



Gewerberechtliche Regulierung der Prostitution aus kommunaler Sicht

Fachtagung „Wege aus der Grauzone VIII“
KommunalAkademie der FES
05.04.2017, Köln

Überblick

- I. Bisherige Situation
- II. Dortmunder Modell
- III. Das Prostituiertenschutzgesetz
- IV. Klärungsbedarfe aus kommunaler Sicht
- V. Erste wichtige Schritte

Bisherige Situation

- Prostitution und Betrieb von Bordellen als Geschäftsfelder ohne klassische Regelungsmechanismen
- Aus kommunaler Sicht fehlende Eingriffsgrundlagen - aber auch fehlende Rechtssicherheit für Prostituierte und Betreiber
- Vermischung von Themen, Wertedebatte, Wissensdefizite, fehlende statistische Daten

Dortmunder Modell - Umsetzung des ProstG 2002

Motivation:

- Wunsch, die soziale, gesellschaftliche und rechtliche Situation von Prostituierten zu verbessern
- Motto: „Raus aus der rechtlichen Grauzone und der gesellschaftlichen Schmutzdecke“
- Beitrag zum Abbau der Doppelmoral

Instrument: *Der Runde Tisch*

Seit Januar 2002 mit den Akteuren

- Dortmunder Mitternachtsmission und „Kober“
- Kriminalpolizei
- Finanzamt
- Staatsanwaltschaft
- Stadt Dortmund mit Ordnungsamt, Ausländerbehörde, Jugendamt, Gesundheitsamt, Bauordnungsamt und Stadtsteueramt
- Themenabhängig mit Prostituierten und Bordellbetreiber/innen

Grundlagen der Zusammenarbeit

- Konsens aller Beteiligten
- Kompromissfähigkeit und gegenseitige Rücksichtnahme
- Intensive Zusammenarbeit von Beratungsstellen, Ordnungsamt und Polizei
- Einstufung von Prostitution als Gewerbe und gaststättenrechtliche Betrachtung von Bordellen
- Zustimmung des Verwaltungsvorstandes am 19.03.2002

Folgen der gewerberechtlichen Bewertung

- freiwillige Gewerbeanzeige für Prostituierte
- pflichtige Gewerbeanzeige, sofern es sich um einen „Betrieb“ (ab 3 Personen) handelt
- Konzessionierung nach GastG (seit Mitte 2005 nur noch im Falle des Alkoholausschanks)
- grds Anwendbarkeit des gaststätten- und gewerberechtlichen Instrumentariums

Folgen für das ordnungsbehördliche und polizeiliche Handeln

- Zuverlässigkeitsprüfung im Rahmen der Konzessionierung nach GastG
= transparente Betriebsstrukturen
- Betretungsrechte (Auskunft und Nachschau) außerhalb des Strafrechts
- Möglichkeit der Auflagenerteilung und des Erlaubniswiderrufs
- (eingeschränkte) Möglichkeiten zur Verhinderung menschenverachtender Geschäftsmodelle

Folgen für Prostituierte und Betreiber/innen

- Anfänglich „Berührungsängste“
- Feste Ansprechpartner/innen
- niedrigschwelliger Zugang, vertrauensvoller und professioneller Umgang mit Behörden
- Beratungsmöglichkeiten
- Verbindlichkeit, Rechtssicherheit
- Wachsende Akzeptanz behördlicher Entscheidungsspielräume

Unzulänglichkeiten des Dortmunder Modells

- Bundesweit fast durchgängig Ablehnung der Gewerbsmäßigkeit von Prostitution
- Wechselnde Betriebsstätten
- Konsequente Anwendung des Dortmunder Modells unter gewerberechtlicher Betrachtung problematisch für Straßenprostitution (Stichwort Reisegewerbekarte)
- Dortmund in Insellage
- Das hilfsweise herangezogene GastG hat einen anderen Schutzzweck

Das Prostituiertenschutzgesetz – ein ambitioniertes Regelungswerk...

- Selbstbestimmungsrechte stärken
- Fachgesetzliche Grundlagen schaffen
- Ordnungsrechtliche Instrumente schaffen
- Rechtssicherheit für legale Prostitution verbessern
- Gefährliche, sozial unverträgliche und jugendgefährdende Erscheinungsformen der Prostitution ausschließen/verdrängen
- Kriminalität bekämpfen (Menschenhandel, Gewalt, Ausbeutung)

... im Kontext weiterer gesetzlicher Neuerungen

zur Umsetzung internationaler Vorgaben:

Palermo-Protokoll, Richtlinie 2011/36/EU des EU-Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, Istanbul-Konvention

- Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels
- Gesetz zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung
- Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

Langwieriges Gesetzgebungsverfahren

- 2002: Prostitutionsgesetz
- 2007: Bericht der BReg über die Auswirkungen des ProstG (BT-Drs 16/4146)
- 2008: Workshop „Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten im BMFSFJ“, publiziert 2009
- 2009 – 2013: 17. Legislaturperiode; ergebnislose Auseinandersetzung; „kleine Lösung“ landet im Vermittlungsausschuss und fällt der Diskontinuität zum Opfer
- 11/2013: Menschenhandel, Zwangsprostitution, Regulierung und ordnungsbehördliche Kontrolle werden Gegenstand des Koalitionsvertrages

Langwieriges Gesetzgebungsverfahren

- 04/2014: Entschließung des BRates (BR-Drs 71/14)
- 06/2014: Expertenanhörung im BMFSFJ
 - ➔ weitgehende Zustimmung zum Regulierungsmodell durch Länder, Kommunen, NGOs, Polizei...
- 14.08.2014: 1. Eckpunktepapier Koalitionsfraktionen
- 11/2014: erneute Expertenanhörung durch die AG der Koalitionsfraktionen
- 03.02.2016: 2. Eckpunktepapier Koalitionsfraktionen
- 13.05.2016 BRat , 07.07.2016 BTag, 23.09.2016 BRat incl. Verabschiedung (ohne Vermittlungsausschuss)



Quelle:
https://de.wikipedia.org/wiki/Eierlegende_Wollmilchsau

Prostituiertenschutzgesetz

Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen

Abschnitt 2: Prostituierte

Abschnitt 3: Erlaubnis zum Betrieb eines
Prostitutionsgewerbes; anlassbezogene
Anzeigepflichten

Abschnitt 4: Pflichten des Betreibers

Abschnitt 5: Überwachung

Abschnitt 6: Verbote; Bußgeldvorschriften

Abschnitt 7: Personenbezogene Daten;
Bundesstatistik

Abschnitt 8: Sonstige Bestimmungen

Kernelemente des neuen Prostituiertenschutzgesetzes

- Gesundheitliche (Pflicht-) beratung und Anmeldepflicht für Prostituierte
- Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe
- Mindestanforderungen an Sicherheit, Hygiene und Gesundheitsschutz
- Einführung der Kondompflicht

Aus kommunaler Sicht...

- Zumeist völliges Neuland
- Bei näherem Hinsehen vertraute Struktur und weitestgehend bekanntes Instrumentarium
- Ausnahme: der Beratungsauftrag => keine klassische ordnungsbehördliche Tätigkeit
- Wissensdefizite und ungeklärte Fragen
- Hauptprobleme: Finanzierung, Bereitstellung von Personal

Prostituierte/Begriffsbestimmung

§ 2 Absatz 2 ProstSchG:

Prostituierte sind Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen.

- Auch „Gelegenheitsprostituierte“
- Es geht um das Angebot und die persönliche Erbringung „sexueller Dienstleistungen“
 - = „sexuelle Handlung gegen Entgelt“
 - Gesetzesbegründung beachten: s. dazu BT-Drs. 18/8556; zu § 2 Abs.1
 - Entgelt = auch geldwerte Gegenleistungen
 - aber immer mit Gewinnorientierung
 - das Gegenüber ist räumlich anwesend (also nicht „nur“ Telefonsex oder Angebot per Internetkamera)
 - Nicht nur „darstellender Charakter“ (dann § 33a GewO)
- Keine Anwendung auf Personen unter 18 Jahren (§ 1 ProstSchG) 19

Gesundheitliche (Pflicht-) Beratung

§ 10 ProstSchG:

- verpflichtende gesundheitliche Beratung
- keine *Untersuchungspflicht*
- vor der erstmaligen Anmeldung als Prostituierte
- danach jährlich, < 21 J. halbjährlich
- durch ÖGD oder eine andere nach Landesrecht bestimmte Behörde
- Bescheinigung oder Aliasbescheinigung
- Mitführungspflicht (Verstöße nicht bußgeldbewehrt)
- zust. Behörde trifft ggf. Anordnungen nach § 11 Abs. 2
- Verstöße gegen vollziehbare Anordnungen sind bußgeldbewehrt (bis 1.000 €)

Anmeldepflicht

§ 3 ProstSchG:

- sowohl Selbständige als auch abhängig Beschäftigte
- *vor* erstmaliger Aufnahme der Tätigkeit
- *nach* Durchführung der Gesundheitsberatung
- persönliche Anmeldung (nicht durch Dritte od. elektronisch)
- am Ort der vorwiegenden Prostitutionsausübung
= bei einer Behörde für das ganze Bundesgebiet
(abweichendes Landesrecht möglich!)
- Prostitutionsausübung ohne Anmeldung ist bußgeldbewehrt
(bis 1.000 €)

Informations- und Beratungsgespräch bei Anmeldung

§§ 7 und 8 ProstSchG:

- Rechtslage ProstSchG, ProstG, ggf. SperrbezirksVOen
- Krankenversicherung
- Beratungsangebote (Gesundheit, Soziales, Schwangerschaft)
- Hilfe in Notsituationen
- Steuerpflicht, umsatz- und ertragssteuerrechtliche Pflichten
- Informationsmaterial, mehrsprachig
- vertraulicher Rahmen; ggf. Hinzuziehung Fachberatungsstelle
- ggf. Beteiligung dritter Person und/oder Sprachmittler

Maßnahmen bei Beratungsbedarf

§ 9 ProstSchG:

- Bei tatsächlichen Anhaltspunkten für
Beratungsbedarf wegen gesundheitlicher oder sozialer
Situation

Hinweis auf Beratungsangebote und möglichst Vermittlung
von Kontakten (**Sollvorschrift**)
- Bei tatsächlichen Anhaltspunkten für
Menschenhandel, Zwangsprostitution oder Ausbeutung
 **Verpflichtung**, unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen
einzuleiten

Anmeldebescheinigung

§§ 5, 6 ProstSchG:

- innerhalb von 5 Werktagen auszustellen
- auch als Aliasbescheinigung möglich
- darf nicht erteilt werden, wenn
 - Angaben zu Personalien (gültige Ausweispapiere!) nicht vorliegen,
 - Nachweis der Gesundheitsberatung fehlt,
 - an Personen < 18 J.,
 - in den letzten 6 Wochen vor der Entbindung,
 - bei tatsächlichen Anhaltspunkten für Zwangsprostitution, Menschenhandel, Ausbeutung

noch mehr zur Anmeldebescheinigung

§§ 5, 6 ProstSchG:

- gilt grds. bundesweit (Landesrecht kann abweichende räumliche Gültigkeit vorsehen; z. B. im Bundesland B. Geltung nur in der jeweiligen Kommune)
- Achtung: verpflichtende Änderungsmitteilungen nach § 4 Abs. 5 (auch) bei Ausdehnung/Veränderung des räumlichen Tätigkeitsbereiches
- Verlängerung alle 2 Jahre, < 21 J. jährlich
- Mitführungspflicht (nicht bußgeldbewehrt)
- Zust. Behörde trifft ggf. Anordnungen nach § 11 Abs. 1
- Verstöße gegen vollziehbare Anordnungen sind bußgeldbewehrt (bis 1.000 €)

Anordnungen gegenüber Prostituierten

- bei Tätigkeit ohne Anmeldung oder Gesundheitsberatung (§ 11 Abs. 1 und 2)
- Zur Gefahrenabwehr, zum Jugendschutz, zum Schutz von Anwohnern vor Gefahren und Belästigungen... (§ 11 Abs. 3)
- „weitere Maßnahmen“ = als Ultima Ratio Untersagung der Tätigkeit, vgl. BT-Drs 18/8556 (§ 11 Abs. 4)

Prostitutionsgewerbe

Begriffsbestimmungen und Formen

§ 2 Absatz 3 ProstSchG:

Ein Prostitutionsgewerbe betreibt, wer **gewerbsmäßig Leistungen** im Zusammenhang mit der **Erbringung sexueller Dienstleistungen durch mindestens eine andere Person anbietet oder Räumlichkeiten hierfür bereitstellt**, indem er

1. eine Prostitutions**stätte** betreibt,
2. ein Prostitutions**fahrzeug** bereitstellt,
3. eine Prostitutions**veranstaltung** organisiert oder durchführt, oder
4. eine Prostitutions**vermittlung** betreibt

Erlaubnispflicht

- für alle Prostitutionsgewerbe
 - ↳ **nicht:** „Betreiben“ einer „Prostitutionsstätte“, eines „Prostitutionsfahrzeugs“ oder einer „Prostitutionsvermittlung“
ausschließlich zum Zweck der eigenen Prostitutionsausübung
- Erlaubniserteilung **vor** Aufnahme der Tätigkeit notwendig
 - *Übergangsvorschriften für bereits bestehende Gewerbe*
- Erlaubnis ist gebunden an
 - Betreiber/in
 - Betriebskonzept
 - Bei Prostitutionsstätten: Räumlichkeiten
 - Bei Prostitutionsfahrzeug: Fahrzeug
- **Rechtsanspruch auf Erteilung der Erlaubnis**
 - Erlaubnisvoraussetzungen bestehen ⇔ es gibt keine Versagungsgründe

Erlaubnisvoraussetzungen Betreiber

§ 14 Abs. 1 und § 15:

- Volljährigkeit Antragsteller(in) / Stellvertretung / Betriebsleitung (§ 14 Abs.1 Nr.1)
 - Zuverlässigkeit Antragsteller/in / Stellvertretung/ Betriebsleitung/ Aufsichtspersonen (§ 14 Abs.1 Nr. 2)
besteht *in der Regel* nicht
 - bei „einschlägigen“ Vorstrafen (§ 15 Abs.1 Nr.1)
 - bei Entzug oder Versagung der Erlaubnis in den letzten 5 Jahren
 - bei Mitgliedschaft in verbotenen Vereinen in den letzten 10 Jahren
 - z.B. verbotene „Rocker“-Vereinigungen
- 🔗 Führungszeugnis
- 🔗 Stellungnahme Polizei
- Zuverlässigkeit ist in regelmäßigen Abständen zu prüfen, mindestens alle drei Jahre

Erlaubnisvoraussetzungen Betrieb

§ 14 Abs. 2:

- keine Unvereinbarkeit mit sexueller Selbstbestimmung (Flat-Rate, (Rape)-Gangbang)
- Einhaltung von Mindestanforderungen nach §§ 18,19 (Ausnahmen für Wohnungsprostitution mgl.)
- keine erheblichen Mängel bei Anforderungen n Gesundheitsschutz und Sicherheit (§ 24)
- keine Gefährdung klassischer gewerberechtlicher Schutzgüter; keine Nachteile, Belästigungen für die Allgemeinheit
- kein Sperrgebietsverstoß
- Achtung: Baurecht, Gaststättenrecht bleiben unberührt (§ 12 Abs.7)

🔗 Betriebskonzept

🔗 tatsächliche Umstände vor Ort

Betriebskonzept

§ 16:

- Beschreibung der wesentlichen Merkmale und
 - Vorkehrungen zur Einhaltung der Betreiberpflichtungen
-
- typische organisatorische Abläufe und Rahmenbedingungen
 - Maßnahmen gegen Prostitution < 18 J., besonderer Schutz < 21 J.
 - Maßnahmen gegen Menschenhandel
 - STD-Prävention
 - Gesundheitsschutz und Sicherheit für Prostituierte und Dritte
 - keine Anwesenheit Minderjähriger

Prostitutionsfahrzeuge

Prostitutionsveranstaltungen

§§ 19, 20, 21:

- Einmalige Erteilung einer betreiber- und betriebsartbezogenen Erlaubnis
- Mindestanforderungen für Prostitutionsfahrzeuge: § 19
- Anzeigepflicht für Prostitutionsveranstaltungen vier Wochen vor Beginn incl. Veranstaltungskonzept: § 20
- Anzeigepflicht für Aufstellung von P.-Fahrzeugen zwei Wochen vorher (Vorschriften Straßen- und Wegerecht bleiben unberührt)
 - Prüfung der Voraussetzungen, Untersagung pflichtig bei Versagungsgründen aus § 14 Abs. 2, Untersagung möglich bei nicht rechtzeitiger oder unvollständiger Anzeige der Veranstaltung bzw. Aufstellung des P.-Fahrzeuges

Zahlreiche Betreiberpflichten

- Sicherheit und Gesundheitsschutz (§ 24)
- Auswahl der im Betrieb tätigen Personen, Beschäftigungsverbote (§ 25) – auch für Aufsichten, Türsteher etc.
- Pflichten gegenüber Prostituierten, Einschränkungen von Weisungen und Vorgaben (§ 26)
 - Vereinbarungen zwischen Betreibern und Prostituierten in Textform
 - Keine Vermögensvorteile in auffälligen Missverhältnis zur Leistung
 - Zahlungsquittungen in Textform oder elektronisch
- Kontroll- und Hinweispflichten (§ 27)
- Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten (§ 28)
 - Informationen aus der Anmeldebescheinigung
 - Die einzelnen Tätigkeitstage der Prostituierten
 - Zahlungen an den/vom Betreiber tagesscharf

Kondompflicht und Werbeverbote

- Kondompflicht für Kunden und Prostituierte, Bußgeldbewehrung (bis 50.000 €) nur für Kunden
- Hinweispflicht (Aushang) für Betreiber; Verstöße bußgeldbewehrt (10.000 €)
- Verbot der Werbung für GV ohne Kondom; Verstöße bußgeldbewehrt (10.000 €)
- Verbot der Werbung für GV mit Schwangeren; Verstöße bußgeldbewehrt (10.000 €)

Übergangsregelungen (§ 37)

- Prostituierte, die bereits vor dem 01.07.2017 tätig waren, haben ihre Tätigkeit erstmalig bis 31.12.2017 anzumelden
- Anmeldebescheinigung für Prostituierte > 21 J. mit erstmaliger Anmeldung bis 31.12.2017 gilt einmalig für 3 Jahre, gesundheitliche Beratung einmalig erst nach 2 Jahren
- Wer vor dem 01.07.2017 ein Prostitutionsgewerbe betrieben hat, hat dies der zuständigen Behörde bis 01.10.2017 anzuzeigen und die Erlaubnis bis 31.12.2017 zu beantragen.
- Beschäftigungsverbote für Prostituierte ohne Anmeldebescheinigung, Kontroll- und Hinweispflichten hierzu sowie Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten gelten für Betreiber erst ab 31.12.2017

Kklärungsbedarfe aus kommunaler Sicht

Inkrafttreten 01.07.2017: Die Zeit drängt!

Zahlreiche Detailfragen an Bund und Länder:

- Wem wird in welcher Form die Zuständigkeit übertragen?
- Erfassung von Daten (bundeseinheitlich?) und Weiterleitung von Daten (vgl § 34); Bundesstatistik (§ 35) ==> Entwurf ProstStatV
- Format der Bescheinigungen für Prostituierte (bundeseinheitlich?) ==> Entwurf ProstAV
- Mindestanforderungen für Prostitutionsstätten: nicht mehr in dieser Legislatur
- Konnexität: Gebührenstruktur (Ländersache)
- Enorme Fortbildungsbedarfe

Vorgehensweise in NRW

- In NRW Federführung MGEPA, Zuarbeit MWEIMH (Erlaubnispflichten), in anderen Bundesländern teilweise noch keine Entscheidung dazu
- Arbeitsgruppe MWEIMH mit Städten Bochum, Dortmund, Hamm, Kreisen Viersen, Kleve, Warendorf, Vertreter Landkreistag
- Zuständigkeiten gehen in NRW an die KrOrdBehörden; Änderung der GewRVO noch vor der Landtagswahl
- In NRW Übertragung der Aufgaben als „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“
- Gebührenstaffelung für kostendeckende Konzessionierungsverfahren wurde dem Land NRW vorgelegt; Änderung der AVerwGebO Mitte April 2017
- Gesundheitsberatung und Anmeldung der Prostituierten sollen in NRW gebührenfrei erfolgen (Konnexitätsausgleich 2018)
- Vorschläge Erstinformation für Prostituierte und Betreiber wurden dem Land vorgelegt; Fortbildungsbedarfe sind grob beschrieben
- Ende April Infoveranstaltung für KrOrdBehörden NRW; MWEIMH NRW erstellt VwV für Erlaubnisverfahren

Vorgehensweise in Dortmund

- Dortmunder Auftaktgespräch (FBe 11, 21, 32, 53) ist Ende November 2016 erfolgt
- Organisatorischen Anbindung der ordnungsbehördlichen Aufgaben in der Gewerbeabteilung
- Informationen an Lokalpolitik (Fachausschuss)
- Personalbemessung und Einbindung Personalrat
- Rollenklarheit zwischen Ordnungs- und Gesundheitsamt
- Schnittstellen zur Kripo beschreiben und kommunizieren kommuniziert
- Behutsame Bereinigung des Gewerberegisters
- Prozessbeschreibungen erstellen; Datenbank konzipieren
- Bereits jetzt konnexitätsrelevante Aufwände erfassen
- Nach Ostern: Kontaktaufnahme Finanzämter, Runder Tisch

Für das Gelingen unverzichtbar:

- Vermittlung der Sinnhaftigkeit des „Gesamtpakets“ zur Verhinderung einer ablehnender Haltung am (kommunalen) „Ende der Nahrungskette“
- Informationstransfer an Prostituierte, Betreiber/innen, Politik und Verbände (Transparenz, Sachlichkeit, Rollenklarheit)
- Im Gesetzesvollzug intensive Zusammenarbeit mit Beratungsstellen und Kriminalpolizei

Es ist leichter, das letzte Wort
zu haben,
als den ersten Schritt zu tun.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Heike Tasillo

Ordnungsamt der Stadt Dortmund

Olpe 1, 44122 Dortmund

Email: htasillo@stadtdo.de

Tel. 0231/ 50 - 22326