Stellungnahme

.

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 zu den Referentenentwürfen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) der

- **Verordnung über das Verfahren zur Anmeldung einer Tätigkeit als Prostituierte oder Prostituierter (Prostitutions-Anmeldeverordnung-ProstAV)**
- **Verordnung über die Führung einer Bundesstatistik nach dem Prostituiertenschutzgesetz (Prostitution-Statistikverordnung ProstStatV)**

Die Diakonie Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit, zu den Referentenentwürfen der Verordnungen über das Verfahren zur Anmeldung einer Tätigkeit als Prostituierte oder Prostituierter (Prostitutions-Anmeldeverordnung-ProstAV) sowie über die Führung einer Bundesstatistik nach dem Prostituiertenschutzgesetz (Prostitution-Statistikverordnung ProstStatV) Stellung zu nehmen. Das BMFSFJ setzt damit die Verordnungsermächtigungen nach § 36 Abs. 2 und § 36 Abs. 3 ProstSchG um.

1. Zur Verordnung über das Verfahren zur Anmeldung einer Tätigkeit als Prostituierte oder Prostituierter (Prostitutions-Anmeldeverordnung-ProstAV)

§ 1 ProstAV Angaben zur Wohnung oder der Zustellanschrift

Hierzu weisen wir auf zwei grundsätzliche Probleme hin, die sich bei der Umsetzung dieser Regelung ergeben können:

Bereits jetzt gibt es einen „Handel mit Meldeadressen“, durch den sich Personen, die z. B. als Migrant*innen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus keine solche Adresse vorweisen können, gegen Zahlung auf eine vorgetäuschte Meldeadresse berufen können. Dieser Handel dürfte im Zuge des zwingenden Anmeldeverfahrens zunehmen, womit auch der finanzielle Druck auf die Betroffenen weiter wachsen wird. Ein weiteres Problem besteht insbesondere für Migrant*innen, die für kurze Zeit nach Deutschland kommen und ihre ausländische Meldeanschrift nicht ändern. In vielen europäischen und außereuropäischen Ländern ist Prostitution verboten oder jedenfalls gesellschaftlich geächtet. In diesen Fällen haben die Betroffenen bei Bekanntwerden ihrer Tätigkeit schwerwiegende Repressalien seitens der Gesellschaft oder ihrer Familie zu befürchten.

Als Zustellanschrift kommt auch eine Hilfsorganisation in Frage. Was ist die Folge, wenn die Prostituierte Angaben macht, ohne dass die Hilfsorganisation in Kenntnis gesetzt worden ist?

§ 2 Anmeldebescheinigung und Aliasbescheinigung mit Anlage 1 zum Entwurf

Die Diakonie Deutschland befürchtet, dass die vorgesehene Anmelde- und Aliasbescheinigung das Stigma für Prostituierte noch deutlicher spürbar machen wird und damit eine unzumutbare Belastung darstellt. § 2 und Anlage 1 zur Verordnung sehen eine in Papierform ausgestellte Bescheinigung vor, die sämtliche relevante Daten und den Zweck der Bescheinigung („die Inhaberin / der Inhaber dieses Dokumentes hat eine Tätigkeit nach § 3 ProstSchG angemeldet“) deutlich erkennbar macht.

Da – wie auch der Gesetzentwurf bestätigt – die Prostitution als Beruf am Schutz des Art. 12 GG teilhat, sind bei den im Verordnungsentwurf vorgesehenen Maßnahmen die für staatliche Maßnahmen zur Regelung der Berufstätigkeit geltenden verfassungsrechtlichen Schranken zu beachten. Im Fall der Ausstellung der Anmeldebescheinigung handelt es sich um eine Regelung der Berufsausübung, die einem sachlichen Zweck dienen und angemessen sein muss. Zwar mag es sinnvoll sein, mit der Anmeldebescheinigung die legale Berufsausübung ihrer Inhaber*innen zu dokumentieren. Gleichwohl verbinden sich mit der vorgesehenen Papierform der Anmeldebescheinigung Sicherheitsrisiken für die Inhaber*innen, die in dieser Form vermeidbar und bei ihrer Verwirklichung in ihren Auswirkungen unangemessen hoch sind.

Auch wenn es zum Zweck einer Bescheinigung gehört, über bestimmte Fakten Auskunft zu erteilen, gilt dies nur denjenigen gegenüber, denen diese Fakten bestimmungsgemäß zugänglich gemacht werden sollen. Bei sensiblen personenbezogenen Daten ist der mit der Bescheinigung verbundene Mitteilungszweck mit berechtigten persönlichen Belangen derjenigen in Ausgleich zu bringen, auf die sich diese Daten beziehen. Gegenüber Prostituierten ist diese Rücksichtnahme in besonderer Weise geboten. Die vom ProstSchG ausdrücklich gewürdigte Besonderheit der Prostitution als Beruf besteht in der Stigmatisierung und sozialen Ausgrenzung der ihn Ausübenden. Die auszustellende Bescheinigung darf nicht dazu beitragen, diese Ausgrenzung oder die Gefahr einer nicht gewünschten Entdeckung zu verschärfen.

Dies ist aber bei der hier vorgesehenen Form der Bescheinigung zu befürchten. Solange die Betreffenden nicht die Alias-Bescheinigung wählen, gibt die vorgesehene Papierform jedem Lesenden sofort alle relevanten Daten preis. Aber auch bei der Alias-Form lässt sich die Identität zusammen mit dem (für andere Kontrollzwecke ebenfalls mitzuführenden) Personalausweis ohne weiteres entschlüsseln. Es ist absehbar, dass nicht nur zuständige Beamte bei zulässigen Kontrollen sondern z. B. auch jede/r zufällige Finder*in einer solchen Bescheinigung sofort erkennen kann, dass die darinnen bezeichnete Person der Prostitution nachgeht. Gerade in den vorstehend beschriebenen Fällen, in denen Prostituierten mit ausländischer Staatsangehörigkeit in ihren Heimatländern Repressionen oder gar Sanktionen wegen ihrer Tätigkeit drohen, wird deutlich, dass die Anmeldebescheinigung in den falschen Händen zu einem gefährlichen Druckmittel werden kann.

Das Risiko eines Datenmissbrauchs durch unbefugte Leser*innen lassen sich mit einer Chip-Karte ohne großen Aufwand reduzieren, wenn nicht sogar ganz vermeiden. Der Sicherheitsstandard (Verschlüsselung der Daten) ist mittlerweile so hoch, dass diese Karten keinerlei Rückschlüsse mehr auf die codierten Daten zulassen. Damit sind die personenbezogenen Daten auf einer solchen Karte deutlich effektiver als bei der Papierform vor Missbrauch durch unbefugten Dritte geschützt. Da solche Chipkarten jederzeit neu programmiert werden können, sind sie als Datenträger zudem erheblich wirtschaftlicher als die aufwändig und fälschungssicher zu druckenden Papierausweise.

Damit gibt es eine deutlich geeignetere, weniger belastende Möglichkeit, den Regulierungszwecken im Prostitutionswesen nachzukommen. Die Diakonie hält es deshalb für unabdingbar, diese einzusetzen. Die mit einem Datenmissbrauch einhergehenden Risiken für die Betroffenen stehen in keinem Verhältnis zu dem möglicherweise anfallenden Mehraufwand bei der Einführung des Chipkarten-Systems. Die mit der Anmeldebescheinigung in Papierform einhergehenden Belastungen für die Betroffenen sind damit weder erforderlich noch verhältnismäßig. Die Diakonie ersucht dringend darum, an deren Stelle eine programmierbare Chipkarte zu verwenden. Wenn an der Papierform für die Bescheinigung festgehalten wird, sollte alternativ zu der Formulierung „die Inhaberin / der Inhaber dieses Dokumentes hat eine Tätigkeit nach § 3 ProstSchG angemeldet“ eine anonyme Zahlenfolge festgelegt werden.

§ 4 Tätigkeitsorte, Geltungsbereich, Zuständigkeitswechsel

In Absatz 1 sollen die Länder oder Kommunen benannt werden, in denen die Tätigkeit geplant sind. Die Diakonie Deutschland begrüßt, dass die Prostituierten beliebig viele Länder und Kommunen als Tätigkeitsorte benennen dürfen. In diesem Zusammenhang stellt sich die praktische Frage, ob ausreichend Platz auf der geplanten Anmeldebescheinigung zur Verfügung steht.

Probleme könnte es geben, wenn Länder von der Erlaubnis Gebrauch machen, die Genehmigung abweichend vom Bundesgesetz nur ortsgebunden zu erteilen.

§ 5 Datenermittlung

Absatz 1 verpflichtet die zuständigen Behörden, die Daten an die angegebene weitere Tätigkeitsbehörde zuständige Behörde weiterzugeben. Weil es sich hier um besonders sensible personenbezogen Daten handelt, sollte demzufolge nur ein begrenzter Kreis von Behörden die Daten erhalten (vgl. Begründung zu § 34 Absatz 6 ProstSchG-RefE)

Gerade im Hinblick auf die weitgefasste Möglichkeit potentielle Tätigkeitsorte anzugeben, ist durchaus nicht sicher, dass die Prostituierten ihre Absicht tatsächlich ausführen und an den genannten Tätigkeitsorten arbeiten. Dennoch erhalten die an diesen Orten zuständigen Behörden den Zugriff auf alle relevanten Daten in Bezug auf diese Person. Im Interesse der Datensparsamkeit gem. § 3a BDSG halten wir diese Regelung nicht für zielführend. Sie stellt den an sich den Prostituierten entgegenkommenden Zweck der Regelung von § 4 in Frage, da mit jeder dieser Nennung ein Datentransfer und die Möglichkeit verbunden ist, dass die Daten an einem weiteren Speicherort unberechtigt eingesehen oder unsachgemäß bearbeitet werden können.

Von daher erschließt sich der Diakonie Deutschland der Sinn nicht. In der Begründung steht, dass „mit Blick auf den behördlichen Schutzauftrag soll der dort zuständigen Behörde die Daten in gleicher Weise zur Verfügung stehen. Was ist die Folge, wenn die Prostituierte ihrer Tätigkeit dort nicht nachgeht?

2. Zur Verordnung über die Führung einer Bundesstatistik nach dem Prostituiertenschutzgesetz (Prostitution-Statistikverordnung ProstStatV)

Durch die Verordnung über die Führung einer Bundesstatistik nach dem Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) im Sinne von § 36 Abs. 3 i. V. m. § 35 des ProstSchG wird die Durchführung einer Bundesstatistik zur Erhebung von Daten über die Umsetzung des ProstSchG geregelt.

Die Diakonie begrüßt grundsätzlich die Führung einer Statistik, weil sie zu einer Versachlichung der Diskussion beiträgt und eine wichtige Grundlage für wissenschaftliche und fachliche Diskurse bietet. Für Deutschland liegen keine verlässlichen empirischen Daten darüber vor, wie viele Personen in Deutschland der Prostitution nachgehen. Es ist jedoch von einer sehr hohen Dunkelziffer auszugehen.

Anknüpfungspunkt für die Erhebung der Daten sind Sachverhalte der Anmeldung der Prostitutionstätigkeit sowie der Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes.

Die Diakonie Deutschland gibt zu Bedenken, dass aus Angst vor Verlust der Anonymität und Ausgrenzung nicht wenige Prostituierte auf die Anmeldung verzichten und im Verborgenen arbeiten werden. Insbesondere Frauen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus werden durch die Anmeldepflicht noch stärker in die Illegalität gedrängt.

Diese Daten sollen als Grundlage für die weitere fachliche Diskussion dienen und unter anderem dazu beitragen, den Bedarf an Unterstützungsangeboten künftig besser planen zu können. Der Anspruch, dass diese Daten für die Verbesserung der Situation von Menschen in der Prostitution von großer Bedeutung sind, und dass entsprechend ihrer jeweiligen Bedarfe und Lebenssituationen Beratungs- und Unterstüt-

zungsangebote vorhanden sein sollen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings können die aus einer Bundestatistik gewonnenen Erkenntnisse nur begrenzt zu diesem Ziel beitragen. Möglich ist z.B., aus Erkenntnissen über die Anzahl zugelassener Prostitutionsgewerbe und den Angaben über die Ausübungsorte darauf zu schließen, dass Nachfrage nach Beratungs- und Unterstützungsangeboten bestehen wird und ungefähr einzuschätzen, wie groß diese ausfallen wird. Hier darf es zu keiner Fehlinterpretation dahingehend kommen, dass z.B. aus einer geringen Anzahl an Anmeldungen der Schluss gezogen wird, ein Beratungsbedarf sei nicht notwendig. Weil davon auszugehen ist, dass sich eine nicht unerheblich große Zahl mit einem entsprechenden Unterstützungsbedarf nicht anmelden wird, sind auch in Städten und Kommunen mit einer geringen Zahl von angemeldeten Prostituierten Beratungsstellen vorzuhalten. Vor allem aufgrund ihrer Vulnerabilität wird diese Gruppe schwierig zu erreichen sein.

Weil es das Ziel statistischer Methoden ist, Aussagen über die Gesamtheit zu machen, lassen die gewonnenen statistischen Daten keine Rückschlüsse darauf zu, welche konkreten Angebote erforderlich sind und in welcher Hinsicht Unterstützung benötigt wird. Erkenntnisse über die Bedarfe und die Lebenssituationen der Zielgruppe müssen mit der wissenschaftlich-fundierten Methode der Bedarfsanalyse erhoben werden. Dabei kommt nicht die statistische Größe „Bedarf“ zum Tragen. Bedarfe i. S. d. Bedarfsanalyse sind erfahrungsabhängige, dynamische und individuell unterschiedliche Konstrukte. Die Diakonie Deutschland würde es sehr begrüßen, wenn aufgrund der unzureichenden Forschungslage in Deutschland eine wissenschaftlich fundierte Bedarfsanalyse zu den Bedarfen und Lebenslagen von Menschen in der Prostitution erfolgen würde.

§ 1 Umfang der Erhebungen

Der Verordnungsentwurf lässt nicht erkennen, inwiefern sie mit der Ermächtigungsgrundlage vereinbar ist. Die gesetzliche Vorgabe in § 35 Abs. 1 zur Führung einer Bundesstatistik wird durch § 1 VO zunächst neu gruppiert, ohne dass erläutert wird, in welchem Zusammenhang sie die vier Gruppen mit den 10 Ziffern der rechtlichen Anordnung stehen. Gemäß dem ProstSchG ist eine Bundestatistik mit 10 Sachverhalten zu erheben. Nähere Vorschriften sind in der Rechtsverordnung zu regeln.

§§ 2 – 5 Erhebungsmerkmale für die Statistik über die Prostitutionstätigkeit

Für Menschen in der Prostitution soll neben der Erteilung, Ablehnung der Erteilung und der Verlängerung als zusätzliche Merkmale das Geburtsjahr, die Länder oder Kreise in denen die Tätigkeit geplant ist, der Sitz der Behörde und die Staatsangehörigkeit erhoben werden.

Nicht alle der hier genannten Erhebungsmerkmale lassen sich dabei auf § 35 ProstSchG zurückführen. Damit werfen sie die Frage nach der Sinnhaftigkeit und nicht zuletzt auch nach der Berechtigung zum Erheben dieser Daten auf. Gerade weil es im Rahmen einer Statistik nicht mehr um die individuelle Zulassung einzelner Personen geht, stellt sich hier nochmals deutlich die Frage nach dem Erkenntniswert der abgefragten Aspekte. Zum einen muss in einer Statistik vermieden werden, dass sich anonymisiertes Datenmaterial auf individuelle Einzelfälle zurückverfolgen lässt. Zum anderen beeinflussen die einzelnen Erhebungskriterien den Inhalt einer Statistik: Nicht sachdienliche Erhebungsmerkmale können diesen Inhalt verzerren und damit die Aussagekraft der gesamten Statistik in Frage stellen. Vor diesem Hintergrund halten wir folgende Erhebungsmerkmale für kritisch:

Nr. 2 Geburtsjahr der anmeldepflichtigen Person: Die Abfrage des Geburtsjahrs der Prostituierten ist von § 35 ProstSchG nicht gedeckt und wirft die Frage nach der Relevanz des Kriteriums auf. Auch im Hinblick auf den Zweck, Personen in der Prostitution besser zu schützen, erscheint die Angabe des konkreten Alters nicht erforderlich.

Das ProstSchG nimmt mit der besonderen Behandlung von Prostituierten vor Vollendung des 21. Lebensjahres in Anspruch, diesen durch eng getaktete Kontrolle einen speziellen Schutz zu gewähren. Soweit die Statistik den Aufbau einer tragfähigen Unterstützungsstruktur fördern soll, erscheint es zwar nachvollziehbar festzustellen, wie viele Prostituierte eines solchen besonderen Schutzes bedürfen. Allerdings ist dafür nicht die Benennung des Geburtsdatums erforderlich.

An sich lässt bereits der aus Nr. 1 absehbare Turnus der Anmeldung (jährlich statt zweijährig wie für die älteren Prostituierten) entsprechende Rückschlüsse zu. Die bessere Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Personengruppen ließe sich auch mit einer generellen Angabe dazu erreichen, ob das 21. Lebensjahr noch nicht oder bereits vollendet ist.

Wir schlagen deshalb vor, das Kriterium entsprechend abzuändern und zu verallgemeinern.

§ 2 Nr. 3, § 4 Nr. 2, § 5 Nr. 2 Länder, Kreise, kreisfreie Städte, in denen die Tätigkeit geplant ist: Auch dieses Merkmal ist entbehrlich. Es fördert – insbesondere wenn die Statistik kleine Orte im ländlichen Bereich nennt –unzulässige Rückschlüsse auf die einzelnen Personen.

§ 2 Nr. 5 Staatsangehörigkeit der anmeldepflichtigen Person: auch dieses Kriterium ist entbehrlich. Erfahrung aus der Praxis der Fachberatungsstellen belegen, dass viele Prostituierte aus Ländern vornehmlich in Osteuropa kommen, in denen die Prostitution verboten ist. Es darf nicht zu politischen Fehlinterpretationen kommen.

Die hier kritisierten Erhebungsmerkmale sind nicht nur für sich genommen unerheblich. Gerade in ihrer Kombination erweisen sie sich als kritisch. Denn sie lassen mindestens bei entsprechender Engführung bzw. Auswahl örtlicher Bezugsräume und Tätigkeitsorte den gerade für die Personengruppe der Prostituierten problematischen Rückschluss auf individuelle Personen zu. Das ProstSchG ermöglicht den in der Prostitution tätigen Menschen ihre Anonymität zu wahren. Diese Möglichkeit darf die Statistik nicht unterlaufen.

Berlin, den 10. April 2017

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik
Diakonie Deutschland