

# 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 zum Referentenentwurf des BMFSFJ eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (ProstSchG-E) – Stand: 29.07.2015**

Die Diakonie Deutschland dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum oben genannten Referentenentwurf, die wir gerne nutzen. Die Diakonie Deutschland begrüßt das Anliegen der Bundesregierung, in dieser Legislaturperiode gesetzliche Änderungen auf den Weg zu bringen. Wir sehen dringenden Handlungsbedarf zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes. Oberstes Ziel muss aus unserer Sicht sein, die Rechte sowohl von Prostituierten als auch der von Menschenhandel Betroffenen zu stärken. Nur so kann ausreichend Schutz und Unterstützung in ausbeuterischen Situationen gewährleistet werden.

Prostitution ist vielschichtig und tritt in sehr unterschiedlichen Erscheinungsformen auf. Prostitution ist kein Beruf wie jeder andere, jedoch für viele eine Erwerbstätigkeit. Sexarbeit bringt die in der Prostitution Tätigen unausweichlich in sehr engen Kontakt mit ihren Kunden. Sich trotzdem gegen diese abgrenzen, die eigenen Rechte wahren zu können sowie achtsam mit der eigenen Selbstbestimmung umgehen zu können, ist ein wichtiger Aspekt bei der Ausgestaltung von Schutz und Unterstützung. Prostituierte leiden häufig unter Gewalterfahrungen und gesundheitlichen Problemen und sind oft von unzumutbaren Arbeitsbedingungen und Ausbeutung betroffen. Die Lebensrealität der Prostituierten bewegt sich häufig in Graubereichen, in denen die Motivation zur Prostitution, die Lebenslagen und Biografien ebenso wie der Kontext und die Erscheinungsformen differieren. Gleichgültig in welcher Position sich Prostituierte befinden, werden sie nach wie vor stark stigmatisiert und diskriminiert.

Der vorliegende Referentenentwurf erhebt den Anspruch, das Selbstbestimmungsrecht der Menschen in der Prostitution zu stärken und fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung verträglicher 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 den falschen Weg, diese Ziele zu erreichen. Bezogen auf den Menschenhandel sind vor allem Änderungen im Ausländerrecht erforderlich.

Für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband ist die soziale Arbeit mit Prostituierten wesentlich davon bestimmt, ihnen mit Respekt und Akzeptanz zu begegnen. 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 nicht preis. Die auch vom Gesetzentwurf viel-

fach benannte Besonderheit ihrer Tätigkeit liegt gerade in dem der Prostitution anhaftendem Stigma. Das Stigma degradiert und grenzt aus und verhindert den respektvollen Umgang mit der Person. Entsprechend reduziert sich die Möglichkeit, sich bewusst neu zu orientieren und verfestigt damit auch Abhängigkeit der Prostituierten.

Insofern begrüßt die Diakonie Deutschland das Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs, das Selbstbestimmungsrecht von Menschen in der Prostitution zu stärken. 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 die hier konzipierte Anmeldepflicht nach Ansicht der Diakonie Deutschland zur Umsetzung der sinnvollen Ziele völlig ungeeignet ist. Als Verband, der eine Vielzahl von Beratungsstellen mit langjähriger Erfahrung vertritt, vermissen wir in der konkreten Umsetzung der genannten Ziele die Bereitschaft, Prostituierten mit Respekt zu begegnen und die Bereitschaft, sich bei der Suche nach angemessenen Regelungen mit deren Lebensverhältnissen auseinanderzusetzen. Der Entwurf verstärkt eher die Stigmatisierung. Die vorgesehenen Maßnahmen erscheinen kontraproduktiv und lassen befürchten, dass sie zu einer weiteren Kriminalisierung vor allem von jungen Frauen in der Prostitution beitragen und damit deren Problem noch verschärfen.

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.

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 lässt dessen Umsetzung im Referentenentwurf nicht erwarten, dass sich die Zielgruppen auf die hier vorgeschlagenen Konzepte einlassen werden.

Im Folgenden nimmt die Diakonie Deutschland zu einzelnen Regelungsvorschlägen Stellung, die uns besonders relevant erscheinen:

## § 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. Neben der aus § 1 ProstSchG-E folgenden Abgrenzung, die Minderjährige generell von berufs- und gewerbsmäßigen Tätigkeiten ausschließt und sie dem Schutz vor dem sexuellen Missbrauch Minderjähriger unterstellt, ergeben sich aus § 2 ProstSchG-E vor allem folgende Schlüsse:*

## **Bewertung**

Ob eine volljährige Person Prostituierte oder Prostituerter im Sinne des ProstSchG-E ist, richtet sich allein danach, ob die von ihnen angebotenen Dienstleistungen dem § 2 Abs. 2 ProstSchG-E unterliegen. Unerheblich ist damit, ob die betreffenden Personen einer solchen Tätigkeit regelmäßig nachgehen oder (so lange es sich um eine geldwerte Gegenleistung handelt) in welcher Form sie das erzielte Entgelt erhalten. Der Prostitutionstatbestand ist somit sehr weit gefasst.

Allerdings stellt sich die Frage, ob diese weite Fassung des Prostitutionstatbestandes den tatsächlichen Lebensverhältnissen der Betroffenen entspricht und eine für die Schutzbedürfnisse adäquate Lösung bietet. 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. Wie und wann Sexualität als Handelsware eingesetzt wird, wird individuell unterschiedlich verstanden. Für die Prostituierte kann die Tätigkeit eine gelegentliche Aufbesserung des Einkommens sein oder über Jahre hinweg 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 Referentenentwurf 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 betreffe 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.

## **§ 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.

## § 3 Anmeldepflicht für Prostituierte

### Zusammenfassende Bewertung zur Anmeldepflicht

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. 3 ProstSch-E) begrüßenswert.

Die Diakonie Deutschland hält eine Anmeldepflicht – die zu der bereits bestehenden Anmeldepflicht beim Finanzamt und der Krankenversicherung hinzutritt – für ungeeignet und nicht umsetzbar. 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 die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele deutlich. Denn die in der Begründung genannten Ziele eines niedrigschwelligen Zugangs zu Beratung lassen sich mit den hier gestalteten Mitteln 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. Sie verkennt die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beratung. Letztlich kann eine solche Verpflichtung dazu beitragen, dass das Dunkelfeld noch weiter wächst, wenn und weil sich – vor allem Prostituierte mit Migrationshintergrund – gar nicht erst auf das Gespräch mit den Behörden einlassen.

### § 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.*

### Verfassungsrechtliche Bedenken

Aus grundrechtlicher Sicht berührt dieses Anmeldeerfordernis den Schutzbereich des Artikels 12 GG. Auch wenn die Prostitution in vieler Hinsicht kein Beruf ist wie jeder andere und besondere Belastungen für die Ausübenden mit sich bringt, steht sie unter dem Schutz des Artikel 12 Abs. 1 GG. Regelungen, die Voraussetzungen für die legale Ausübung dieses Berufs festlegen, unterliegen den abgestuften Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an deren Rechtfertigung stellt. Grundsätzlich betrifft ein gewerberechtliches Anmeldungserfordernis nur die Berufsausübung. Allerdings ist hier das gesamte Erscheinungsbild der Anzeigepflicht zu berücksichtigen. Zu diesem gehört, dass das Gesetz es der jeweiligen Behörde ausdrücklich auferlegt, die Anmeldung bestätigende Bescheinigung und damit auch die angemeldete Tätigkeit als Prostituierte zu versagen, wenn die Anmeldenden nicht „hinreichend einsichtsfähig“ sind, um die Tragweite ihrer Entscheidung zu erfassen. Den jeweiligen Amtsträgern wird insofern ein Beurteilungsermessens darüber eingeräumt, ob die Versagungstatbestände vorliegen (hierzu unter § 5). Da das Gesetz die legale Berufsausübung vom Vorhandensein persönlicher Eigenschaften und Fähigkeiten abhängig macht, ist folglich von einer subjektiven Zulassungsvoraussetzung auszugehen. Hierfür spricht auch, dass die Ausübung der Prostitution ohne eine solche Bescheinigung gemäß § 33 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG-E einen Ordnungswidrigkeitstatbestand darstellt. Eine legale Berufsausübung ist daher nur möglich, wenn sich die Prostituierten dem Verfahren unterwerfen und die begehrte Bescheinigung auch erhalten. Dass eine

Ordnungswidrigkeit nach § 33 Abs. 1 Satz 1 ProstSchG-E nicht zur Verhängung eines Bußgeldes führt, steht dieser Einschätzung nicht entgegen.

Diese Ausgestaltung und Beschränkungen bei der Aufnahme der Tätigkeit gehen in ihrem Gewicht erheblich über die Eingriffswirkung einer bloßen Berufsausübungsregelung hinaus und stellen eine sogenannte subjektive (weil von persönlichen Voraussetzungen und Eigenschaften der Grundrechtsträger abhängige) Berufszugangsbeschränkung dar. D.h. das Gesetz regelt nicht nur wie, sondern auch ob Prostituierte ihrer Tätigkeit nachgehen dürfen. Eine solche Zugangsregelung ist nur verfassungsgemäß, wenn sie in angemessener Weise dem Schutz gewichtiger Gemeinschaftsgüter dient.

Dass dies bei der zugrunde liegenden Gestaltung durch den Gesetzentwurf gegeben ist, bezweifelt die Diakonie Deutschland jedoch. Der Gesetzentwurf verweist zur Rechtfertigung der Anmeldepflicht vor allem auf den Schutz der Prostituierten selber. Während üblicherweise besondere Gewerbezulassungen durch den Schutz von Dritten vor unzureichend qualifizierten Wirtschaftsteilnehmern zu rechtfertigen sind, begründet der Entwurf das Anmelde- und das damit einhergehende Bescheinigungserfordernis mit dem Anliegen, den Prostituierten bestimmte Informationen und Angebote zukommen zu lassen und sie vor der Selbstausbeutung zu schützen. Damit begrenzt der Entwurf den Zugang zu dieser Tätigkeit zum Schutz der Gruppe, die an sich – und unter dem Schutz des Artikel 12 GG – diese Tätigkeit soll ausüben können. Die Diakonie Deutschland verschließt sich nicht dem Argument, dass viele Prostituierte dieser Tätigkeit unter Zwang nachgehen und dass der zum Schutz verpflichtete Staat gerade zur Unterbindung dieses Schutzes aufgerufen ist. Gleichwohl ist das Konzept einer obligatorisch, persönlich zu erledigenden Anmeldung nicht geeignet, die tatsächlich schutzbedürftigen Personengruppen anzutreffen. Von daher genügt § 3 ProstSchG-E gerade im Kontext mit § 5 ProstSchG-E betrachtet nicht den Anforderungen an eine solche Berufszugangsbeschränkung.

Selbst wenn man berücksichtigt, dass Artikel 12 GG ein Bürgerrecht ist, dessen Anwendung die deutsche Staatsangehörigkeit voraussetzt und für alle anderen Prostituierten Artikel 2 Abs. 1 GG heranzieht, erscheint die Anmeldepflicht unangemessen. Insofern rechtfertigen zwar bereits ein sachlicher Rechtfertigungsgrund und eine angemessene Regelung die Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit. Allerdings wirft der Entwurf auch in dieser Beziehung erhebliche Fragen auf:

### **Koppelung der Anmeldung mit der Beratung**

Die Koppelung von Beratung und Anmeldung als Zugang zur legalen Ausübung der Prostitution ist fragwürdig (hierzu ausführlich bei der Kommentierung zu § 6 ProstSchG-E). 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.

Weiterhin stellt sich die Frage, wie die Prostituierten von der Anmeldepflicht erfahren. Gegenwärtig setzt der Entwurf offenbar weitgehend auf die Bereitschaft aller Beteiligten, sich auf das hier beschriebene Verfahren einzulassen. Dies ist aber keineswegs gesichert. Gerade in den Fällen, in denen Prostituierte nur gelegentlich und selbstständig tätig sind, besteht für sie überhaupt kein Anlass, sich mit den 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. Wird den Betroffenen dies später klar, wächst die Hemmschwelle erneut, sich nachträglich und unter dem Vorzeichen einer bislang „illegalen“ Tätigkeit auf das Anmeldeverfahren einzulassen.

## **Zuständigkeit für Anmeldung und Beratung**

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.

## **Zugewanderte Frauen und Männer**

Aufgrund verfestigter Armut und Perspektivlosigkeit entscheiden sich viele Frauen und Männer zum Weggang aus ihrer Heimat, insbesondere aus den EU-Staaten, und nehmen dabei oft viele Risiken in Kauf. Ein Teil der Frauen und Männer geht aufgrund großer existenzieller Not den Weg in die Prostitution, vor allem dann, wenn die Arbeitssuche auf dem regulären Arbeitsmarkt scheitert, aber kein Anspruch auf existenzsichernde Leistungen besteht. Inzwischen ist eine erhebliche Zahl der Prostituierten in Deutschland aus der EU-2, jede fünfte Prostituierte in der EU stammt aus Rumänien (zwölf Prozent) und Bulgarien (sieben Prozent). 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 und ausbeuterische Arbeitgeber. 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 Vermittlern und ausbeuterischen Arbeitgebern 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.

Hinzu kommt, dass viele neu zugewanderte Menschen bei Zugehörigkeit von ethnischen Minderheiten schlechte Erfahrungen mit staatlichen Stellen im Herkunftsland gemacht haben und daher den Kontakt zu Polizei und Behörden meiden. Sie nehmen diese vielmehr als eine zusätzliche Bedrohung wahr. 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. Dies betrifft insbesondere Menschen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, die durch die in § 87 AufenthG festgeschriebene Übermittlungspflicht der Behörden unmittelbar von Abschiebung bedroht sind.

Damit verfehlt der Entwurf das Ziel, mittels einer verpflichtenden Anmeldung und Beratung durch eine Behörde – den Kontakt zu diesen Frauen und Männern herzustellen und wichtige Informationen zu vermitteln. Vielmehr steht zu befürchten, dass diese Situation von ausbeuterischen Arbeitgebern ausgenutzt wird, indem sie eigentlich hilfebedürftigen Menschen zunächst Angst und Misstrauen gegenüber den Behörden vermitteln, um so das Entstehen von Vertrauen zu verhindern; in einem nächsten Schritt bereiten die ausbeuterischen Arbeitgeber die Prostituierten dann auf ihre Anmeldung und die damit einhergehenden Behördenkontakte so vor, dass diese „unauffällig“ verlaufen und der tatsächlich Schutzbedarf gar nicht ans Licht kommt. Nicht zuletzt wird die Angewiesenheit auf die Anmeldebescheinigung die betreffenden Personen davon abhalten, sich einer Behörde gegenüber zu offenbaren. Es ist eher davon auszugehen, 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.

Oberstes Ziel für die Diakonie Deutschland ist die Stärkung der Rechte von Prostituierten sowie die Möglichkeit im Rahmen einer unabhängigen Beratung durch die Anmeldung auch existenzsichernde Leistungen erhalten. Nur so kann ausreichend Schutz und Unterstützung gewährleistet werden.

### **§ 3 Absatz 2**

*Neben der in § 3 Absatz 1 ProstSchG-E vorgesehenen Berufszugangsregelung enthält Absatz 2 eine Verpflichtung, die Prostitutionsausübung auf ein bestimmtes Gebiet zu begrenzen. Insoweit ist ebenfalls der Schutzbereich des Artikels 12 GG berührt.*

#### **Bewertung**

Da das Gesetz die Anmeldung für mehrere Orte zulässt, handelt es sich hier weniger um eine Zulassungsbeschränkung als um eine Regelung der Berufsausübung, für die – wie bereits dargestellt – ein sachlicher Grund ausreicht. Allerdings belässt es der Entwurf dabei ohne weitere Begründung festzustellen, dass es keine bundesweite Anmeldung geben soll.

Auch diese Regelung entspricht nicht der Realität der Tätigkeit von Prostituierten. Diese ist oftmals durch eine hohe Mobilität geprägt und macht sich fest an der Nachfrage von Kundenseite, möglichen Großveranstaltungen und fördernden oder restriktiven Rahmenbedingungen für die Ausübung der Prostitution. Deshalb ist die hier vorgesehene Beschränkung auf einige Orte für die Prostituierten wenig sinnvoll und sachlich nicht angezeigt.

Hinzukommt, dass eine solche Bindung an bestimmte Orte praktische Probleme mit sich bringt. Dies betrifft unter anderem die steuerliche Abwicklung der Tätigkeit, insbesondere die Entrichtung der Gewerbesteuern an mehreren Standorten. Die Diakonie Deutschland befürchtet insoweit, dass diese Regelung das ohnedies bereits abschreckende Anmeldeverfahren mit unnötigen Formalien belastet, deren Zweck weder erforderlich noch angemessen ist.

### **§ 3 Absatz 3**

*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**

Eine weitere Beschränkung, die wiederum den legalen Verbleib in dem Beruf betrifft und damit denselben Anforderungen wie die subjektive Zugangsvoraussetzung unterliegt, ist die auf zwei Jahre begrenzte Geltungsdauer der Anmeldung. Nach der Intention des Gesetzgebers erlöschen nach dieser Zeit und bei Nichterneuerung der Anmeldung auch die geführten Bescheinigungen. Eine dennoch fortgeführte Tätigkeit wird damit illegal.

Auch wenn die Idee sinnvoll erscheint, mit dem Erlöschen der Bescheinigung die damit einhergehenden Daten und Dokumente von Aussteigerinnen aus der Prostitution zu vernichten, hält auch diese Regelung den Anforderungen an die Rechtfertigung von Berufszugangsregelungen nicht stand.

Vielmehr begegnet die erneuerte Anmeldepflicht den gleichen Bedenken wie die erstmalige Verpflichtung zur Anmeldung. Gerade wenn sich die Arbeitsverhältnisse der Prostituierten verschlechtern sollten, spricht die Erfahrung der Diakonie Deutschland gegen die Annahme, dass eine behördlich organisierte,

obligatorische Beratung die Betroffenen zur Einforderung ihrer Rechte ermutigt. Vielmehr verstärkt sich der Trend, dieser Beratung nicht nach zu kommen und dafür in die Illegalität zu gehen.

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. 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.

## § 4 Zur Anmeldung erforderliche Angaben und Nachweise

### § 4 Absatz 1 Nr. 4

*Bei der Anmeldung ist eine gültige Meldeanschrift anzugeben.*

#### **Bewertung**

Trotz Meldepflicht bestätigen Erfahrungen aus der Praxis, dass viele Migrantinnen und Migranten zwar über eine gültige Meldeanschrift, nicht aber über eine beständige Wohnanschrift verfügen. Erfahrungen aus der Praxis berichten des Weiteren von Fällen, dass Meldeanschriften käuflich erworben werden. Zu befürchten ist, 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 Prostituiertes vorbei und verkennt, dass gerade unter Prostituierten viele Migrantinnen und Migranten mit ungesicherten Aufenthaltsstatus und nicht freizügigkeitsberechtigten 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

### § 5 Abs. 1 Nr. 1

*Die Prostituierten erhalten innerhalb von fünf Werktagen eine Bescheinigung. Sprechen tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass eine Person nicht über die zu ihrem Schutz erforderliche Einsicht verfügt, ist zu deren Schutz die Erteilung der Anmeldebescheinigung zu verweigern.*

### **Bewertung**

Wie bereits in den Anmerkungen zu § 3 Abs. 1 ProStSchG-E dargestellt, stellt das gesamte Anmelde- und Bescheinigungsverfahren eine Beschränkung des Berufszugangs dar. Die Probleme, die dieses Verfahren mit sich bringen, treten besonders in § 5 Abs. 1 ProStSchG-E hervor.

Denn die vom Gesetz vorgesehene Pflicht zur Verweigerung der Bescheinigung begegnet gravierenden Bedenken. Zum einen verknüpft sie die Bescheinigung und damit die Voraussetzung für die legale Berufsausübung in fachlich problematischer Weise mit den obligatorisch wahrzunehmenden Beratungsgesprächen. Zum anderen schafft sie mit dem Verweigerungsgrund der fehlenden Einsichtsfähigkeit eine hoch problematische hoheitliche Einschätzung, die in vieler Hinsicht fachlichen Standards aber auch rechtlichen Vorgaben widerspricht.

Der Begriff der Einsichtsfähigkeit ist im Betreuungsrecht verankert (wörtlich in § 1906 BGB im Kontext mit der Unterbringung Betreuer in einer Klinik) und dort auch mit entsprechender Rechtsprechung hinterlegt. Die hier vorgesehenen Fälle fehlender Einsichtsfähigkeit entsprechen aber in keiner Weise den betreuungsrechtlichen Konstellationen und vor allem den Anforderungen an die Feststellung einer solchen Mangels.

Wesentliche Anhaltspunkte für die Bedenken gegen diese Regelung ergeben sich insbesondere aus der Gesetzesbegründung. Diese unterstellt, dass es den Behörden allein im Rahmen der Anmeldung und des dabei stattfindenden obligatorischen Beratungsgesprächs „ganz offenkundig und zweifelsfrei „auf den ersten Blick“ erkennbar“ sein kann, ob „eine Person ... die Fähigkeit besitzt, die Reichweite ihres Handelns zu erkennen und einzuschätzen“. Zudem soll es „bereits im Rahmen der Anmeldung offensichtlich“ werden, ob „die betroffene Person nach ihrer persönlichen und sozialen Entwicklung ... in der Lage ist, die Reichweite und vor allem auch die Risiken der Prostitutionsausübung zu erkennen und nach dieser Einsicht zu handeln...“ Als Anhaltspunkte für ein Fehlen der zum eigenen Schutz erforderlichen Einsichtsfähigkeit nennt die Begründung das „Vorliegen – einer stark ausgeprägten Intelligenzminderung, die mit der Folge emotionaler und sozialer Unreife einhergeht, anhand derer die betreffende Person z.B. zu einer außerordentlich psychischen Abhängigkeit oder erschwerten Anpassung an die Anforderungen des alltäglichen Lebens neigt, – einer schweren geistigen Behinderung, aufgrund derer den alltäglichen Anforderungen nicht eigenständig nachgekommen werden kann.... Dies gilt insbesondere, wenn für die betreffende Person aufgrund dieser Umstände bereits eine rechtliche Betreuung eingerichtet wurde bzw. wenn die betreffende Person geschäftsunfähig ist.“ Eine weitere Fallgruppe „bilden Personen, bei denen angenommen werden muss, dass sie nicht einmal über die zur Ausübung der Prostitution erforderlichen elementarsten Grundkenntnisse verfügen“. Die Hinzuziehung sachverständiger Hilfe (z.B. des sozial-psychiatrischen Dienstes) ist nur für zu begründende Ausnahmefälle vorgesehen, da die Verweigerung allein für Fälle einer „offenkundigen und weithin erkennbar fehlenden Einsichtsfähigkeit erfasst werden sollen. Eine tiefgehende Prüfung durch die Anmeldebehörde selbst würde deren Fachkompetenz überschreiten und den Zweck der Anmeldung verzerren (Regel-Ausnahme-Verhältnis).“

Diese Formulierungen und die damit verbundene Erwartung an die Tragfähigkeit der im Rahmen der Beratung möglichen Einschätzung widersprechen in eklatanter Weise den Standards, die in anderen Bereichen sozialer Arbeit für die Feststellung von Unterstützungsbedarfen gelten. Diese müssten auch im hier vorliegenden Kontext maßgeblich sein. Auch wenn es nicht um die Bewilligung von Hilfen geht, handelt es sich eindeutig um einen Verwaltungsakt, der den Zugang zu einer als Beruf anerkannten Tätigkeit bzw. um deren mögliche Verweigerung regelt. Es ist nicht nachvollziehbar, dass sich der Entwurf bei einer solch weitreichenden Entscheidung mit offenbar laienhaften Einschätzungen zufrieden gibt.

Selbst wenn man anerkennt, dass das Gesetz Menschen vor der Gefahr der Selbst- oder Fremdausbeutung zu schützen beabsichtigt, überschätzt der Entwurf in bedenklicher Weise die Möglichkeit, die die vorgesehenen Beratungsgespräche zur Einschätzung der beratenen Personen bieten. Die Offenkundigkeit der Defizite, auf die der Entwurf abstellt und die allein zur Ablehnung führen soll, ist in den wenigsten Fällen tatsächlich gegeben. Dem steht auch nicht entgegen, dass die Begründung Behörden zum Veranlassen geeigneter Hilfen verpflichtet (S. 64). Denn auch eine solche Veranlassung soll offenbar mit der Verweigerung der Bescheinigung einhergehen. Die Rechtsordnung hat mit dem Verfahren nach § 8a SGB VIII ein Beispiel dafür gegeben, wie Fachkräfte in einem bestimmten Fachgebiet auf Anzeichen für weitergehende Schwierigkeiten reagieren können. Hinter den Absicherungen (Evaluation des Wahrgenommenen mit einer erfahrenen Fachkraft) und Reaktionsmöglichkeiten (gestaffeltes Vorgehen; zunächst Beratungsempfehlung), die dieses Gefährdungseinschätzungsverfahren bietet, bleibt das hier vorgesehene Verfahren – obwohl es um die Freigabe einer beruflichen Tätigkeit geht – bedenklich weit zurück.

Darüber hinaus verkennt die Begründung des Gesetzentwurfs die Rahmenbedingungen des Betreuungsrechts, wenn diese die Bestellung einer Betreuung oder fehlende Geschäftsfähigkeit als Grund zur Verweigerung der Bescheinigung annimmt. Nach den Prämissen des Gesetzes, ist die Prostitution für Minderjährige (die größte Gruppe der nicht Geschäftsfähigen) nicht zulässig, so dass als Gruppe der relevanten „Geschäftsunfähigen“ nur Volljährige Personen in Betracht kommen. Allerdings ist auch hier nicht deutlich, welche Personengruppe neben den unter Betreuung stehenden Personen gemeint ist. Schließlich ist die rechtsverbindliche Feststellung entsprechender Beeinträchtigungen dem Betreuungsgericht vorbehalten. Von daher könnte die Bescheinigungsbehörde keinerlei rechtlich relevante Feststellung über die eingeschränkte Geschäftsfähigkeit treffen bzw. gibt es neben den Anordnungen des Betreuungsgerichts keine weiteren selbstständigen Feststellungen fehlender Geschäftsfähigkeit. Damit aber geht diese Fallgruppe ins Leere.

Zudem ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Gesetzesbegründung die medizinische Feststellung der fehlenden Einsichtsfähigkeit ausdrücklich ablehnt und stattdessen auf den ersten Augenschein im Rahmen eines unbestimmt kurzen aber allenfalls kursorischen Beratungsgesprächs setzt. Gemessen an den rechtlich zwingenden Konsequenzen einer solchen Feststellung, reichen diese Grundlagen für die Einschätzung der Betroffenen unter gar keinen Umständen aus. Die Diakonie Deutschland warnt eindringlich vor „Anleihen“ aus anderen Fachgebieten wie den hier vorgenommenen. Sie führen zu schwerwiegenden Wertungsunsicherheiten, bringen aber gleichzeitig eine geringe Wertschätzung derjenigen gegenüber zum Ausdruck, deren Schutz das Gesetz eigentlich bewirken soll.

Schließlich ist nicht nachvollziehbar, was der Entwurf unter den „(elementaren) Grundkenntnissen für die Ausübung der Prostitution“ versteht. Da es keine festgelegten Standards für dieses grundrechtlich geschützte Berufsbild gibt, können diese Grundkenntnisse von Grundkenntnissen der Verhütung und Hygiene bis zum Steuerrecht reichen. Auch hier stellt der Gesetzentwurf mithin Anforderungen auf, die die Lebenswelt der Prostituierten grundlegend verkennen; selbst wenn der Entwurf darauf abzielte, Eckpunkte zu setzen, von denen aus sich mögliche – und vor allem für die Prostituierten hilfreiche – Standards für eine sexuelle Dienstleistung herausbilden kann, ist der auslegungsbedürftige Begriff der „Einsichtsfähigkeit“ nicht geeignet, um einen Einstieg in eine solche Entwicklung zu fördern.

Problematisch wie die Hinterlegung des Begriffs „Einsichtsfähigkeit“ sind auch die hier gestalteten Rahmenbedingungen der Beratung. Diese führen in keiner Weise dazu, sich ein unvoreingenommenes Bild von den zu beratenden Personen zu machen. Bereits die Anordnung einer obligatorischen Beratung ist fachlich bedenklich, da der Beratungserfolg an sich wesentlich von der Freiwilligkeit der Beratenen abhängt. Eingefügt in das Verfahren der Anmeldung und Bescheinigung wird die Beratung zum Gegenstand einer verfahrensrechtlichen Mitwirkungspflicht. Diese darf der Staat in geeigneter Weise und an geeigneter Stelle zur Erhebung von Tatsachen im Rahmen einer Sachverhaltsermittlung einfordern. Eine solche Ermittlung unterscheidet sich dann aber grundlegend von einem Beratungsgespräch, für dessen Erfolg ein weiterer Aspekt maßgeblich ist, der hier gänzlich fehlt: die beratenden Personen müssen die Möglichkeit haben, die beratende Stelle, der sie sich anvertrauen soll und möchte, auszuwählen (Wahlrecht). Eine weitere Belastung des Beratungsgesprächs entsteht durch die Personalunion des „Beraters“ und des Beamten bzw. der Beamtin, der bzw. die über die Ausstellung der Bescheinigung entscheidet. Von daher ist das Beratungsgespräch weder ergebnisoffen noch im Hinblick auf das weitere Verfahren vertraulich. Der Sache nach geht es deshalb gerade nicht um eine Beratung, sondern um eine Beurteilung der sich anmeldenden Personen. In der mit dieser Beurteilung einhergehenden Belastungssituation werden die zu Beratenden den sie beurteilenden Beamten kaum ein unbeeinflusstes Persönlichkeitsbild bieten. Vor diesem Hintergrund bietet das zu führende Gespräch keine ausreichenden Erkenntnismöglichkeiten, um die begehrte Bescheinigung zu verweigern. Das vorgesehene Verfahren ist mithin ungeeignet.

Da zudem nicht klar ist, welche Behörden die Länder mit der Wahrnehmung der Beratung 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. Insofern erweisen sich auch die in der Begründung verankerten Vorstellungen des Gesetzgebers als wenig hilfreich, um insoweit die notwendige Orientierung zu geben. Denn diese stehen in erheblichem Widerspruch zu dem Anspruch des Gesetzes, die Belange und das Selbstbestimmungsrecht der Prostituierten zu wahren.

Vor diesem Hintergrund ist die Pflicht zur Verweigerung der Bescheinigung als Mittel zum Schutz labiler Menschen vor den Gefahren der Prostitution als Berufszugangshindernis und Eingriff in Artikel 12 Abs. 1 GG einzustufen. Es ist nicht nachvollziehbar, welche Belange der Allgemeinheit diese Zugangsregulierung schützen soll. Zudem ist dieses zum Schutz der Prostituierten selber ungeeignet und unangemessen.

Selbst wenn man diese Einschränkung allein an Artikel 2 Abs. 1 GG misst, greifen auch hier die Bedenken gegen die Angemessenheit einer solchen Beurteilung und führen zu deren Ablehnung.

### **§ 5 Abs. 3**

*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 Inhaber/die Inhaberin der Karte noch unter die Sonderregelungen zum Schutz für Heranwachsende fällt.

Allerdings stellt sich die Frage, ob die Bescheinigung auch in anderem Kontext herangezogen 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 aus-

stellen 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.

Des Weiteren stellt sich die Frage was mit „nur auf ausdrücklichen Wunsch“ gemeint. Unklare Vorgaben führen zu unterschiedlichem Verwaltungshandeln. Zumal auf keine Erfahrungen zurückgegriffen werden kann.

## § 6 Informationspflicht der Behörde; Beratungsgespräch

### § 6 Abs. 1

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

### **Bewertung**

Grundsätzlich positiv ist es, dass Prostituierte im Rahmen der Anmeldung informiert werden sollen. Nach den Ausführungen zu § 5 muss sich im Zusammenhang mit der Anmeldung die Kommunikation zwischen Behörde und den Anmeldenden auf jeden Fall auf ein Informationsgespräch beschränken. Daneben sind die Anforderungen (z.B. Qualifikation, Schweigepflicht) an die Beratung aus Sicht der Diakonie Deutschland sehr hoch und lassen sich unter den Bedingungen dieses Gesetzes kaum erfüllen. Die Bereiche von Information und Beratung werden vermischt und müssen dringend voneinander getrennt werden.

Ein weiteres wesentliches Element einer gelingenden Beratung ist die freie Wahl der Beratungsstelle. Diese Auswahlmöglichkeit ist ebenfalls essentiell für das Vertrauensverhältnis zwischen Beratenen 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 Klientin.

Unter den Bedingungen des Gesetzentwurfs hingegen ist der Vertrauensaufbau und eine Beziehung auf Augenhöhe in der geplanten Form schwierig. Denn das Gespräch findet stets unter dem Fokus auf die benötigte Anmeldebescheinigung statt, d.h. es ist kein ergebnisoffenes Beratungsgespräch.

### § 6 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 ca. 15 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.

## § 7 Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens sowie des Informations- und Beratungsgesprächs

### § 7 Abs. 1

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

### **Bewertung**

Sowohl das Anmeldeverfahren, als auch das Informations- und Beratungsgespräch sollen in einem Termin erfolgen. 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. Beratung in den benannten Problemsituationen benötigt Nähe, Vertrauen, persönlichen Kontakt und leichten Zugang. Im Prostitutionsbereich wird dies z.B. durch aufsuchende Arbeit erreicht. 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.

Sowohl die einleitende Begründung zu § 7 (Seite 67) als auch die Ausführungen zu Absatz 1 machen deutlich, dass das Beratungskonzept nicht hinreichend durchdacht ist. Der Entwurf selber räumt ein, dass es noch keine hinreichenden Vorstellungen über eine vertrauensbildende Ausgestaltung dieses Verfahrens gibt. Zugleich wird die Gefahr erkannt, dass die von bereits erfahrenen Stigmatisierungen belastete Zielgruppe bei Mislingen einer vertrauensbildenden Verfahrensgestaltung in die illegale Prostitution ausweichen könnte. Die Diakonie Deutschland teilt diese Einschätzung nachdrücklich. Allerdings spricht dies folgerichtig gegen das hier vorgesehene Verfahren.

Vor diesem Hintergrund 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 unerlässliche 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 belastenden und abschreckenden „Spießrutenlaufen“ zu vermeiden. Dies trifft besonders für den kleinstädtischen und ländlichen Raum zu.

## **§ 7 Abs. 2**

*§ 7 Abs. 2 ProstSchG-E sieht vor, dass 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-E ausführlich dargelegt, müssen behördliches Handeln und Beratung getrennt erfolgen.

Fallübergreifende Gespräche (z.B. runde Tische) und fallbezogene Beratungen müssen immer getrennt erfolgen. (Datenschutz etc.) (vgl. Begründung Seite 68)

Wie bereits zu § 6 Abs. 3 Nr. 2 ProstSchG-E dargelegt, ist wesentliche Voraussetzung für eine mögliche Inanspruchnahme, 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.

## **§ 8 Maßnahmen bei Beratungsbedarf**

### **§ 8 Abs. 1**

*Wenn tatsächliche Anhaltspunkte durch die Behörde für weiteren Beratungsbedarf festgestellt werden, soll auf entsprechende Beratungsstellen hingewiesen werden.*

### **Bewertung**

Das Ermitteln von „tatsächlichen Anhaltspunkten“ setzt eine umfangreiche Begutachtung entsprechend qualifizierter Mitarbeitenden voraus. Dazu siehe ausführlich die Bewertung zu § 5 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG-E. Da nicht geklärt ist, welche Behörde die Anmeldung mit Information und Beratung vorsieht, und welche Profession sich des Themas annimmt, ist Absatz 2 des Gesetzestextes und der Begründung mit sehr vielen Befürchtungen und Erwartungen seitens des Gesetzgebers verbunden. Diese Überfrachtung mit Befürchtungen und Erwartungen macht den gesamten Vorgang für die davon vor allem betroffenen Prostituierten extrem intransparent und damit unberechenbar. In diesem einen Behördenkontakt fließen nicht weniger als vier grundverschiedene Vorgänge zusammen: die Anmeldung, die Entscheidung über deren Be-

scheinigung und damit auch deren Zulassung durch einen behördlichen Akt, die Suche nach und mögliche Entdeckung von verbotenen Menschenhandel identifiziert und schließlich die Vermittlung von „nicht einsichtsfähigen“ Personen in weitere Unterstützungsstrukturen durch das Hinzuziehen des Jugendamtes, des sozialpsychiatrischen Dienstes oder der Polizei.“ 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.

In der Begründung (Seite 68) 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 weist ebenfalls auf mögliche Willkür im Umgang mit den Antragstellenden hin.

Der Aufbau und die Gewährleistung einer niedrigschwelligen oder gar 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 die Ausführungen der Begründung zu möglichen Kooperationsansätzen mit den Angeboten von sog. Nichtregierungsorganisationen schwer nachvollziehbar und überraschend. 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 diese Angebote z.T. wenig Erfahrungen mit der Beratung von Prostituierten (z.B. Migrationsberatung, Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen) haben und nicht entsprechend qualifiziert sind bzw. Angebote flächendeckend nicht zur Verfügung stehen (z.B. Angebote zum Ausstieg aus der Prostitution und zur beruflichen Neuorientierung).

## **§ 8 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. Darüber hinaus impliziert die Annahme eines besonderen behördlichen Handlungszwangs, der 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 geradezu klassisches Fehlverhalten für Beratungssituationen. In diesen unterliegen nahezu die meisten Beratungspersonen als staatlich anerkannte Sozialpädagogen oder Sozialarbeiter der Verschwiegenheitspflicht nach § 203 StGB, die über „bloßen“ Datenschutz erheblich hinausgeht und deren Verletzung stets und im Einzelfall der Rechtfertigung durch § 34 StGB bedarf. Das alles ist hier nicht – auch nicht über einen vergleichbaren Weg der beamtenrechtlichen Verschwiegenheitspflichten – nicht vorgesehen. Vielmehr geht der Gesetzentwurf geradezu davon aus, dass Verweise auf andere und geeignetere Beratungsstrukturen nicht ausreichen. Damit verkennt der Entwurf für das behördlich verantwortete Beratungsverfahren ein weiteres wichtiges Merkmal der sozialen Beratungsarbeit: die Bereitschaft, sich als Beratungsperson zunächst zurückzunehmen und es den Beratenden zu überlassen, die aufgezeigten Wege aus der Notlage zu beschreiten

Entsprechend spielt auch das Einverständnis der beratenen Person keine Rolle für das gesetzliche Beteiligungsverfahren. 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.

## § 9 Gesundheitliche Beratung

### § 9 Abs. 1

*Für Prostituierte soll eine gesundheitliche Beratung durch den öffentlichen Gesundheitsdienst angeboten werden mit dem Ziel auf die Gefahren und gesundheitliche Risiken der Prostitution hinzuweisen und Gelegenheit bieten eine Zwangs- oder Notlage zu offenbaren.*

### **Bewertung**

Für die gesundheitliche Beratung soll der öffentliche Gesundheitsdienst zuständig sein. Weil es vor allem bei gesundheitlichen Fragen um einen sensiblen personenbezogenen Bereich geht, stellt sich hier die Frage, ob nicht Angebote vgl. der AIDS-Beratungsstellen oder psychosoziale Beratung z.B. in der Beratung für Prostituierte oder in der Schwangerenberatung eher zu akzeptieren, vertrauensfördernder und damit auch effektiver sind. Dies gilt umso mehr als die Beratenen dort in konkreten Notsituationen auch unmittelbare und passgenauere Unterstützung erfahren können.

### § 9 Abs. 2

*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 Entwurf 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.

Die Vorstellung, aufgrund einer vertraulichen Beratung auch gegen den Willen der Beratenen zu deren Schutz vor sich selber mit Schutzmaßnahmen eingreifen zu können (S. 70), unterstreicht, dass auch im Kontext der Beratung der hoheitliche Anspruch der Gefahrenabwehr bestehen bleibt. Dies ist aus unserer Sicht mit dem fachlichen Ansatz von Beratung zur Selbsthilfe und Eigenverantwortung unvereinbar. Hier muss der Entwurf Klarheit über die Absichten und die Zuordnung des Verfahrens herstellen oder fachlich konsequent die Beschränkungen akzeptieren, die eine an sich richtige Entscheidung für die Stärkung von Beratungsangeboten mit sich bringt.

Für die Diakonie Deutschland ist das Grundprinzip Prävention durch Aufklärung maßgeblich. Präventionskonzepte sollten den einzelnen Menschen befähigen die eigenen Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten zu eigenverantwortlichem Handeln 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 weg von repressiven Maßnahmen und Sanktionen 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 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.

## § 10 Anordnungen gegenüber Prostituierten

### § 10 Abs. 1 und 2

*Liegen der zuständigen Behörde tatsächliche Anhaltspunkte vor dafür vor, dass eine Person der Prostitution nachgeht ohne diese Tätigkeit zuvor angemeldet zu haben, so soll die Behörde die Person zu einem Informations- und Beratungsgespräch und zur Vorlage einer gültigen Anmeldebescheinigung innerhalb einer angemessenen Frist auffordern (Absatz 1). Absatz zwei regelt das Vorgehen für einen Verstoß gegen die Pflicht zur Wahrnehmung der gesundheitlichen Beratung.*

### Bewertung

§ 10 Abs. 1 und 2 ProstSchG-E unterstreichen nochmals den obligatorischen Charakter der Beratungen. Dies gilt umso mehr in Verbindung mit der möglichen Verhängung eines Bußgeldes. Es muss entschieden bezweifelt werden, dass eine solche Aufforderung und die damit einhergehende Androhung der weiteren möglichen Vollstreckungsmöglichkeiten (über Zwangsgelder) die Atmosphäre der Beratungsgespräche zu fördern geeignet ist.

### § 10 Abs. 3

*Die zuständige Behörde kann gegenüber Prostituierten z.B. zum Schutz des Umfeldes jederzeit Anordnungen im Hinblick auf die Ausübung der Prostitution erlassen.*

### Bewertung

§ 10 Abs. 3 ProstSchG-E enthält neben den Ansatzpunkten zur Erzwingung der Beratung einen ordnungsrechtlichen Sondertatbestand, der es erlaubt, mit Einzelnen Anordnungen Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu beheben und Dritte vor Gefährdungen oder Belästigungen zu schützen. Die Offenheit der Rechtsfolgenseite lässt eine hinreichende Bandbreite möglicher und sich ggf. auch stufenweise verschärfender Anordnungen zum Abstellen gegebener Probleme zu. Der Verweis auf § 35 GewO und die „Gewerbe“untersagung wegen Unzuverlässigkeit macht deutlich, dass auch dieser Schritt als ultima ratio möglich ist. Gerade im Hinblick auf die sinnvolle Offenheit dieser Eingriffsgrundlage, wird es mittelfristig darauf ankommen, dass die jeweils handelnden Ordnungsbehörden mit Augenmaß von Ihren Befugnissen Gebrauch machen.

## § 29 Überwachung des Prostitutionsgewerbes

### § 29 Abs. 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.*

### **Bewertung**

Zu undifferenziert ist die in Absatz 4 vorgesehene Einschränkung des Artikels 13 GG ausgestaltet. Hier fehlt die Abgrenzung von Prostitutionsgewerbe und der vom Gesetzgeber selber davon abgegrenzten Prostitution als solcher. Insofern müsste Absatz 4 auf Räumlichkeiten etc. abstellen, die für die Ausübung des Prostitutionsgewerbes genutzt werden und einem solchen zuzurechnen sind. Befinden sich in einem solchen Gebäudekomplex auch reine Wohnräume, unterstehen diese tatsächlich auch dem berechtigten Kontrollinteresse der zuständigen Behörden. In der Tat besteht dann auch die Gefahr, dass sich die Betreiber des Gewerbes dieser Räume bedienen, um dort Gegenstände aufzubewahren, die sie geheim halten wollen.

## § 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.*

### **Bewertung**

§ 33 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG-E bestätigt die problematische Tendenz des Gesetzes, durch eine hohe Regeldichte und die obligatorische aber letztlich nicht sachdienliche Beratungspflicht, das Risiko illegaler Beschäftigung für Prostituierte eher zu verschärfen. Die Einstufung der fehlenden Bescheinigung als Ordnungswidrigkeit in Abs. 1 Nr. 1 mag zwar durch das Absehen von einem Bußgeldverfahren noch „abgefedert“ sein. Gleichwohl setzt diese Einstufung die weiteren Schritte der Rechtsordnung gegen Prostituierte in Gang. Es scheint unwahrscheinlich, dass dies die Bereitschaft erhöht, diesem behördlichen Verfahren zu vertrauen.

Dies gilt umso mehr im Hinblick auf die unmittelbar mit einem Bußgeld sanktionierten Ordnungswidrigkeiten i.S.v. Nr. 2 und 3, die endgültig deutlich machen, dass es sich bei den Beratungsangeboten keinesfalls um Angebote, sondern eine erzwingbare und sanktionsbewehrte regelmäßige Kontrolle aller Prostituierten handelt.

Ein weiteres Problem ergibt sich, wenn es tatsächlich zur Verhängung von Bußgeldern kommt. Denn diese werden die Verschuldungssituationen vieler Prostituierten verschärfen oder begründen. Sie müssen Geld verdienen um die Bußgelder zu bezahlen. Dies allerdings läuft dem erklärten Schutzzweck des Gesetzes diametral entgegen.

## § 34 Verwarnung durch die Behörde

### **Bewertung**

Die Vorschrift knüpft wie die Begründung zu Recht darlegt an § 56 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) an. Allerdings weicht die ausdrückliche Verpflichtung zur Verhängung der Verwarnung für den Fall des § 33 Abs.1 Nr. 1 ProstSchG-E deutlich vom OWiG ab, das die Verhängung der Verwarnung dort in allen Fällen dem Ermessen der Behörden überlässt. Auch diese Besonderheit steht im deutlichen Widerspruch zu dem Anspruch des Gesetzes, Prostituierte zu schützen und besser als bisher zu stellen. Denn letztlich bietet diese gebundene Entscheidung den „Einstieg“ in die Durchsetzung der Beratung und die Sanktionen für die Nichtannahme der sog. Angebote.

Berlin, den 11. September 2015

Maria Loheide  
Vorstand Sozialpolitik  
Diakonie Deutschland