

Bericht^{*)}

des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)

- a) **zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 18/8556 –**

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

- b) **zu dem Antrag der Abgeordneten Cornelia Möhring, Ulla Jelpke, Sigrid
Hupach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/7236 –**

Selbstbestimmungsrechte von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern stärken

- c) **zu dem Antrag der Abgeordneten Ulle Schauws, Katja Dörner,
Dr. Franziska Brantner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/7243 –**

Gesetz zur Regulierung von Prostitutionsstätten vorlegen

^{*)} Die Beschlussempfehlung wurde gesondert auf Drucksache 18/9036 (neu) verteilt.

Bericht der Abgeordneten Sylvia Pantel, Ulrike Bahr, Cornelia Möhring und Ulle Schauws

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/8556** wurde in der 173. Sitzung des Deutschen Bundestages am 2. Juni 2016 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung und dem Innenausschuss, dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie, dem Ausschuss für Gesundheit sowie dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag auf **Drucksache 18/7236** wurde in der 149. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. Januar 2016 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Beratung überwiesen.

Zu Buchstabe c

Der Antrag auf **Drucksache 18/7243** wurde in der 149. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. Januar 2016 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung und dem Innenausschuss sowie dem Finanzausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

In der Begründung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung wird ausgeführt, der im Jahr 2007 vorgelegte Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (Drucksache 16/4146) habe ergeben, dass sich nur ein Teil der mit diesem Gesetz verknüpften Erwartungen erfüllt habe. Es habe insbesondere die vom Gesetzgeber intendierten Zielsetzungen, den Zugang zur Sozialversicherung zu erleichtern, kriminellen Begleiterscheinungen der Prostitution den Boden zu entziehen, den Ausstieg aus der Prostitution zu erleichtern und bessere Arbeitsbedingungen zu schaffen, nur zu einem begrenzten Teil erreichen können. Gegenwärtig stünden einer Vielzahl unterschiedlicher Geschäftsmodelle des Prostitutionsgewerbes nur geringe und kaum ausdifferenzierte gewerbe- und ordnungsrechtliche Anforderungen an die Betreiber von Bordellen, bordellähnlichen Betrieben, Saunaclubs, Escort-Services etc. gegenüber. Besorgniserregend sei in den letzten Jahren nach Beobachtungen aus Fachkreisen das vermehrte Auftreten neuer und problematischer Erscheinungsformen und Auswüchse, denen mit den bestehenden rechtlichen Instrumentarien kaum adäquat begegnet werden könne.

Auch zum Schutz der Allgemeinheit bedürfe es verbesserter Instrumente, um besonders unzuträgliche Auswüchse oder mit besonderen Gefahren für das Wohl der Allgemeinheit verbundene Geschäftsmodelle unterbinden zu können. Deshalb müssten weitere gesetzliche Maßnahmen ergriffen werden, um die in der Prostitution Tätigen besser zu schützen, ihr Selbstbestimmungsrecht zu stärken und um Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen. Dies solle das Prostituiertenschutzgesetz (Artikel 1 des Gesetzes) leisten, welches die Zielsetzung verfolge,

- das (sexuelle) Selbstbestimmungsrecht von Menschen in der Prostitution zu stärken,
- fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen und zum Schutz der Gesundheit für die in der Prostitution Tätigen zu schaffen,

- die ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution und der Prostitutionsgewerbebetriebe zu verbessern,
- die Rechtssicherheit für die legale Ausübung der Prostitution zu verbessern,
- gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution und sozial unverträgliche oder jugendgefährdende Auswirkungen der Prostitutionsausübung auszuschließen bzw. zu verdrängen und
- Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen.

Das vorgesehene Prostituiertenschutzgesetz (Artikel 1) regelt alle typischen Ausprägungsformen der gewerblichen Prostitution und sieht Rechte und Pflichten für Prostituierte und für Gewerbetreibende im Bereich der Prostitution vor. Weitere Artikel enthalten flankierende Änderungen bestehender Gesetze, insbesondere des Prostitutionsgesetzes, der Gewerbeordnung, des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sowie des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes. Artikel 2 sieht eine Ergänzung des Prostitutionsgesetzes zur ausdrücklichen Beschränkung des Direktionsrechts für Arbeitgeber von Prostituierten vor. Weisungen zu Art und Ausmaß sexueller Dienstleistungen sind danach unzulässig.

Elemente des Prostituiertenschutzgesetzes sind:

- Einführung einer Anmeldepflicht für Prostituierte, daran anknüpfend Maßnahmen zur umfassenden Verbesserung des niedrighschwelligigen Zugangs von Frauen und Männern in der Prostitution zu Beratung und Unterstützung:
 - Bereitstellung von Informationen zur Rechtsstellung von Prostituierten, zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten, zur Absicherung im Krankheitsfall u. a. durch die Behörden im Rahmen eines persönlichen Informations- und Beratungsgesprächs, in einer Sprache, die die oder der Prostituierte verstehen kann,
 - Verpflichtende gesundheitliche Beratung, die bei der Anmeldung der Tätigkeit nachzuweisen und jährlich, für Heranwachsende halbjährlich, zu wiederholen ist,
 - Erteilung einer Anmeldebescheinigung mit zweijähriger, für Heranwachsende einjähriger Laufzeit, optional Ausstellung einer Aliasbescheinigung, die für alle Zwecke des Nachweises der erfolgten Anmeldung, z. B. gegenüber Bordellbetreibern, verwendet werden kann,
 - Verpflichtung der Behörden, bei erkennbarem Beratungsbedarf einer Person angemessene Maßnahmen zu ergreifen und dadurch bessere Chancen für den Zugang zu Hilfe und Unterstützung zu eröffnen und
 - Verweigerung der Anmeldebescheinigung u. a., wenn Personen erkennbar als Heranwachsende durch Dritte zur Prostitution gebracht werden sollen oder wenn sie durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit in einem fremden Land, oder ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution gebracht oder diese Personen von Dritten ausgebeutet werden sollen.
- Einführung einer Kondompflicht für Prostituierte und deren Kunden beim Geschlechtsverkehr, daran anknüpfend Verbot der Werbung für entgeltlichen Geschlechtsverkehr ohne Kondom;
- Einführung einer Erlaubnispflicht für die Ausübung eines Prostitutionsgewerbes sowie daran anknüpfend
 - Zuverlässigkeitsprüfung für Betreiber von Prostitutionsgewerbebetrieben sowie der als Stellvertretung eingesetzten Personen,
 - Ausschluss von Formen des Prostitutionsgewerbes, die aufgrund ihrer Ausgestaltung mit der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten und anderen Personen unvereinbar sind, oder deren Konzept erkennbar der Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leistet,
 - Bindung der Erlaubnis an ein vom Betreiber vorgelegtes Betriebskonzept,
 - Gesetzlich festgelegte, einheitliche Mindestanforderungen an für Zwecke der Prostitution genutzte Betriebsstätten zum Schutze der Beschäftigten, anderer dort Dienstleistungen erbringender Personen, der Kundinnen und Kunden, der Anwohnerinnen und Anwohner, der Anlieger, der Jugend und der Allgemeinheit als Voraussetzung für die Erlaubniserteilung,

- Pflichten für die Betreiber von Prostitutionsgewerben im Hinblick auf Gesundheit und Sicherheit von Prostituierten sowie von Dritten,
- Pflicht der Betreiber, gesundheitliche Beratungen durch Angebote des öffentlichen Gesundheitsdienstes oder Fachberatungsstellen in der Prostitutionsstätte jederzeit zu ermöglichen,
- Sorgfaltspflichten der Betreiber bei der Auswahl der in ihrem Gewerbebetrieb tätigen Prostituierten sowie des von ihnen eingesetzten Personals,
- Verpflichtung der Betreiber, nur Prostituierte mit gültiger Anmelde- bzw. Aliasbescheinigung in ihrem Prostitutionsgewerbe tätig werden zu lassen und Hinweispflicht auf die Pflicht zu wiederkehrenden gesundheitlichen Beratungen,
- Beschränkung von Weisungen und Vorgaben der Betreiber gegenüber Prostituierten,
- Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten der Betreiber,
- Überwachungsbefugnisse, Kontroll- und Betretensrechte der zuständigen Behörden;
- Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion DIE LINKE. stellt in ihrem Antrag fest, dass mit dem Prostitutionsgesetz aus dem Jahre 2002 ein wichtiger Schritt zu einer Entkriminalisierung des Prostitutionsgewerbes getan worden sei. Seither könnten Entgeltforderungen vor Gericht geltend gemacht werden und es seien abhängige Beschäftigungsverhältnisse und damit der Zugang zum Sozialversicherungssystem möglich. Im Prostitutionsgesetz werde ausdrücklich festgehalten, dass das eingeschränkte Weisungsrecht des Arbeitgebers einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis in der Prostitution nicht entgegenstehe. Damit sei die Rechtsposition von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern gestärkt und auch ein Wandel in der gesellschaftlichen Bewertung des Berufs vorangebracht worden. Das Modell des abhängigen Beschäftigungsverhältnisses in Prostitutionsstätten habe sich in der Praxis nicht etabliert, weil ein Weisungsrecht letztlich immer die sexuelle Selbstbestimmung zu stark gefährden würde und ein Beschäftigungsverhältnis ohne Weisungsrecht für einen Arbeitgeber wirtschaftlich und rechtlich nicht umzusetzen sei. Die soziale Absicherung sei somit ein zentrales Problem für Prostituierte. Es müsse im Rahmen einer allgemeinen Verbesserung für alle Selbstständigen dringend gelöst werden. Außerdem gebe es eine anhaltende gesellschaftliche Stigmatisierung von Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbrächten.

Die von der Bundesregierung geplante Novelle sehe repressive Maßnahmen wie etwa eine Registrierungspflicht und verpflichtende gesundheitliche Beratung vor. Es sei zu erwarten, dass dadurch viele Prostituierte in die Illegalität getrieben würden, da sie sich ein Outing nicht leisten könnten. Geeigneter Schutz könne jedoch immer nur durch einen Ausbau von Rechten wirken, auf die sich Betroffene im Zweifelsfall stützen könnten.

Nach dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

einen konkreten Maßnahmenkatalog zu unterbreiten, der das Selbstbestimmungsrecht von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern garantiere, die Arbeitsbedingungen verbessere und Stigmatisierungen entgegenwirke. Dabei seien insbesondere folgende Punkte zu beachten:

1. Für alle Selbstständigen, somit auch für Prostituierte, müssten perspektivisch bezahlbare Wege in die Zweige der Sozialversicherungssysteme (Rente, Gesundheit und Pflege, Arbeitslosenversicherung) geschaffen werden. Die Beitragszahlungen müssten sich dabei an den tatsächlichen Einkommen orientieren. Eine finanzielle Überforderung sei auszuschließen.
2. Für vernünftige Arbeitsbedingungen, in denen das Selbstbestimmungsrecht von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern garantiert werden könne, sei die Formulierung klarer Anforderungen an die Betreibenden von Prostitutionsstätten erforderlich, an die die Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb gebunden werde.

Diese gesetzlich zu verankernden Mindeststandards (beispielsweise bezüglich Sicherheit, Hygiene oder Miethöhe) könnten und dürften nur gemeinsam mit Berufsverbänden von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern (und Betreibenden) für die im Vorfeld zu definierenden unterschiedlichen Arten von Prostitutionsstätten festgelegt werden, erforderlichenfalls in Zusammenarbeit mit den Ländern. Die Verpflichtung zur Gewährleistung einer

selbstständigen Tätigkeit von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern in den Prostitutionsstätten müsse so weit wie möglich unter Wahrung der sexuellen Selbstbestimmung geschehen.

Diese Anforderungen seien dann als rechtssichere Grundlage für Konzession, Kontrolle und ggf. die Verhängung von Bußgeldern, wenn geregelte Arbeitsbedingungen nicht gewährleistet seien, anzuwenden.

3. Aufsuchende Beratungs- und Informationsangebote in verschiedenen Sprachen für Prostituierte sowie auf freiwillige anonyme Inanspruchnahme gerichtete Diagnose- und Behandlungsmöglichkeiten bei sexuell übertragbaren Krankheiten (STI) (abgestimmt auf alle jeweiligen Geschlechter) müssten in Zusammenarbeit mit den Ländern ausgebaut und bedarfsgerecht und sicher finanziert werden.

Zudem seien auch Informationsangebote für die Kundschaft zur Verfügung zu stellen. Diese sollten leicht verständliche Informationen über Übertragungsrisiken der verschiedenen STI und Verhaltensempfehlungen enthalten.

4. Alle Maßnahmen, die zur Regulierung der Branche ergriffen würden, seien spezifisch daraufhin zu prüfen, ob sie der Stigmatisierung von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern entgegenwirkten.

Der Maßnahmenkatalog sei regelmäßig zu evaluieren, mindestens im Abstand von drei Jahren. Um eine informierte Grundlage hierfür zu schaffen, seien Studien in Auftrag zu geben, die Aufschluss über die Auswirkungen der Regelungen gäben. Darüber hinaus seien runde Tische einzuberufen, die sich mit den spezifischen Belangen der Prostituierten befassen, deren aktuelle Bedarfe ermittelten und für eine zeitnahe Übermittlung von Regelungsbedarf an den Gesetzgeber sorgten.

Zu Buchstabe c

In dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird deutlich gemacht, dass klare Rahmenbedingungen für die Ausübung der Prostitution erforderlich seien. Grundrechte wie sexuelle Selbstbestimmung, persönliche Freiheit, Gesundheit und Persönlichkeitsrechte von Prostituierten seien in besonderer Weise gefährdet. Anders als andere Gewerbe sei der Bereich sexueller Dienstleistungen bislang keiner auf ihre spezifischen Bedürfnisse zugeschnittenen fachgesetzlichen Regulierung unterworfen. Es fehle an Rechtsgrundlagen, mit denen die Zuverlässigkeit der Betreiberinnen und Betreiber von Prostitutionsstätten mit verbindlichen hygienischen und sozialen Mindeststandards vorab geprüft werden könne. Hierdurch könnten auch ausbeuterische Geschäftsmodelle besser erkannt und unterbunden werden. Um die Prostituierten in der Prostitutionsstätte besser zu schützen, ihr Selbstbestimmungsrecht zu stärken, verträgliche Arbeitsbedingungen zu gewährleisten und um Kriminalität wie Menschenhandel, Gewalt gegen Frauen, Ausbeutung und Zuhälterei zu bekämpfen, seien effektive und praxistaugliche Regelungen erforderlich.

Darüber hinaus sollten die inhaltlichen Grenzen des Direktionsrechts des Betreibers einer Prostitutionsstätte in § 3 Prostitutionsgesetz dahingehend konkretisiert werden, dass inhaltliche Bestimmungen der Arbeitsleistung sowie verhaltensbezogene Weisungen gegenüber Prostituierten unzulässig seien, soweit sie Art oder Ausmaß sexueller Dienstleistungen betreffen. Schließlich seien deutlich verbesserte Investitionen in niedrigschwellige mehrsprachige Beratungs- und Hilfsangebote erforderlich.

Nach dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

1. dem Bundestag einen Gesetzentwurf zur Regulierung von Prostitutionsstätten als Gewerbebetriebe vorzulegen, der eine Erlaubnispflicht mit hygienischen und sozialen Mindeststandards beinhalte und das eingeschränkte Weisungsrecht präzisiere;
2. die Bundesländer dabei zu unterstützen, freiwillige, mehrsprachige und niedrigschwellige Beratung – auch eine Erst- und Ausstiegsberatung – deutlich auszubauen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Innenausschuss** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/8556 empfohlen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/8556 in geänderter Fassung empfohlen. Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen. Der Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. angenommen.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/8556 in geänderter Fassung empfohlen. Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie einer Abgeordneten aus der SPD-Fraktion die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/8556 in geänderter Fassung empfohlen. Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen. Der Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie einer Abgeordneten aus der SPD-Fraktion bei Stimmenthaltung eines Abgeordneten aus der SPD-Fraktion angenommen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/8556 in geänderter Fassung empfohlen. Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen. Der Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

Zu Buchstabe c

Der **Innenausschuss** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/7243 empfohlen.

Der **Finanzausschuss** hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/7243 empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

1. Abstimmungsergebnis

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/8556 in geänderter Fassung. Außerdem empfiehlt er mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme einer Entschließung zu dem Gesetzentwurf.

Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/7236.

Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/7243.

2. Inhalt der Ausschussberatung

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat zu den Vorlagen in seiner 64. Sitzung am 6. Juni 2016 eine öffentliche Anhörung durchgeführt, in der folgende Sachverständige gehört wurden:

- Lutz-Ulrich Besser, Facharzt für Psychiatrie und Psychotherapie, Kinder- und Jugendpsychiater, Facharzt für Psychosomatische Medizin, Isernhagen / Neuwarmbüchen
- Leni Breymaier, SISTERS – für den Ausstieg aus der Prostitution e. V., Stuttgart
- Wolfgang Heide, Facharzt für Frauenheilkunde und Geburtshilfe, Heidelberg
- Andrea Hitzke, KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V., Berlin
- Anja Kasten, Berufsverband erotische und sexuelle Dienstleistungen e. V., Wuppertal
- Heike Rudat, Bund Deutscher Kriminalbeamter, Bundesgeschäftsstelle Berlin
- Johanna Thie, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V., Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Berlin
- Prof. Dr. Gregor Thüsing, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Fachbereich Rechtswissenschaft, Bonn
- Prof. Dr. Maria Wersig, Deutscher Juristinnenbund e. V., Berlin
- Claudia Zimmermann-Schwartz, Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Dr. Helmut Fogt, Vertreter der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Berlin.

Wegen der Ergebnisse der Anhörung wird auf das Wortprotokoll der Sitzung vom 6. Juni 2016 verwiesen.

Der Ausschuss hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8556 sowie die beiden Anträge auf den Drucksachen 18/7236 und 18/7243 in seiner 67. Sitzung am 6. Juli 2016 abschließend beraten.

Hierzu lag ihm ein Stellungnahmeersuchen des Petitionsausschusses gemäß § 109 Absatz 1 Satz 2 GO-BT zu einer öffentlichen Petition vor. Darin wird eine Stärkung der Rechte von Personen gefordert, die in der Prostitution arbeiten. Wegen der fehlenden rechtlichen Rahmenbedingungen hätten sie keinen hinreichenden Schutz vor Ausbeutung. Sie könnten ihr Recht auf Freiheit oder auf körperliche Unversehrtheit in der Praxis nicht einfordern, wenn sie als Menschen ohne Arbeits- oder Aufenthaltsgenehmigung begründete Angst vor einer Abschiebung in ihr Herkunftsland haben müssten. Im Zusammenhang mit Menschenhandel müsse ein Aufenthaltsrecht ohne Aussagepflicht geschaffen werden, da die Aussage vor Gericht vielfach aus Angst um das eigene Leben oder das der Angehörigen, aus Scham oder aus Angst vor einer Stigmatisierung durch die Gesellschaft verweigert werde.

Zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8556 haben die Fraktionen der CDU/CSU und SPD einen Änderungsantrag eingebracht, dessen Inhalt aus Buchstabe a der Beschlussempfehlung ersichtlich ist. Er wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

Darüber hinaus haben die Koalitionsfraktionen einen Entschließungsantrag vorgelegt, dessen Inhalt aus Buchstabe b der Beschlussempfehlung ersichtlich ist. Er wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

In der Ausschussberatung stellte die **Fraktion der CDU/CSU** fest, dass seit dem Jahr 2002 die Prostitution in Deutschland nicht mehr als sittenwidrig angesehen werde. Seither hätten sich das Prostitutionsgewerbe und das Rotlichtmilieu in Deutschland ausgeweitet und das Land werde von vielen Experten heute als „Bordell Europas“ bezeichnet. Mit dem jetzt vorgesehenen Gesetz trete man dieser Entwicklung entgegen. Man wolle Prostituierte schützen und den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung auch im Prostitutionsgewerbe durchsetzen. Entgegen der Darstellung der „Sex-Lobby“ sei diese in weiten Teilen nicht gewährleistet. Leider gebe es bislang keine verlässlichen Zahlen über dieses Gewerbe. Es werde von 200.000 bis 400.000 Prostituierten in Deutschland gesprochen, wobei viele der Prostituierten ausgenutzt, ausgebeutet und zur Prostitution gebracht würden, ohne dass sie genau wüssten, was mit ihnen geschehe.

Seit zwei Jahren habe die Koalition darum gerungen, die beste Lösung für das offensichtlich gewordene Problem zu finden, Selbstbestimmung, Freiheit und Schutz der Schutzbedürftigen richtig auszubalancieren. Das vorgesehene Prostituiertenschutzgesetz sei der richtige Ansatz. Durch die Verpflichtung der Prostituierten zur Anmeldung und die Erlaubnispflicht für Bordellbetriebe werde eine sinnvolle Regulierung geschaffen. Ausführliche Beratung zu gesundheitlichen Fragen sowie zu Ausstiegsmöglichkeiten und sexueller Selbstbestimmung gäben Sicherheit und öffneten den Prostituierten Wege, aus dem Gewerbe hinauszukommen. Der Fraktion der CDU/CSU sei der Schutz von Minderjährigen im Umfeld des Prostitutionsgewerbes sowie der Schwangeren besonders wichtig. Damit sei beabsichtigt, das ungeborene Leben ebenso wie die Gesundheit der Schwangeren durch gezielte Beratung über die Möglichkeiten des Ausstiegs und des Unterlassens der Tätigkeit während der Schwangerschaft und des Wochenbettes zu schützen. Außerdem solle über das Verbot eines Betriebskonzeptes mit Schwangeren und über das Werbeverbot mit Schwangeren erreicht werden, dass Prostitution mit Schwangeren auch außerhalb der Mutterschutzfristen nicht stattfinde. Prostitution stelle zu jedem Zeitpunkt der Schwangerschaft ein Risiko für Mutter und werdendes Kind dar.

Die Landesregierungen müssten dafür Sorge tragen, dass die gesetzlichen Vorgaben in entsprechende Landesgesetze umgesetzt würden und gerade im Bereich der Sanktionierung und Bordellbetriebe konsequent durchgegriffen werde. Das vorgesehene Gesetz gebe den Behörden die Möglichkeit, das Prostitutionsgewerbe zum Schutz der Prostituierten nachhaltig zu kontrollieren. Sie hätten die Pflicht, zum Schutz der in der Prostitution Tätigen zu handeln und dafür Betriebe bei Verstößen frühzeitig zu schließen und Betreibern die Erlaubnis zu entziehen. Das Verbot eines Betriebskonzeptes und das Werbeverbot für entwürdigende Praktiken würden dazu führen, dass Frauen nicht mehr in entwürdigender Weise wie eine Ware angeboten würden. Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen stehe deshalb nicht im Widerspruch zu den Anträgen der beiden Oppositionsfraktionen. Man halte es nicht für ausreichend, lediglich mehr Geld für die aufsuchende Sozialarbeit und die Beratungsangebote zur Verfügung zu stellen. Wichtig sei, dass man den Ordnungsbehörden entsprechende Kontrollrechte einräume. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der aufsuchenden Hilfsangebote hätten ein Zutrittsrecht zu den Bordellen. Zudem lasse sich bei den Beratungsgesprächen zur Anmeldung besser erkennen, ob Prostituierte freiwillig in diesem Gewerbe tätig sein wollten. Man wolle die Wirkungen des Gesetzes genau beobachten und später solle die Evaluation des Gesetzes, von den Fragestellungen bis hin zur Auswertung, durch die Mitglieder des Deutschen Bundestages aktiv begleitet werden.

Die **Fraktion DIE LINKE.** kritisierte, dass die Koalitionsfraktionen nach der öffentlichen Anhörung kein Interesse gehabt hätten, naheliegende Schlussfolgerungen aus den Ausführungen der Sachverständigen zu ziehen. Die CDU/CSU-Fraktion weise zwar darauf hin, dass die Prostitution durch das Gesetz aus dem Jahre 2002 nicht mehr sittenwidrig sei, jedoch deute der Gesetzentwurf in der geänderten Fassung darauf hin, dass diese Situation für sie ein „Dorn im Auge“ gewesen sei. Ebenso werde zu Recht festgestellt, dass keine verlässlichen Zahlen über die Prostitution vorlägen. Vor diesem Hintergrund seien die weitreichenden Schlussfolgerungen der Fraktion der CDU/CSU jedoch verwunderlich.

Den vorliegenden Gesetzentwurf werde man ablehnen, da er die selbst gesteckten Ziele nicht einhalte. Dessen Inhalt habe mit dem ursprünglichen Schutzgedanken nichts zu tun. Die Anhörung und die Arbeit mit Betroffenen hätten gezeigt, dass das Stigma das größte Problem darstelle. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wirke jedoch der Stigmatisierung der Prostituierten nicht entgegen. Es sei zu befürchten, dass diese eher verschärft werde. Die Anmeldepflicht und die Registrierung bedeuteten für sehr viele in der Sexarbeit Tätige, dass sie vor einem möglichen „Zwangsoouting“ stünden. Ebenso sei zu befürchten, dass diese sensiblen Daten gestohlen werden könnten, was insbesondere viele ausländische Prostituierte in Gefahr bringe, da die Tätigkeit in ihren Ursprungsländern oft mit Gefängnisstrafe bedroht sei.

Ausbeutung in der Prostitution werde nicht durch Repression verhindert. Hier seien andere Gegenmaßnahmen notwendig. Beispielsweise würde es Prostituierten helfen, wenn sie sozial besser abgesichert würden, oder wenn ihre Selbstbestimmungsrechte gestärkt würden. Derartige Maßnahmen seien jedoch in dem Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Zu den Vorschriften zur Beratung sei festzustellen, dass qualifizierte Beratung nicht von überlasteten Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern geleistet werden könne. Diese müsse durch Beraterinnen und Berater mit guter Ausbildung und regelmäßiger Fortbildung erfolgen, damit ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden könne. Dadurch, dass die Beratung auf Behördenmitarbeiter „abgewälzt“ werde, bestehe die Gefahr, dass die Zukunft der vorhandenen Beratungsstellen, die gute Arbeit leisteten, nicht mehr gesichert sei. Einer solchen Entwicklung müsse die Bundesregierung entgegenwirken. Kritikwürdig sei schließlich, dass die Kosten vor allem

die Länder und Kommunen sowie die Sexarbeiterinnen zu tragen hätten. Es sei davon auszugehen, dass die Kommunen die entstehenden Verwaltungsgebühren auf die Sexarbeiterinnen umlegen würden, wodurch sich deren Situation noch einmal verschärfe. Der Bund trage lediglich 33.000 Euro.

In dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. werde ein Prostitutionsstättengesetz mit einer Erlaubnispflicht gefordert. Man wolle vernünftige Arbeitsbedingungen für diejenigen erreichen, die in der Prostitution arbeiteten. Die Bedingungen für dieses Prostitutionsstättengesetz sollten auch mit denen ausgehandelt werden, die in diesem Segment arbeiteten und am besten wüssten, was für sie sinnvoll sei. Da dieser Punkt in dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fehle, werde man sich hierzu der Stimme enthalten.

Die **Fraktion der SPD** wies auf den im Jahr 2007 erschienenen Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes hin und stellte fest, dass man mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eine gute Weiterentwicklung des Prostitutionsgesetzes auf den Weg bringe, weil es zum ersten Mal klare Regelungen für den Bereich der Prostitution geben werde. Es werde eine Erlaubnispflicht für den Betrieb von Prostitutionsstätten eingeführt. Die Erteilung der Erlaubnis sei an klare Bedingungen geknüpft. Dazu gehöre die Einhaltung von Mindeststandards, wie das Vorhandensein geeigneter Aufenthalts- und Pausenräume für die Prostituierten oder sachgerechter Notrufsysteme. Darüber hinaus sei hierfür die Zuverlässigkeit des Betreibers vorausgesetzt, so dass einschlägig vorbestrafte Personen unmittelbar ausgeschlossen werden könnten. Wichtig sei auch, dass die Erlaubnis widerrufen werden könne, wenn sich der Betreiber nicht an die Auflagen halte oder wenn es tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht auf Menschenhandel oder Zwangsverhältnisse gebe. Mit der Einführung einer Erlaubnispflicht komme man einer langjährigen Forderung nach, wie sie unter anderem im genannten Bericht der Bundesregierung enthalten gewesen sei. Auch die Oppositionsfraktionen forderten eine solche Erlaubnispflicht in ihren Anträgen.

Ebenso entspreche man mit der Präzisierung des eingeschränkten Weisungsrechts im Gesetzentwurf einer Forderung im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Im Prostitutionsgesetz werde nämlich klargestellt, dass Weisungen, die das Ob, die Art und das Ausmaß der Erbringung sexueller Dienstleistungen vorschrieben, unzulässig seien. Zudem werde die Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr und mit dem Änderungsantrag auch die Werbung für Geschlechtsverkehr mit Schwangeren verboten. Nicht zuletzt im Zuge der öffentlichen Anhörung habe sich gezeigt, dass hier noch Schutzlücken bestanden hätten.

Ergänzend dazu werde im Entschließungsantrag der Koalitionsfraktionen die Bedeutung einer fachkundigen Beratung für Schwangere betont und die Bundesregierung werde aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass der GKV-Spitzenverband und der Verband der Privaten Krankenversicherung e. V. leicht verständliche Informationsmaterialien in gängigen Sprachen zum deutschen Krankversicherungssystem erstellen, damit diese in den Beratungsgesprächen weitergegeben werden könnten. In Bezug auf die geplante Anmeldung und die Beratung sei es der SPD-Fraktion ein wichtiges Anliegen, den Zugang zu Beratung und Unterstützung noch breiter zu öffnen. Vor diesem Hintergrund nähmen die Möglichkeiten der Beratung und die Hinweise auf Fachberatungsstellen oder weitere Unterstützungsangebote in dem vorgesehenen Gesetz einen breiten Raum ein.

Für die Gruppe der jungen Prostituierten zwischen 18 und 21 Jahren halte man verkürzte Anmelde- und Beratungsfristen für zielführender als etwa ein – immer wieder zur Diskussion gestelltes – Verbot der Prostitution bis zum Alter von 21 Jahren. Mit dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf habe die Koalition einen guten Kompromiss erreicht. Man halte es für wichtig, die Wirkungen des Gesetzes nach fünfjähriger Anwendungspraxis zu evaluieren. Zudem sei es notwendig, dass die Abgeordneten sich in den jeweiligen Bundesländern für einen noch sensibleren Umgang mit dem Thema Prostitution und den weiteren Ausbau der Beratungslandschaft einsetzen würden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärte, dass das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, Prostituierte zu stärken und zu schützen, weitgehend verfehlt werde. Zwar sähen die Regelungen für die Prostitutionsstätten eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Prostituierten vor, aber es könne keine Rede davon sein, dass die Prostituierten gestärkt würden. Falls sie der Anmeldepflicht nicht nachkämen, würden sie weniger Schutz genießen als zuvor und ihre Lebenssituation werde sich nicht verbessern. Dies hätten die Koalitionsfraktionen zu verantworten. Es sei auch festzustellen, dass die relevanten Unterschiede zwischen der Prostitution und dem Menschenhandel nicht thematisiert worden seien und man fast ausschließlich über Kontrollmaßnahmen gesprochen habe, die offenbar das eigentliche Ziel des Gesetzentwurfs seien.

Bei der öffentlichen Anhörung am 6. Juni 2016 habe sich die Mehrheit der Sachverständigen gegen den Gesetzentwurf ausgesprochen. Die Kritik habe sich auch auf die Anmeldepflicht und die verpflichtende Gesundheitsberatung bezogen. Trotzdem seien diese Punkte im Änderungsantrag nicht aufgegriffen worden. Es sei ferner festzustellen, dass die entstehenden Kosten die Länder und Kommunen stark belasten würden. Denn diese hätten für eine Stärkung und Unterstützung sowie für den Schutz der Prostituierten einen höheren Personalaufwand und müssten mehr für den Ausbau der Beratungsgebote leisten. Die Prostituierten könnten nur geschützt werden, wenn sie die Beratungsangebote freiwillig wahrnehmen könnten. Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sei wichtig, diese so zu gestalten, dass sie der täglich erlebten Stigmatisierung entgegenwirkten. Es sei realitätsfern zu glauben, dass eine Prostituierte im Rahmen eines Beratungsgesprächs, zu dem sie verpflichtet werde, Angaben über ihre Situation und ihre Arbeitsbedingungen machen werde oder darüber, ob sie zur Prostitution gezwungen werde. Das hätten die Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung bestätigt. Man werde in der Öffentlichkeit weiterhin deutlich machen, dass dieses Gesetz in Wahrheit der Kontrolle und nicht dem Schutz der Prostituierten diene.

Die Regelungen zu den Prostitutionsstätten fänden zwar im Großen und Ganzen die Zustimmung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dennoch werde man den Gesetzentwurf sowie den Änderungsantrag und den Entschließungsantrag wegen der dargelegten Kritikpunkte ablehnen. Dem Antrag der Fraktion DIE LINKE werde man dagegen zustimmen.

B. Besonderer Teil

Soweit die Bestimmungen des Gesetzentwurfs unverändert übernommen wurden, wird auf deren Begründung verwiesen.

Zu den vom Ausschuss vorgenommenen Änderungen ist Folgendes zu bemerken:

Zu Nummer 1 (Änderung des Artikels 1 – ProstSchG-E)

Zu Buchstabe a (Änderung der Inhaltsübersicht)

Es handelt sich um eine Folgeänderung der Einfügung des § 33a (Einziehung).

Zu Buchstabe b (§ 5 Absatz 2 Nummer 4 und 5)

Es handelt sich jeweils um eine sprachliche Angleichung an den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(6)235 des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

Zu Buchstabe c (§ 9 Absatz 2 Nummer 2)

Es handelt sich um eine sprachliche Angleichung an den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(6)235 des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

Zu Buchstabe d (§ 15 Absatz 2 Nummer 2)

Die Änderung greift eine Formulierung aus dem parallel beratenen Gesetzgebungsverfahren zur Änderung bewahrscheinlicher Vorschriften (zu § 34a der Gewerbeordnung) auf.

Die Ergänzung erweitert die Möglichkeiten der Behörde zur Einholung einer Stellungnahme auf zentrale Polizeidienststellen und das jeweilige Landeskriminalamt. Die damit einhergehende Ausdehnung der behördlichen Kontrollmöglichkeit ist ein geeigneter Schritt, um bereits im Vorfeld des Betriebs eines Prostitutionsgewerbes, während des Erlaubnisverfahrens, die persönliche Zuverlässigkeit der antragstellenden Person auf der Basis möglichst umfassender Informationen zu prüfen.

Zu Buchstabe e (§ 20 Absatz 2)

Bei der Änderung handelt es sich um eine rein redaktionelle Korrektur. Die Verweise auf § 18 Absatz 2 und § 19 Absatz 1 bis 3 sind überflüssig, da § 18 Absatz 4, auf den weiterhin verwiesen wird, seinerseits bereits auf § 18 Absatz 2 verweist; gleiches gilt für § 19 Absatz 5, der bereits einen Verweis auf die Anwendbarkeit der Absätze 1 bis 4 enthält.

Zu Buchstabe f (§ 23 Absatz 3 Nummer 2)

Es handelt sich um eine sprachliche Angleichung an den Änderungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(6)235 des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

Zu Buchstabe g (§ 25 Absatz 1 Nummer 3)

Es handelt sich um eine sprachliche Angleichung an den Änderungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(6)235 des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

Zu Buchstabe h (§ 32 Absatz 3 Nummer 3 – neu)

Die Vorschrift über das Werbeverbot wird erweitert:

Die Ergänzung um das Verbot der Werbung für die Gelegenheit zum Geschlechtsverkehr mit Schwangeren dient der Stärkung des Schutzes von schwangeren Frauen, die in der Prostitution tätig sind, sowie ihres ungeborenen Kindes. Durch die Ausdehnung des Werbeverbots auf Geschlechtsverkehr mit schwangeren Frauen soll zugleich deutlich gemacht werden, dass das Anpreisen von entgeltlichem Geschlechtsverkehr unter Hinweis auf die bestehende Schwangerschaft gegen besonders schützenswerte individuelle Rechtsgüter und Rechtsgüter der Allgemeinheit sowie gegen grundlegende Wertvorstellungen der Gesellschaft verstößt.

Zu Buchstabe i (§ 33a – neu)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Artikel 4 (Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten).

Mit der Streichung von § 120 Absatz 1 Nummer 2 im Gesetz über Ordnungswidrigkeiten und der Aufnahme der Vorschrift in § 32 Absatz 3 Nummer 2 sowie der Folgeänderung in § 123 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten bedarf es einer eigenständigen gesetzlichen Ermächtigung zur Einziehung von Gegenständen, die im Zusammenhang mit Verstößen gegen das Verbot der Werbung mit Prostitution stehen. Im Übrigen kann auf die entsprechende Regelung in § 123 Absatz 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten verwiesen werden.

Zu Nummer 2 (Änderung des Artikels 4 – OWiG)

Bei der Änderung des § 123 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten handelt es sich um eine notwendige Folgeänderung der Streichung des § 120 Absatz 1 Nummer 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten.

Berlin, den 6. Juli 2016

Sylvia Pantel
Berichterstatteerin

Ulrike Bahr
Berichterstatteerin

Cornelia Möhring
Berichterstatteerin

Ulle Schauws
Berichterstatteerin

