Name, die betriebliche Anschrift und die Tätigkeit des Gewerbetreibenden allgemein zugänglich würden. Zum Schutz der Prostituierten vor Stigmatisierung ist die Möglichkeit einer Alias-Bescheinigung (§ 5 Abs. 6 ProstSch-RegE) begrüßenswert.

Trotzdem hält die Diakonie Deutschland eine Anmeldepflicht – die zu der bereits bestehenden Anmeldepflicht beim Finanzamt und der Krankenversicherung hinzutritt – für ungeeignet und nicht praktikabel. In ihrem gegenwärtigen Zuschnitt wird sie den hohen Anforderungen an den Datenschutz, um die Persönlichkeitsrechte der Prostituierten zu schützen, nicht gerecht. Sie verfehlt aus unserer Sicht damit die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele deutlich.

Die Diakonie sieht insbesondere in folgender Hinsicht erhebliche Probleme:

1. Einbeziehen von Randerscheinungen vor allem in die Illegalität

Ein erhebliches Problem ist in diesem Zusammenhang die Bekanntmachung der Anmeldepflicht. Es stellt sich hier die Frage, wie die Prostituierten von der Anmeldepflicht erfahren. Gegenwärtig setzt der Gesetzentwurf offenbar weitgehend auf die Bereitschaft aller Beteiligten, sich auf das hier beschriebene Verfahren einzulassen. Diese Bereitschaft setzt voraus, dass dieses Verfahren und seine Verbindlichkeit für alle bekannt sind. Dies ist aber keineswegs gesichert. Gerade in den Fällen, in denen Prostituierte nur gelegentlich und selbstständig tätig sind, ohne in das Milieu eingebunden zu sein, werden sie sich wie dargestellt gar nicht als Prostituierte verstehen. Deshalb besteht für sie kein Anlass, sich mit den einschlägigen gesetzlichen Regelungen für die Prostitutionstätigkeit auseinanderzusetzen. Auch hier bewirkt das Gesetz vor allem, dass das Feld derjenigen, die illegal in der Prostitution tätig sind, zunimmt. Wenn sich die Betroffenen über die Illegalität ihrer Tätigkeit bewusst sind, erhöht das eher die Hemmschwelle, sich nachträglich und unter dem Vorzeichen einer bislang „illegalen“ Tätigkeit auf das Anmeldeverfahren einzulassen.

2. Datenschutz

Die Diakonie hat erhebliche Bedenken, dass die bei der Anmeldung erfassten Daten hinreichend geschützt sind, um Folgeprobleme in anderen Rechtskreisen zu vermeiden. Gerade, wenn Prostitution in anderen Ländern umfassend verboten ist, werden die betreffenden Frauen erhebliche Angst davor haben, dass ihre Herkunftsländer von der Anmeldung in Deutschland Kenntnis erlangen und sie nach ihrer Rückkehr strafrechtlich verfolgen. Ebenfalls stellt sich die Frage, ob die Personen imstande sind, ihre Rolle in eventuellen Strafprozessen richtig einzuordnen, wenn es z. B. aufgrund ihrer Einlassungen im Beratungsgespräch nach §§ 8 oder 10 ProstSchG-RegE zur Strafverfolgung gegen Menschenhändler kommt und sie als Zeug(inn)en vernommen werden. In diesem Fall stellt sich die Frage, wie vertraulich die Behörden die Gespräche behandeln bzw. wie nachvollziehbar sie für die Betroffenen ihr Vorgehen macht. Gelingt es nicht, eine notwendige Beteiligung nachvollziehbar zu machen und deren Rahmenbedingungen sicher zu gestalten, büßt insbesondere die obligatorische Beratung ihre Glaubwürdigkeit ein.

3. Zuständigkeit für Anmeldung

Eine weitere Hemmschwelle ergibt sich durch die behördliche Verankerung des Anmeldeverfahrens. Dies wirft vor allem die Frage auf, welchen Behörden die Anmeldung und damit auch die Durchführung der damit verbundenen Beratung übertragen werden soll. Die Umsetzung der behördlichen Zuständigkeit und die Entscheidung, welche Behörden sie mit der Durchführung der Beratung und der Anmeldung betrauen, liegt in der Regelungskompetenz der einzelnen Bundesländer. Neben der Gesundheits- und Sozialbehörde, könnten dies nicht zuletzt die Polizeivollzugsbehörden oder die allgemeinen Ordnungsbehörden sein. Eine solche Zuständigkeit hält die Diakonie Deutschland für sehr bedenklich. Die Polizei und Ordnungsbehörden gehören zur hoheitlichen Eingriffsverwaltung. Ihre Aufgabe ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten oder wiederherzustellen oder im Rahmen der Strafverfolgung zu ermitteln. Eine solche Aufgabenzuordnung erscheint nicht geeignet, um Vertrauen in den vorgesehenen obligatorischen Beratungsvorgang herzustellen. Wenn ein Beratungsgespräch konstruktiv und hilfreich sein soll, gelingt dies nur auf vertraulicher Grundlage und der Basis, dass das Wohl der Betroffenen und nicht Kontrolle oder Machtausübung Ziel der Beratung ist.

4. Zugewanderte Frauen und Männer

Aufgrund verfestigter Armut und Perspektivlosigkeit entscheiden sich viele Frauen und Männer zum Weggang aus ihrer Heimat, und nehmen dabei oft viele Risiken in Kauf. Vor allem wenn die Arbeitssuche auf dem regulären Arbeitsmarkt scheitert, aber kein Anspruch auf existenzsichernde Leistungen besteht, bleibt die Prostitution für einen Teil dieser Frauen und Männer der einzige Ausweg aus der existenziellen Notlage. Dies hat dazu geführt, dass inzwischen jede fünfte Prostituierte in der EU entweder aus Rumänien (zwölf Prozent) oder aus Bulgarien (sieben Prozent) kommt. Viele sprechen weder die Landessprache, noch verfügen sie über soziale Kontakte und Kenntnisse des Rechtssystems. Ein Teil arbeitet selbstständig – oftmals auf der Straße, ein anderer Teil gerät an kriminelle Vermittler/innen und ausbeuterische Arbeitgeber/innen. Teilweise wird vor allem den Frauen nicht einmal verheimlicht, dass sie der Prostitution nachgehen sollen, sie werden jedoch über die tatsächlichen Umstände getäuscht. Diese Verletzlichkeit wird von kriminellen Vermittler(inne)n und ausbeuterischen Arbeitgeber(inne)n in verschiedenen Graden bis hin zum Menschenhandel als extremer Form ausgenutzt. Vor allem sind Frauen und Männern mit einem prekären aufenthaltsrechtlichen Status aus Drittstaaten von dieser Art der Abhängigkeit gefährdet. Noch stärker betroffen sind Menschen mit ungeklärten Aufenthaltsstatus, die behördlich nicht registriert sind und bei Bekanntwerden ihres Aufenthaltes mit einer Abschiebung rechnen müssen.

Obwohl diese Frauen und Männer damit zur unmittelbaren Zielgruppe des Gesetzentwurfs zu zählen scheinen und einen typischen Schutzbedarf aufweisen, erweist sich gerade bei ihnen der Ansatz einer obligatorischen, staatlich organisierten und mit Sanktionen belegten Beratung als verfehlt. Viele dieser neu zugewanderten Menschen gehören ethnischen Minderheiten an, die in ihrem Herkunftsland schlechte Erfahrungen mit staatlichen Stellen gemacht haben und deshalb auch hier den Kontakt zu Polizei und Behörden meiden. Diese Problemlage verschärft sich nochmals bei Menschen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, die durch die in § 87 AufenthG festgeschriebene Übermittlungspflicht der Behörden unmittelbar von Abschiebung bedroht sind. Es ist daher zu befürchten, dass diese Frauen und Männer in die Illegalität gedrängt werden bzw. dort verbleiben und dann für Unterstützungsangebote nicht mehr erreichbar sind.

Damit verfehlt der Entwurf das Ziel, Kontakt zu diesen Frauen und Männern herzustellen und ihnen für ihre eigene Sicherheit wichtige Informationen zu vermitteln. Vielmehr steht zu befürchten, dass ausbeuterische Arbeitgeber/innen dies ausnutzen, indem sie eigentlich hilfebedürftigen Menschen in ihren Befürchtungen bestärken und sie dann so auf die Anmeldung und die damit einhergehenden Behördenkontakte vorbereiten, dass diese sich „unauffällig“ verlaufen und den tatsächlich bestehenden Schutzbedarf nicht offenbaren. In diesen Kontext zeigt sich, dass die ausschlaggebende Bedeutung der Anmeldebescheinigung für die legale Ausübung der Prostitution, kontraproduktiv wirkt: sie begründet eine neue Abhängigkeit und schreckt Personen davon ab, mit dem Offenlegen eines Schutzbedarfs deren Ausstellung und die damit zusammenhängende legale Einkommensmöglichkeit zu verhindern. Es ist eher zu befürchten, dass sie zunächst ohne Anmeldebescheinigung der Prostitution nachgehen, damit eine Ordnungswidrigkeit begehen und sich somit in einen Kreislauf von möglichen Sanktionen und Bußgeldern gegenüber deutschen Behörden begeben.

§ 3 Absatz 2

§ 3 Absatz 2 erlaubt es den Ländern die räumliche Gültigkeit der Anmeldebescheinigung auf bestimmte Orte zu beschränken.

Bewertung

Die Aufhebung der im Referentenentwurf vorgesehenen Bindung an bestimmte Orte ist grundsätzlich positiv. Unterlaufen wird diese Regelung jedoch durch die vorgesehene Öffnungsklausel, die es den Bundesländern erlaubt, eigene Regelungen zur räumlichen Gültigkeit der Anmeldung zu treffen und damit auch eine Bindung der Anmeldung an bestimmte Kommunen vorzusehen.

Auch stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, weshalb die Anmeldenden Angaben zu den Ausübungsorten zu machen haben (§ 4 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG-RegE), die dann auch zu entsprechenden Vermerken in der Anmeldebestätigung führen. Entsprechend verlangt die Begründung für eine Ausweitung der Tätigkeit ausdrücklich eine Änderungsanzeige (S. 63/64); sollte diese unterbleiben, greift die Ordnungswidrigkeit nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG-RegE. Auch ohne eine ausdrückliche Bindung an einzelne Ausübungsorte erreicht der Entwurf damit letztlich doch eine solche räumliche Anbindung, die lediglich dadurch erleichtert wird, dass die Betroffenen grundsätzlich (vorbehaltlich strengerer landesrechtlicher Regelungen) nur an einem Ort anmelden muss.

Damit bindet die Regelung im Zusammenhang betrachtet die Berufsausübung der Prostituierten an bestimmte Orte und berührt damit den Schutzbereich des Artikel 12 Abs. 1 GG, ohne dass ein sachlicher Grund für diese Einschränkung erkennbar ist: Tatsächlich richtet sich die Tätigkeit der Prostituierten oft an Großveranstaltungen oder fördernden bzw. restriktiven Rahmenbedingungen für die Ausübung der Prostitution. Zur Prostitution gehört damit in aller Regel auch ein erhebliches Maß an Mobilität, für die auch die gegenüber dem Referentenentwurf abgemilderte Regelung ungeeignet ist.

Die Öffnungsklausel wirft des Weiteren große praktische Probleme auf, z.B. bei der steuerlichen Abwicklung der Tätigkeit, insbesondere die Entrichtung der Gewerbesteuern an mehreren Standorten.

Die Diakonie Deutschland befürchtet, dass diese Regelung das ohnedies bereits abschreckende Anmeldeverfahren mit unnötigen Formalien belastet, deren Zweck weder erforderlich noch angemessen ist.

§ 4 Zur Anmeldung erforderliche Angaben und Nachweise

§ 4 Absatz 1 Nr. 4

Bei der Anmeldung ist die alleinige Wohnung oder Hauptwohnung im Sinne des Melderechts, hilfsweise eine Zustelladresse anzugeben.

Bewertung

Erfahrungen aus der Praxis berichten von Fällen, dass Meldeanschriften käuflich erworben werden. Zu befürchten ist weiterhin, dass das „Handeln mit Adressen“ zunehmen wird und Personen, die darauf angewiesen sind, noch erpressbarer werden. Für Migrantinnen und Migranten die für kurze Zeit nach Deutschland kommen und ihre ausländische Meldeanschrift nicht ändern, besteht die Gefahr der Entdeckung und schwerwiegender Konflikte mit der Familie, wenn diese die (ggf. auch erzwungene) Prostitution ablehnen und nach einer Entdeckung die Familienmitglieder für ihren Lebenswandel entsprechend bestrafen würde.

§ 4 Absatz 2

Geregelt werden hier Nachweise zur Identität (Personalausweis etc.). Bei ausländischen Prostituierten ist außerdem der Nachweis der Berechtigung zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit beziehungsweise einer abhängigen Beschäftigung erforderlich.

Bewertung

Auch diese Regelung geht offenbar an der Lebensrealität vieler Prostituierten vorbei und verkennt, dass gerade unter Prostituierten viele Migrant(inn)en mit ungesicherten Aufenthaltsstatus und nicht freizügigkeitsberechtigte Personen sind.

Da § 87 Abs. 1 AufenthG nur Schulen sowie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen von der Anzeigepflicht gegenüber den Ausländerbehörden ausnimmt, werden Personen, die die erforderlichen Papiere nicht vorlegen können, eine Anmeldung schon deshalb vermeiden, um der Ausreisepflicht zu entgehen. Vielmehr

besteht zu befürchten, dass gerade solche Personen, die mit Prostitution Geld zur Existenzsicherung ihrer Familien im Ausland verdienen müssen, ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen ausgesetzt sind und folglich für die Beratung schwerer zu erreichen sind.

§ 5 Anmeldebescheinigung, Gültigkeit

§ 5 Absatz 2

§ 5 Absatz 2 formuliert unterschiedliche Versagungsgründe für die Anmeldebescheinigung.

Bewertung

Im Gegensatz zum Referentenentwurf ist im Regierungsentwurf der Verweigerungsgrund der fehlenden Einsichtsfähigkeit entfallen. Die Diakonie begrüßt diesen Verzicht, mit dem eine sachlich nicht zu rechtfertigende und unangemessene Berufszugangsbeschränkung entfallen ist. Nach Einschätzung der Diakonie bieten die in einer obligatorischen Beratung gewonnenen Eindrücke von einer Person keine taugliche Grundlage für eine Einschätzung über die Einsichtsfähigkeit einer Person.

Auch nach dem begrüßenswerten Wegfall dieser umstrittenen Regelung verbleibt ein gravierendes Problem: die zwingenden Ablehnungsgründe aus § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG-RegE verlangen von den die Bescheinigung ausstellenden Behörden eine Beurteilung der Ausgangslage, von der aus die Anmeldenden beabsichtigen der Prostitution nachzugehen. Damit beschränkt sich der Vorgang der Anmeldung gerade nicht mehr auf die Erfassung von Informationen und deren Dokumentation. Die zuständigen Behörden stellen vielmehr eine Beurteilung einer vorgestellten Sachlage an und treffen eine Entscheidung über den Zugang zur legalen Ausübung der Prostitution. Dabei erweist sich die Anmeldebescheinigung nach wie vor als einen Verwaltungsakt i. S. v. § 35 VwVfG, der über den Zugang zu einem verfassungsrechtlich geschützten Beruf entscheidet und damit den Schutzbereich des Art. 12 GG berührt. Damit bedarf diese Zugangsbegrenzung einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung und muss angemessen sein.

Wie schon der Referentenentwurf lässt auch der Regierungsentwurf jegliche Auseinandersetzung mit dieser Frage vermissen. Demgegenüber hat die Diakonie erhebliche Bedenken gegen das vom Entwurf konzipierte Verfahren (s. insb. die Anmerkungen zu § 7) und befürchtet aus den vorstehend zu § 3 dargelegten Gründen, dass die vorgesehenen Beratungsgespräche zu keinen Resultaten führen, die eine sinnvolle Einschätzung des tatsächlichen Schutzbedarfs ermöglichen. Da vielmehr Anlass zu der Vermutung besteht, dass sich offenbar bedenkliche Fälle von vornherein dem Verfahren entziehen und in die illegale Prostitution abgleiten, geht die Diakonie nicht davon aus, dass die beabsichtigte Zugangsbegrenzung geeignet ist, Prostituierte vor Ausbeutung, Menschenhandel oder den Gesundheitsgefährdungen zu schützen, die mit der Prostitution einhergehen. Die Diakonie hält damit das gesamte Anmeldeverfahren für eine ungeeignete und unangemessene Regelung.

§ 5 Absatz 2 Nr. 3

Einer werdenden Mutter, die sechs Wochen vor der Entbindung steht, darf keine Anmeldebescheinigung erteilt werden.

Bewertung

Warum dieser Versagungsgrund für die Ausübung der Prostitution zur Anwendung kommen soll, ist für die Diakonie Deutschland zwar insoweit nachvollziehbar, als die Gefahr vorgeburtlicher Schädigungen des Kindes insgesamt in den letzten Wochen vor der Entbindung am höchsten ist. Diese können sich durch Stress und Gewalt verstärken, den die werdende Mutter durch ihre Tätigkeit als Prostituierte in besonderem Maße ausgesetzt ist.

Allerdings verhindert dieses Verbot der Dokumentenausstellung den Zugang zur legalen Prostitution. Es ist nicht erkennbar, wie werdende Mütter, die zugleich der Prostitution nachgehen, während ihrer Schwangerschaft geschützt sind. Ebenfalls ist unklar, was nach ihrer Entbindung geschieht. Nach der Wertung des Mutterschutzgesetzes, an das der Entwurf insoweit anknüpft (S. 65) bedarf es dieses Schutzes genauso nach der Entbindung und dient eben nicht nur dem Schutz des Kindes sondern auch demjenigen der Mutter. Hier allein wegen Mangel an Erkenntnismöglichkeiten vom Schutz der Mutter abzusehen, erscheint gerade im Hinblick auf das Mutterschutzgesetz unbefriedigend. Andererseits lassen finanzielle Zwangslagen den Betroffenen häufig keinen Entscheidungsspielraum und zwingen sie, sich möglichst umgehend wieder um die notwendigen Einkünfte aus dieser Tätigkeit zu bemühen. Um die Wirksamkeit des beabsichtigten Schutzes sicherzustellen, benötigen Prostituierte einen vollen Krankenversicherungsschutz. Um zu verhindern, dass die Abhängigkeit von ihren Einkünften aus Prostitution sie während der Mutterschutzfristen nach §§ 3 und 8 MuSchG zum Verzicht auf diesen Schutz veranlasst, sind – soweit es keine anderen, vorrangigen Einkünfte gibt, sind in dieser Zeit existenzsichernde Leistungen zu leisten. Dieser Zeitkorridor muss sich entsprechend zu § 6 MuSchG verlängern.

Allerdings weisen wir auch hier darauf hin, dass dieser gesetzliche Schutz nur für Frauen gilt, die bereits im Leistungssystem integriert sind. Frauen aus z.B. Bulgarien und Rumänien oder Drittstaaten ohne Aufenthaltserlaubnis, die kein hinreichend abgesichertes Anstellungsverhältnis aufweisen können, sind auch in dieser Lage ohne Unterstützung. Es ist daher absehbar, dass sie weder der vom Entwurf vorgesehenen noch die von der Diakonie Deutschland geforderte weitergehende finanzielle Absicherung erreicht.

§ 5 Absatz 4

Die Anmeldung gilt für über 21jährige zwei Jahre, für unter 21jährige ein Jahr. Nach Ablauf dieser Frist ist eine Verlängerung bzw. erneute Anmeldung erforderlich.

Bewertung

Mit der begrenzten Geltungsdauer der Anmeldebescheinigung ergibt sich eine weitere Beschränkung der legalen Tätigkeit. Nach dieser Zeit und bei Nichterneuerung der Anmeldung erlischt die bislang geführte Anmeldebescheinigung. In der Folge ist die danach fortgeführte Tätigkeit als Prostituierte damit illegal. Damit stellt auch diese Regelung eine Berufszugangsregelung dar, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen an ihre Rechtfertigung nicht standhält.

Ebenfalls für verfehlt erachtet die Diakonie Deutschland insbesondere die nochmals verkürzte Geltungsdauer der Bescheinigung für heranwachsende junge Menschen. Erfahrungen aus der Beratungspraxis zeigen, dass gerade bei jungen Erwachsenen die Verpflichtungen und erzwungenen Gesprächskontakte besonderen Widerstand hervorrufen. Dies gilt umso mehr, da sich Viele, die den gesetzlichen Tatbestand erfüllen, sich selber gar nicht als Prostituierte sehen bzw. wahrnehmen. Die Verpflichtung, sich jährlich einem Anmeldeverfahren, in Beratungsgesprächen über die Gefahren eines für sie irrelevanten Sachverhalts und schließlich der Zuschreibung eines auf sie nicht zutreffenden Stigmas unterwerfen zu müssen, ist kontraproduktiv. Dass sie zudem diesen Vorgang selber aktiv initiieren müssen, verschärft insofern die Hemmschwelle für die rechtmäßige Ausübung von Prostitution. Die absehbare Folge wird sein, dass das Dunkelfeld illegaler Prostitution eher zu- als abnehmen wird.

Von daher ist auch diese Regelung zum Schutz der besonders gefährdeten jungen Menschen eine ungeeignete und damit auch unangemessene Berufszugangsbeschränkung.

§ 5 Abs. 6

Auf Wunsch der anmeldepflichtigen Person kann zusätzlich eine Aliasbescheinigung ausgestellt werden. Nach der Begründung soll die Aliasbescheinigung nur auf ausdrücklichen Wunsch ausgestellt werden.

Bewertung

Für den eigentlichen Aussagezweck der Bescheinigung belegt das Foto nur die Übereinstimmung von Karte und Inhaber/in. Entsprechendes gilt für die Angabe des Geburtsdatums, das deutlich macht, ob der/die Inhaber/in der Karte noch unter die Sonderregelungen zum Schutz für Heranwachsende fällt.

Allerdings stellt sich die Frage, ob die Bescheinigung auch in anderem Kontext herangezogen werden und dann tatsächlich zur Identitätsfeststellung führen kann. Dies wirft die Frage nach dem Zweck und der Einsetzbarkeit der Bescheinigung auf. Der Begründung nach kann die Bescheinigung bei behördlichen Kontrollen verwendet werden, ohne näher zu bestimmen, um welche Art von Kontrollen es sich dabei handelt. Dies gilt umso mehr als davon auszugehen sein wird, dass Personen, die sich eine Alias-Bescheinigung ausstellen lassen, nicht riskieren werden, diesen Schutz dadurch zu gefährden, dass sie zugleich Papiere mit sich führen, die ihre eigentliche Identität preisgeben.

Insofern bedarf es hier noch der Klärung, ob und in welchem Umfang die Bescheinigung als Dokument zur Identitätsfeststellung in Betracht kommt bzw. wie weit die Verpflichtung reichen kann, sich trotz des Besitzes einer Alias-Bescheinigung in vollem Umfang auszuweisen.

§ 7 Informationspflicht der Behörde; Informations- und Beratungsgespräch**§ 7 Abs. 1**

Bei der Anmeldung ist ein Informations- und Beratungsgespräch zu führen.

Bewertung

Grundsätzlich positiv zu bewerten ist, dass Prostituierte im Rahmen der Anmeldung informiert werden sollen. Gleichzeitig soll jedoch beraten werden. D.h. sowohl das Anmeldeverfahren, als auch das Informations- und Beratungsgespräch sollen in einem Termin erfolgen. Nach den Ausführungen zu § 5 ProstSchG-RegE muss sich im Zusammenhang mit der Anmeldung die Kommunikation zwischen Behörde und den Anmeldenden auf jeden Fall auf ein Informationsgespräch beschränken.

Bei der Anmeldung handelt es sich um ein behördliches Verfahren, bei der Beratung um ein vertrauensbildendes Gespräch, bei dem Fragen, Irritationen oder Probleme der einen Seite geklärt und einer Lösung zugeführt werden, ohne deren Entscheidungsautonomie zu verletzen. Eine weiterführende Beratung in den benannten Problemsituationen setzt Nähe, Vertrauen, persönlichen Kontakt und niedrigschwiligen Zugang voraus. Beratung unterscheidet sich des Weiteren von der Informationsweitergabe oder der Hilfe beim Ausfüllen eines Formulars. Beratung setzt auf den Unterstützungswunsch und die Veränderungsbereitschaft und damit auf die Freiwilligkeit der Ratsuchenden. Ein Beratungsgespräch muss Vertraulichkeit hinsichtlich der thematischen Inhalte herstellen, dem Ratsuchenden die Entscheidung überlassen, welche Auswirkungen die Beratung haben soll und absichern, dass aus dem Beratungsgespräch keine Sanktionen erfolgen. Von daher hält die Diakonie Deutschland eine klare Trennung von behördlichem und beraterischem Mandat für unerlässlich.

Daneben sind die Anforderungen (z.B. Qualifikation, Schweigepflicht) an die Beratung aus Sicht der Diakonie Deutschland sehr hoch. Schon um den Anspruch des ProstSchGs glaubwürdig einzulösen, müssten ähnlich qualifizierte Mitarbeitende, die die Anmeldung bzw. Information nach § 7 ProstSchG-RegE durchführen den vorgesehenen Behörden zur Verfügung stehen. Da nicht klar ist, welche Behörden die Länder mit der Wahrnehmung der Anmeldung bzw. Information betrauen, besteht keine Garantie, dass diese über

die hinreichende fachliche Qualifikation verfügen, um die von ihnen erwartete Einschätzung vorzunehmen und von ihrem Einschätzungsspielraum fehlerfrei Gebrauch zu machen.

Ein weiteres wesentliches Element einer gelingenden Beratung ist die freie Wahl der Beratungsstelle. Diese Auswahlmöglichkeit ist essentiell für das Vertrauensverhältnis zwischen Beratern und Beratungsperson und stellt sicher, dass die Beratung in einem für die Ratsuchenden vertrauenswürdigen Wertekontext stattfindet. Zudem sollte die Beratung anonym und freiwillig sein. Beratungssequenzen ziehen sich häufig über einen längeren Zeitraum hin und begleiten im besten Fall die eigenständige Entscheidungsfindung und Veränderung der Klient(inn)en. Damit wird ein weiteres Problem dieses gesetzlichen Beratungskonzepts offenbar: weil das Gespräch stets unter dem Fokus auf die benötigte Anmeldebescheinigung stattfindet, handelt es gerade nicht um ein ergebnisoffenes Beratungsgespräch sondern eher um eine Begutachtung, von deren Ergebnis die Erteilung der Anmeldebescheinigung abhängt. Unter diesen Bedingungen ist der Vertrauensaufbau und eine Beziehung auf Augenhöhe in der geplanten Form nahezu unmöglich.

Die in der Begründung genannten Ziele eines niedrigschwelligen Zugangs zu Beratung lassen sich mit den hier gestalteten Verfahren nicht erreichen. Die Vorstellung, dass die Koppelung der Anmeldung mit überwiegend von Behörden vorzunehmenden Pflichtberatungen eine Grundlage für einen gelingenden Beratungskontakt sein könnte, geht an der Lebenswelt der Prostituierten vorbei und verkennt die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beratung.

Die Beratungspraxis freier Träger nimmt bereits jetzt eine erhebliche Hemmschwelle bei der Inanspruchnahme von freiwilligen Beratungsangeboten wahr. Eine vermehrte Inanspruchnahme solcher Angebote lässt sich insofern nicht erzwingen, ohne Wesen und Sinn von Beratung in Frage zu stellen. Sinn und Zweck der höchstpersönlichen Anmeldung kann nicht sein, sich geradezu Zugang zu den Prostituierten zu „verschaffen“, um dieser dann die für nötig erachteten Informationen zukommen zu lassen. Im Mittelpunkt eines fachlichen Beratungsverständnisses steht der Bedarf der Klientin bzw. des Klienten

Damit erweisen sich auch die in der Begründung zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen des Gesetzgebers als wenig hilfreich, um den Anmeldenden die beabsichtigte Orientierung zu geben. Denn diese stehen in erheblichem Widerspruch zu dem Anspruch des Gesetzes, die Belange und das Selbstbestimmungsrecht der Prostituierten zu wahren. Anstatt Erwartungen zu begründen, denen die behördliche Beratung weder gerecht werden kann noch soll, erscheint es zielführender, auf die Beratungselemente des Anmeldeverfahrens ganz zu verzichten und stattdessen ausführlich auf die vorhandenen Angebote freier Träger hinzuweisen und durch deren angemessene finanzielle Ausstattung sicherzustellen, dass eine tragfähige Infrastruktur vorhanden ist.

§ 7 Abs. 2 Nr. 3

Die Information umfasst auch Informationen zu gesundheitlichen und sozialen Beratungsangeboten einschließlich Beratungsangeboten zu Schwangerschaft.

Bewertung

Diakonische Beratungsstellen für Prostituierte beraten und unterstützen Frauen und Männer bei Fragen zur Gesundheit, Existenzsicherung, Verschuldung sowie zur Rechten und Pflichten. Spezifisches Fachwissen, eine Offenheit und die Fähigkeit zur Kommunikation mit dem Milieu sind notwendig, um qualifiziert Prostituierte zu beraten.

Daneben ist eine hinreichende Infrastruktur an Beratungsstellen eine wesentliche Voraussetzung für eine niedrigschwellige Beratung. Daran fehlt es jedoch. In Deutschland gibt es derzeit zu wenige Beratungsstellen für Prostituierte, die mit sehr knappen Finanz- und Personalressourcen ausgestattet sind und sich keinesfalls auf alle Bundesländer verteilen (so gibt es z. B. weder in Schleswig-Holstein noch in Thüringen eine spezialisierte Beratung). Von der benötigten flächendeckenden Versorgung ist dies weit entfernt.

§ 8 Ausgestaltung des Informations- und Beratungsgesprächs

§ 8 Abs. 1

Die Anmeldung sowie das Informations- und Beratungsgespräch sollen in einem vertraulichen Rahmen erfolgen.

Bewertung

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Abs. 1 nur als Soll-Vorschrift ausgestaltet ist. Die Herausforderungen, im Rahmen der Anmeldung und bei der Beratung Vertraulichkeit her- und sicherzustellen, ist bereits jetzt Beratungsstellen, Anwaltskanzleien und anderen Berufsgruppen bekannt. Diese sichern die Vertraulichkeit über Terminvergaben, getrennte Ein- und Ausgänge oder in anderer Weise ab, um einen geschützten Zugang, Aufenthalt in und Aufbruch aus den Räumlichkeiten der Beratungsstelle zu gewährleisten. Wenn ein solches Verfahren obligatorisch eingeführt werden soll und sogar der Gesetzentwurf die Vertraulichkeit als maßgeblichen Risikofaktor dieses Verfahrens erkennt, ist die unbedingte Verpflichtung der Behörden zur Gewährleistung von Vertraulichkeit eine zwingende Voraussetzung für die praktische Umsetzung dieses Konzepts.

Gerade wenn man eine Stigmatisierung der Prostituierten verhindern will, bedarf es deshalb sorgfältiger Vorkehrungen bei den zuständigen Behörden, um – insbesondere bei Inkrafttreten des Gesetzes und der Umstellung auf die neuen Regelungen, wenn sich besonders viele Personen zur gleichen Zeit anmelden müssen – ein für die betreffenden Personen belastendes und abschreckendes „Spießrutenlaufen“ zu vermeiden. Dies trifft besonders für den kleinstädtischen und ländlichen Raum zu, die noch weniger Anonymität als ein großstädtisches Milieu gewähren.

§ 8 Abs. 2

§ 8 Abs. 2 sieht vor, dass u.a. eine nach Landesrecht anerkannte Fachberatungsstelle für Prostituierte hinzugezogen werden kann.

Bewertung

Der Diakonie Deutschland ist kein Anerkennungsverfahren auf Landesebene bekannt. Würde man die Vorschriften zur Anerkennung einer Schwangerenkonfliktberatungsstelle als Vergleichsmaßstab nehmen, würde die Anerkennung mit entsprechend ausgestaltetem Förderrichtlinien einer Schwangerenkonfliktberatung durch das jeweilige Sozial- oder Gesundheitsministerium erfolgen und sich an bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen orientieren.

Das vorgesehene „Hinzuziehen“ lehnt die Diakonie Deutschland in der geplanten Gestaltungsform ab. Wie bereits unter § 7 Abs. 1 ProstSchG-RegE ausführlich dargelegt, müssen behördliches Handeln und Beratung getrennt erfolgen.

Eine wesentliche Voraussetzung für die mögliche Inanspruchnahme von Beratung ist, dass überhaupt ausreichend spezialisierte Fachberatungsangebote zur Verfügung stehen. Über die Jahre hinweg wurde zwar ein differenziertes Leistungsangebot entwickelt, welches sich je nach Konzeption und personeller wie finanzieller Ausstattung unterscheidet. Eine verlässliche Beratung sowie Hilfen zur beruflichen Neuorientierung sind jedoch gefährdet, weil durch die knappen Finanz- und Personalressourcen auf Kommunal- und Landesebene Beratungsstellen nicht in ausreichender Anzahl und flächendeckend zur Verfügung stehen. Der Ausbau dieser Strukturen ist eine wichtige Grundlage für Prostituierte und Betroffene von Menschenhandel, um selbstbestimmt Alternativen für ihre Lebensgestaltung entwickeln zu können.

§ 9 Maßnahmen bei Beratungsbedarf

§ 9 Abs. 1

Wenn sich tatsächliche Anhaltspunkte für einen weiteren Beratungsbedarf hinsichtlich der gesundheitlichen und sozialen Situation bestehen, soll auf entsprechende Beratungsstellen hingewiesen werden und nach Möglichkeit Kontakt vermittelt werden.

Bewertung

Die Feststellung „tatsächlicher Anhaltspunkten“ verlangt entsprechend qualifizierte Mitarbeitende. Da nicht geklärt ist, welche Behörde die Anmeldung mit Information und Beratung vorsieht, und welche Profession sich des Themas annimmt, besteht nach wie vor die Befürchtung, dass der gesamte Vorgang für die davon vor allem betroffenen Prostituierten intransparent und damit unberechenbar ist. In diesem einen Behördenkontakt fließen nicht weniger als vier grundverschiedene Vorgänge zusammen: die Anmeldung, die Entscheidung über deren Bescheinigung und damit auch deren Zulassung durch einen behördlichen Akt, die Suche nach und mögliche Entdeckung von verbotenen Menschenhandel und schließlich Informationen bzw. Hinweise auf entsprechende Beratungsstellen. Wenn es nicht gelingt, diese Vorgänge transparent voneinander zu trennen, wird es auch nicht gelingen, das für eine gelingende Beratung essentielle Vertrauen der zu beratenden Personen zu gewinnen.

Sozialpädagog(inn)en oder Sozialarbeiter/innen unterliegen in der Beratung der Verschwiegenheitspflicht nach § 203 StGB. Diese geht über einen „bloßen“ Datenschutz erheblich hinaus. Die Preisgabe des anvertrauten ist nur zulässig, wenn die Verpflichteten dazu durch das ausdrücklich Einverständnis der Betroffenen oder eine gesetzliche Pflicht dazu befugt bzw. nach § 34 StGB gerechtfertigt sind. Selbst wenn eine Prostituierte auf ihre Anonymität verzichtet, sind die Berater/innen zur Verschwiegenheit verpflichtet. Entsprechende Regelungen sind im Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Die beamtenrechtliche Verschwiegenheitspflicht kompensiert diesen Mangel nicht. Denn sie besteht gerade nicht gegenüber oder im Interesse der Beratenden sondern gegenüber dem Dienstherrn, der ggf. über Aussagegenehmigungen entscheidet.

In der Begründung (Seite 70) steht: „Chancen zur Aufdeckung von Hilfe- und Unterstützungsbedarf und zur Vermittlung von Kontakten zu Hilfsangeboten im Kontext von Behördenkontakten sollen jedoch künftig aktiver als bisher genutzt werden, indem Behörden aufgegeben wird, Anhaltspunkten, dass mit einer konkreten Person oder mit Verhältnissen an deren Arbeitsort „etwas nicht stimmt“, nachzugehen.“ Diese Formulierung macht deutlich, dass die vorstehend beschriebene Vertraulichkeit der Beratung hier weder vorgesehen noch beabsichtigt ist.

Der Aufbau und die Gewährleistung einer niedrighschwelligeren oder aufsuchenden freien Hilfestruktur sind wichtige Garantien für eine erfolgreiche Hilfe für Prostituierte. Allerdings sind für die Diakonie Deutschland als langjährige Kooperationspartnerin der Bundesregierung i.S. z. B. des § 4 SGB VIII oder des § 5 SGB XII – um nur einige Beispiele dieser Zusammenarbeit zu nennen – die Ausführungen der Begründung zu möglichen Kooperationsansätzen mit den Angeboten von sog. Nichtregierungsorganisationen schwer nachvollziehbar. Diese Angebote entstehen meist im Rahmen der vor Ort bestehenden sozialen Infrastrukturen deren freie, privatrechtlich verfasste Träger bereits in vielfacher Hinsicht mit den Trägern sozialer Leistung kooperieren. Insoweit gilt das Subsidiaritätsprinzip, welches die essentielle und in vieler Hinsicht erprobte Grundlage für die Zusammenarbeit des Sozialstaates mit freien Trägern ist.

Des weiteren geben wir zu bedenken, dass die vom Entwurf genannten Angebote (z.B. der Migrationsberatung, Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen) z.T. wenig Erfahrungen mit der Beratung von Prostituierten haben und nicht entsprechend qualifiziert sind bzw. dass die erforderlichen Angebote mit dem hinreichend qualifizierten Personal nicht flächendeckend zur Verfügung stehen (z.B. Angebote zum Ausstieg aus der Prostitution und zur beruflichen Neuorientierung). Hinzu kommt, dass zur Zeit die finanziellen Kapazitäten dieser Projekte keinesfalls ausreichen, um eine Beratung, wie sie im Rahmen oder bei adäquater Umsetzung der Gesetzesziele notwendig würde, leisten zu können.

Nach Erfahrung der Diakonie bedingt die notwendige Unterstützung von Prostituierten im Notfall stets auch ausreichend Mittel für die Unterbringung ggf. in besonderen Schutzwohnungen. Ebenfalls ist in den Fällen immer die Bereitschaft sicherzustellen, nicht nur die Beratung für Prostituierte sondern auch die Unterstützung für Betroffenen von Menschenhandel sicherzustellen. Letzteres verlangt ebenfalls eine besondere Qualifikation für z.B. Maßnahmen des Opferschutzes.

§ 9 Abs. 2

Geregelt werden verschiedene Konstellationen in denen das Wohl einer Person in so gravierender Weise gefährdet scheint, dass behördliches Handeln notwendig ist.

Bewertung

Diese Regel wirft dieselben Bedenken gegen die Feststellung und Feststellbarkeit der besonderen Gefahrensituationen für die Prostituierten auf wie § 5 ProstSchG-RegE. Darüber hinaus impliziert die Regelung einen besonderen behördlichen Handlungszwang, der jedoch die Vertraulichkeit und damit auch Verschwiegenheit der beamteten Beratungspersonen grundsätzlich in Frage stellt.

Das sofortige Auslösen von (hoheitlichen) Schutzmaßnahmen und die Weitergabe von Informationen ist neben der damit verbundenen Preisgabe des in der Beratung vertraulich Mitgeteilten (s. dazu die Ausführungen zu Abs. 1) ein geradezu klassisches Fehlverhalten für Beratungssituationen. Der Gesetzentwurf geht geradezu davon aus, dass Verweise auf andere und geeignetere Beratungsstrukturen nicht ausreichen. Damit vernachlässigt er für das behördlich verantwortete Beratungsverfahren ein wichtiges Merkmal der sozialen Beratungsarbeit: die Bereitschaft, sich als Beratungsperson zunächst zurückzunehmen und es den Beratenen zu überlassen, die aufgezeigten Wege aus der Notlage zu beschreiten.

Entsprechend spielt auch das Einverständnis der beratenen Person keine Rolle für das gesetzliche Beratungsverfahren. Dies wirft insbesondere dann besondere Probleme auf, wenn es sich tatsächlich um Betroffene von Menschenhandel handelt bzw. sich diese Menschen in extremen ausbeuterischen Beschäftigungsverhältnissen befinden. Nicht nur sie selber sind aufgrund ihrer Abhängigkeit bzw. Zwangssituation gefährdet sondern auch Angehörige und Familienmitglieder.

§ 10 Gesundheitliche Beratung

§ 10 Abs. 3

Voraussetzung für die Anmeldung ist eine gesundheitliche Beratung durch eine Behörde.

Bewertung

Aufgrund der unregelmäßigen und belastenden Arbeitsbedingungen, möglichen Drogenkonsums und erlittener Gewalt sowie aufgrund der sozialen Benachteiligung ist der gesundheitliche Zustand vieler Prostituierteter schlechter als derjenige der Allgemeinbevölkerung. Entsprechend misst der Gesetzentwurf der gesundheitlichen Beratung zurecht große Bedeutung bei. Erfahrungen zeigen jedoch, dass niedrigschwellige, kostenlose und anonyme Beratungs- und Untersuchungsangebote deutlich effektiver in ihrer Wirkung sind als verpflichtende Beratung. Verpflichtende Beratung ist vielmehr nicht nur auch hier kontraproduktiv. Sie widerspricht insbesondere den bewährten Strategien zur Bekämpfung sexuell übertragbarer Krankheiten.

Für die Diakonie Deutschland ist das Grundprinzip Prävention durch Aufklärung maßgeblich. Präventionskonzepte sollten den einzelnen Menschen befähigen die eigenen Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten zu eigenverantwortlichem Handel zu fördern. Die Handlungskompetenz der Prostituierten sollte durch Aufklärung und Information gestärkt werden.

In diesem Zusammenhang weisen wir auf den Paradigmenwechsel der vergangenen 15 Jahre in der Drogenpolitik hin: zeitgemäße Strategien, die von repressiven Maßnahmen und Sanktionen weg und hin zu

einer erfolgreichen und wirkungsvollen Prävention von HIV/AIDS geführt haben, wendeten folgende Strategien zu einer Minimierung der Risiken an: Einbeziehung der Zielgruppe, Berücksichtigung des Settings sowie verhaltensbezogener Maßnahmen im Dialog zwischen professionellen Experten und Betroffenen. Die positiven Erkenntnisse aus der HIV/AIDS-Prävention sollten auf die Arbeit in der Prostitution übertragen werden.

Unter 21-Jährige müssen sich halbjährlich beraten lassen. Wie im Kontext mit der Anmeldung und der dort erfolgenden obligatorischen Information und Beratung, ist auch hier zu befürchten, dass junge Frauen und Männer dieser Aufforderung nicht nachkommen werden. Folglich sind die Voraussetzungen für eine Anmeldung nicht gegeben, was wiederum die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass diese besonders vulnerable Personengruppe ins Dunkelfeld von illegaler Prostitution und möglicher sexueller Ausbeutung verdrängt und kriminalisiert wird. In diesem Dunkelfeld verstärkt sich die Bedrohung durch Gewalt und Ausbeutung, während gleichzeitig der Zugang zu bestehenden Beratungsangeboten immer weiter erschwert wird. Die Regel ist daher kontraproduktiv.

§ 11 Anordnungen gegenüber Prostituierten

§ 11 ProstSchG-RegE fasst unterschiedliche Tatbestände zusammen, bei denen die zuständigen Behörden den Prostituierten gegenüber die Einhaltung der vorstehend beschriebenen Pflichten mit Anordnungen durchsetzen können. Entsprechend ist diese Regelung eng mit § 33 ProstSchG-RegE verknüpft, wonach in Zuwiderhandlungen gegen diese Anordnungen als Ordnungswidrigkeit geahndet und mit einem Bußgeld belegt werden können.

Bewertung

Insbesondere bei der Durchsetzung der Verpflichtungen nach § 3 ProstSchG-RegE und der damit verbundenen obligatorischen Beratungen nach §§ 8 und 10 ProstSchG-RegE bestätigt diese Regelung die fachlichen Bedenken gegen die hier vorgesehene Beratung. Eine Beratung, die mit Anordnungen und daran anknüpfenden Bußgeldern durchgesetzt werden kann, mag dem Zweck einer behördlichen Belehrung dienen, entspricht aber in keiner Weise dem fachlichen Bild der Beratung. Von daher unterstützt die Diakonie den Vorschlag des Bundesrates zu, § 11 ProstSchG-RegE insgesamt zu streichen (Bundesratsdrucksache 18/8556).

Über diese Empfehlung hinaus halten wir folgende Einzelaspekte des § 11 für bedenklich:

§ 11 Abs. 1

Der Entwurf sieht diese Anordnungsbefugnis insbesondere in der Übergangszeit bei Inkrafttreten des Gesetzes als Möglichkeit, flexibel auf Unsicherheiten zu reagieren, die sich beim als fließend wahrgenommenen Übergang in die Prostitution oder unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes ergeben mögen, bevor die Verpflichtung zur Anmeldung der Prostitution hinreichend bekannt sind. Zudem soll die Anordnung mittelbar die Wahrnehmung des Informations- und Beratungsverfahrens sicherstellen, das solche Informationsdefizite beheben, einen Zugang zu Unterstützungsangeboten öffnen und einen Anstoß zur Reflexion über die Konsequenzen dieser Tätigkeit setzen soll. Weiterhin weist die Begründung bereits an dieser Stelle auf die Möglichkeit hin, mit der dem Bußgeld vorgeschalteten Verwarnung nach § 56 OWiG über ein Verfahren abgestufter Sanktionen für die Beachtung des Gesetzes zu sorgen (BRatsDrs. 18/8556).

Diese Überlegungen überzeugen nicht. Das Gesetz selber wirft mit der Gestaltung des weiten Prostitutionsstatbestandes einen erheblichen Teil der Probleme auf, die nun offenbar die Anordnung und die damit einhergehende Möglichkeit zur Sanktionierung lösen soll. Gerade wenn damit zu rechnen ist, dass in Grenzfällen Unklarheiten über das Bestehen einer Anmeldepflicht bestehen, sind hier Konflikte mit den zuständigen Behörden geradezu vorprogrammiert. Weit entfernt davon, Prostituierte zu schützen und einen vertrauensvollen Umgang mit den zuständigen Ordnungsbehörden sicherzustellen, der aber Voraus-

setzung für das Gelingen der Beratung wäre, verhindert § 11 Abs. 1 ProstSchG-RegE das Entstehen eines solchen Umgangs. Zudem stellt sich die Frage, worauf sich der von der Begründung erwartete Reflexionsprozess über die Konsequenzen der Tätigkeit richten soll. Unter den hier vorgesehenen Rahmenbedingungen dürfte diese Reflexion vor allem auf den Eindruck einer nahezu unvermeidlichen, frühen Konfrontation mit den nach diesem Gesetz stets möglichen Sanktionen und eine Abschreckung hinauslaufen. Dass das Ordnungswidrigkeitsrecht mit der Verwarnung nach §§ 56 ff OWiG eine Möglichkeit vorsieht, auf den ersten Verstoß deeskalierend mit einer bloßen Verwarnung und einem geringfügigen Verwaltungsgeld zu reagieren, vermag die Bedenken gegen diese Regelung nicht zu beschwichtigen. Denn auch diese Verwarnung unterstreicht die Illegalität des Verhaltens. Zudem wird der rechtliche Charakter eines verhängten Verwaltungsgeld für die Adressaten einer Verwarnung wahrscheinlich völlig gleichgültig sein diese nicht davon abhalten, die als Deeskalation vorgesehene Verwarnung als Sanktionierung und die verhängenden Behörden als zu meidende „Gegner“ wahrzunehmen.

§ 11 Abs. 2

Für die Möglichkeit zur Anordnung der Gesundheitsberatung nach Abs. 2 gilt das Gleiche. Auch hier hält die Diakonie die hoheitliche Anordnung als durchsetzbaren hoheitlichen Bescheid, nicht für das geeignete Mittel, um das eigentlich benötigte Vertrauen in das mit dem Gesetz „angebotene“ Beratungsnetzwerk zu begründen. Wichtiger, als die behördliche Beratung zu erzwingen, erschiene es, freie Beratungsangebote hinreichend zu stützen, um auf diesem Weg eine belastbar finanzierte Beratungs-Infrastruktur aufzubauen und zu klären, wie und wieweit zwischen diesen und den zuständigen Behörden Zusammenarbeit notwendig und sinnvoll ist.

§ 11 Abs. 3 und 4

Insofern schließt sich die Diakonie Deutschland den vom Bundesrat in seiner Stellungnahme (BRatsdrucks. 18/8556) geäußerten Bedenken an. In der Tat ist nicht ersichtlich, dass und inwieweit neben dem Immissionsschutzrecht und dem allgemeinen Ordnungsrecht besondere Rechtsgrundlage für Anordnungen erforderlich sind, um die Umwelt vor unzumutbaren Belästigungen durch die anmelde- aber nicht erlaubnispflichtige Prostitution zu schützen. Sowohl das Immissionsschutzrecht als auch die bestehende Rechtsprechung zum Tatbestand der öffentlichen Ordnung enthalten hinreichende Handhaben, um rechtsicher und angemessen auf bestehende Störungen des Umfelds durch die rücksichtslose Ausübung von Prostitution zu reagieren. Vor diesem Hintergrund lässt der Entwurf jede Auseinandersetzung mit der Frage vermissen, weshalb die dort vorgesehenen und angemessenen Regelungen nicht ausreichen, um einen hinreichenden den angemessenen Schutz zu gewährleisten. Wie der Bundesrat kann sich auch die Diakonie nicht dem Eindruck verschließen, dass Abs. 3 zum Instrument werden könnte, die Prostitution im öffentlichen Raum unsichtbar zu machen, was bestehende Probleme zwar verdrängen aber nicht lösen würde.

Zurecht weist die Stellungnahme des Bundesrates auf die erhebliche Reichweite der Anordnungen nach Abs. 3 und 4 (Einstellen der Tätigkeit) und den damit einhergehenden möglichen Eingriff in das Grundrecht auf Art. 12 GG hin (BRat-Drs. 18/8556). Insofern ist es nicht nachvollziehbar, weshalb es der gesetzlichen Unterscheidung von Anordnungen (Abs. 3) und einer ergänzenden Befugnis zu weiteren Anordnungen für den Fall der Erfolglosigkeit der ersten Maßnahmen (Abs. 4) bedarf. Das Ordnungsrecht gibt den zuständigen Behörden einen weiten Ermessensspielraum, um angemessen auf Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung reagieren zu können. Zu diesen Mittel gehört nicht nur die Vollstreckung einmal getroffener Anordnungen, wenn deren Adressaten diese nicht befolgen. Sollte sich eine erste Anordnung als nicht erfolgreich herausstellen, haben Behörden eine solche erkennbar erfolglose Anordnung nicht durchzusetzen sondern durch eine geeignetere zu ergänzen. Das von § 11 Abs. 3 und 4 vorgesehene Verfahren, wirft insofern mehr Bedenken auf, als dass es effektives Handeln ermöglicht.

Abschnitte 3 und 4: Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes; anlassbezogene Anzeigepflichten; Pflichten der Betreiber

Bewertung

Für die Diakonie Deutschland ist das Hauptziel eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes die Stärkung der Rechte von Prostituierten, um vor allem Gewalt und Ausbeutung zu verhindern. Ein wichtiger Baustein sind gewerberechtliche Instrumente - konkret eine Erlaubnispflicht wenigstens für Bordelle und alle sonstigen Stätten, in denen sexuelle Dienstleistungen angebahnt oder erbracht werden. Die Diakonie Deutschland erhofft sich neben verbesserten Arbeitsbedingungen bessere Rahmenbedingungen für die Sicherheit und Gesundheit der in der Prostitution Tätigen.

Von daher begrüßt die Diakonie Deutschland eine Erlaubnispflicht grundsätzlich, aber sie muss so ausgestaltet werden, dass diese gesetzlichen oder behördlichen Regelungen für Kleinbetriebe umsetzbar sind und nicht die Großanbieter in ihrer wachsenden Monopolstellung stützen. Insofern erscheinen Regelungen über die Größe und Anzahl von Bordellen erforderlich.

§ 32 Kondompflicht

Kundinnen und Kunden von Prostituierten sowie Prostituierte haben dafür Sorge zu tragen, dass beim Geschlechtsverkehr Kondome verwendet werden.

Bewertung

Die Einführung der Kondompflicht könnte eine präventive Maßnahme zum Schutz von Prostituierten sein. Allerdings entzieht sich deren Befolgung jeglicher staatlicher Kontrolle, was die daran anknüpfenden Ordnungswidrigkeitstatbestände ins Leere laufen lässt. Zudem ist zu befürchten, dass diese ausdrückliche Pflicht gleichwohl oder gerade Angebote veranlasst, die gegen entsprechend höhere Bezahlung sexuelle Dienstleistungen ohne diesen Schutz anbieten.

Aus Sicht der Beratungsstellen der Diakonie sind präventive Maßnahmen durch Aufklärung (§ 3 IfSG) der richtige Weg. In diesem Zusammenhang weisen wir auf den Paradigmenwechsel in der Drogenpolitik hin. Zeitgemäße Strategien, die weg von repressiven Maßnahmen und Sanktionen hin zu erfolgreichen und wirkungsvollen Prävention von HIV/AIDS geführt haben, sollten auf die Arbeit mit Prostituierten übertragen werden.

§ 33 Bußgeldvorschriften

§ 33 Abs. 1 Nr. 1

§ 33 Abs. 1 Nr. 1 regelt die Bußgeldvorschrift, wenn die Tätigkeit als Prostituierte ohne eine Anmeldepflicht ausgeübt wurde.

Anknüpfend an die vorausgegangene Empfehlung, jedenfalls § 11 ProstSchG-RegE möglichst aber die gesamten §§ 3 bis 11 ProstSchG-RegE zu streichen, erübrigen sich nach Ansicht der Diakonie Deutschland auch die an diesen Anordnungen anknüpfenden Ordnungswidrigkeitstatbestände. Hinzu kommt folgende Überlegung: Verstöße insbesondere gegen die in § 11 Abs. 1 und 2 ProstSchG-RegE benannten Anordnungen und die Anmeldepflicht aus § 3 ProstSchG-RegE sollten grundsätzlich eher als Hinweis auf Probleme und nicht als Anlass zur Verhängung von Bußgeldern gewertet werden. Gerade in einer Lage in der es darum ginge, das Zutrauen der Betroffenen in staatliche Schutz- und Hilfestrukturen zu gewinnen, kommt von dieser Seite bestenfalls eine Verwarnung, bestimmt aber nicht die eigentlich benötigte Unterstützung. Deshalb erscheinen die Ordnungswidrigkeitstatbestände des § 33 Abs. 1 ProstSchG-RegE insgesamt kontraproduktiv.

Darüber hinaus stellt die Diakonie jedenfalls für die Ordnungswidrigkeiten nach § 33 Abs. 1 und 2 ProstSchG-RegE die in der Begründung dargestellte Erforderlichkeit in Frage. Nach § 11 ist es bereits möglich, die Einhaltung der Pflichten nach dem ProstSchG-RegE mit Anordnungen sicherzustellen (was im Übrigen auch auf der Grundlage des allgemeinen Ordnungsrechts möglich wäre, s. o.). Diese Anordnungen sind wiederum vollstreckbar, so dass die Ordnungsbehörden bei konkretem Zuwiderhandeln angemessen einschreiten und rechtmäßiges Verhalten sicherstellen kann. Dass zudem noch Ordnungswidrigkeiten vorgesehen sind, Verwarnungen ausgesprochen und Bußgelder verhängt werden können, trägt zur Illegalisierung der Prostitution bei und steht damit im direkten Gegensatz zum Anspruch des Gesetzes, die einzelnen Prostituierten zu schützen und abzusichern. Vor diesem Hintergrund kann auch die Möglichkeit, über die Verwarnung ein gestuftes Sanktionsverfahren und die Einhaltung des Erforderlichkeitsprinzips sicherzustellen (so die Begründung Bundestagsdrucks. 156 (16 S. 105), die Bedenken gegen die Notwendigkeit des Bußgeldverfahrens selbst nicht auszuräumen. Der Effekt, dass die Prostituierten in die Illegalität gedrängt werden, wird damit nicht beseitigt sondern gerade erst ermöglicht.

Die Verletzung der Kondompflicht gem. § 11 Abs. 1 Nr. 3 zum Gegenstand einer eigenständigen Ordnungswidrigkeit zu machen, hält die Diakonie für ebenso problematisch wie diese Pflicht als solche. Der Wirksamkeit des Ordnungswidrigkeitstatbestands steht die mangelnde Kontrollierbarkeit dieser Pflicht entgegen, so dass diese Regelung weder general- noch spezialpräventive Wirkung entfalten dürfte. Insofern teilt die Diakonie die Bedenken des Bundesrates.

Zur Höhe des Ordnungsgeldes in Höhe von 1000,00 € für die Ordnungswidrigkeiten nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 und 2 weist die Diakonie darauf hin, dass sich dieser Höchstbetrag im Vergleich zum Referentenentwurf verdoppelt hat. Bei einer Zielgruppe, die deren Vulnerabilität und Abhängigkeit in vielen Fällen gerade auf eine erhebliche Verschuldungssituation zurückgeht, erscheint das Hinzutreten einer weiteren und von vornherein durchsetzbaren, hoheitlichen Zahlungsverpflichtung grundsätzlich problematisch. Dessen Erhöhung kann allenfalls zur Ausweitung der Notlage, keineswegs aber zu deren Beseitigung und mehr Schutz beitragen.

Berlin, den 30. Mai 2016

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik
Diakonie Deutschland