



Die Ministerin

MGEPA Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An die
Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Düsseldorf



Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

19. November 2015

die Vorsitzende des Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation, Frau Daniela Jansen MdL, hat den Punkt „Aktueller Entwurfs- und Verhandlungsstand des geplanten Prostituiertenschutzgesetzes des Bundes“ auf die Tagesordnung der Ausschusssitzung am 25.11.2015 genommen. Dieser TOP geht zurück auf einen Antrag der FDP-Landtagsfraktion NRW vom 14.10.2015. Zur Information des Ausschusses übersende ich Ihnen anliegend einen schriftlichen Bericht, aus dem die inhaltliche Beurteilung des Referentenentwurfs sowie der in meinem Haus derzeit bekannte Verfahrensstand hervorgehen.

Mit freundlichen Grüßen

Barbara Steffens

Horionplatz 1
40213 Düsseldorf
www.mgepa.nrw.de

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
barbara.steffens@mgepa.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 704, 709
und 719 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

**Schriftlicher Bericht der Landesregierung zum Thema
„Aktueller Entwurfs- und Verhandlungsstand des geplanten
Prostituiertenschutzgesetzes des Bundes“
für die Sitzung des Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation
am 25. 11. 2015**

Nachdem Anfang 2002 das Prostitutionsgesetz des Bundes in Kraft getreten war, wurde mit seiner Evaluierung im Jahr 2007 deutlich, dass wesentliche Ziele des Gesetzes nicht erreicht worden waren. Ende 2013 wurde daher im Koalitionsvertrag auf Bundesebene für die laufende 18. Legislaturperiode vereinbart, „das Prostitutionsgesetz im Hinblick auf die Regulierung der Prostitution umfassend (zu) überarbeiten und ordnungsbehördliche Kontrollmöglichkeiten gesetzlich (zu) verbessern“.

Auf Ebene der Bundesländer fand eine erste Auseinandersetzung mit möglichen Inhalten eines entsprechenden Gesetzes auf der Basis eines Entschließungsantrags des Saarlandes vom 26.02.2014 statt (BR Drs. 71/14). Mit diesem sollte die Bundesregierung aufgefordert werden, im Einzelnen näher beschriebene Regelungen für den Prostitutionsbereich vorzubereiten. Da einige dieser Punkte aus Sicht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen nicht mitgetragen werden konnten, brachte NRW einen eigenen Antrag ein, der im Wesentlichen auf Ergebnissen des bereits Anfang 2011 eingerichteten Runden Tisches Prostitution NRW basierte. Dieser Antrag wurde – mit einer Ergänzung durch Rheinland-Pfalz – vom Bundesrat am 11.04.2014 an Stelle des Entwurfs aus dem Saarland beschlossen.

Zur Erhebung eines Meinungsbildes versandte das auf Bundesebene für den Entwurf eines Gesetzes federführende Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) Mitte Mai 2015 einen Fragenkatalog, mit dem die bestehenden Vorstellungen zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes abgefragt wurden. Angeschrieben waren einzelne Ressorts der Bundesländer, die kommunalen Spitzenverbände, bundesweite Fachverbände, Fachleute aus der Praxis von Polizei, von Gewerbe- und Gesundheitsämtern, aus der Wissenschaft, Vertretungen von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern und Unternehmen der Erotikbranche. Auf diesen Stellungnahmen aufbauend fand im BMFSFJ am 12.06.2014 eine Anhörung mit Vertretungen der angeschriebenen Einrichtungen statt.

Die Ziele, der Anwendungsbereich und einzelne Regelungen des geplanten Gesetzes wurden vom BMFSFJ erstmalig in einer mit den Regierungsfractionen abgestimmten Fassung als „Eckpunkte eines Gesetzes zum Schutz der in der Prostitution Tätigen“ mit Stand vom 14.08.2014 vorgestellt. Die zu diesem Zeitpunkt zwischen den Regierungsfractionen auf Bundesebene noch streitigen Punkte einer angestrebten Regulierung (z.B. Anhebung Mindestalter auf 21 Jahre, Pflicht zur

Gesundheitsuntersuchung, Kondompflicht) wurden durch die „Vereinbarungen der Koalitionsfraktionen zum Prostituiertenschutzgesetz vom 03.02.2015 in Ergänzung zu den im August 2014 vereinbarten Eckpunkten“ grundsätzlich geklärt. Um den Bundesländern den damit erreichten Stand der Vorbereitungsarbeiten für ein Prostituiertenschutzgesetz vorzustellen, fand am 21.05.2015 im BMFSFJ ein Gespräch mit den für die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) zuständigen Abteilungsleitungen statt.

Am 29.07.2015 übersandte das BMFSFJ schließlich den Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen“ an die in den einzelnen Bundesländern federführenden Ressorts. Dieser Referentenentwurf enthält zwei große Regelungskomplexe: Die Einführung einer Erlaubnispflicht für das Betreiben eines Prostitutionsgewerbes (Prostitutionsstätten, -fahrzeuge, -veranstaltungen, -vermittlung) sowie Regelungen für die Ausübung der Prostitution durch volljährige Personen. Den Ländern wurde hierbei Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 03.09.2015 gegeben, parallel wurde eine Beteiligung der Verbände und Fachkreise auf Bundesebene eingeleitet.

Die unter Beteiligung der fachlich berührten Ressorts der Landesregierung erstellte Stellungnahme des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (MGEPA) zum Referentenentwurf befindet sich in der Anlage. Abgelehnt werden vor allem die vorgesehenen Regelungen zur Anmeldepflicht, zur gesundheitlichen Beratungspflicht und zur Kondompflicht.

Zum aktuellen Stand des Verfahrens im BMFSFJ beziehungsweise zur weiteren zeitlichen Planung, insbesondere zum Zeitpunkt einer Kabinetttbefassung der Bundesregierung mit dem Gesetzesentwurf, liegen im MGEPA keine näheren Informationen vor.



MGEPA Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

Seite 1 von 11

Bundesministerium für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend

Per E-Mail an: 403@bmfsfj.bund.de

Aktenzeichen:

3 -

bei Antwort bitte angeben

Frau

Zimmermann-Schwartz

Telefon 0211 8618-3308

Telefax 0211 8618-53308

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

31. August 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich nehme Bezug auf Ihre E-Mail vom 29.07.2015 an die zuständigen
Länderressorts und übersende Ihnen hiermit die Stellungnahme des
Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des
Landes Nordrhein-Westfalen zum o.g. Referentenentwurf (s. Anlage).

Sie ist unter Beteiligung der inhaltlich betroffenen Ressorts der
Landesregierung erstellt worden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

gez.

Claudia Zimmermann-Schwartz

Horionplatz 1

40213 Düsseldorf

Telefon 0211 8618-50

Telefax 0211 8618-54444

poststelle@mgepa.nrw.de

www.mgepa.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:

Rheinbahn Linien 704, 709

und 719 bis Haltestelle

Landtag/Kniebrücke

Zusammenfassende Stellungnahme

Der Referentenentwurf ist in dieser Form abzulehnen.

Er entfernt sich weit von seinem ursprünglichen Ziel, Menschen in der Sexarbeit besser zu schützen; im Gegenteil, er ist geeignet, ihre bestehende Ausgrenzung und Stigmatisierung noch weiter zu verstärken. Ein Sonderordnungsrecht nur für Prostituierte, das auf Registrierung, Kontrolle und Bußgeld setzt, fördert nicht die Selbstbestimmung, sondern ist auf Gefahrenabwehr fokussiert und treibt Menschen, für die Anonymität ein wichtiger Schutz ist, in die Illegalität. Dort sind sie vermehrt der Gefahr von Übergriffen ausgesetzt, ihre Möglichkeiten, Mittel des Rechtsstaates zu nutzen, sind geschwächt, der Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen ist erschwert.

Der Entwurf leidet unter einem grundlegenden Konstruktionsfehler, indem nicht klar genug zwischen der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung als Straftat einerseits und der Ausübung von Prostitution als einer von der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG geschützten Tätigkeit andererseits unterschieden wird.

In ihrer Ausgestaltung stoßen einzelne Vorschriften auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, der Entwurf weist unbestimmte und in der Praxis nicht rechtssicher vollziehbare Regelungen auf, vorgegebene Fristen sind unrealistisch.

Der Referentenentwurf legt für die Frage, wer Prostituierte/r ist, eine Definition zu Grunde, die zu einer nahezu uferlosen Ausweitung des Personenkreises führt, in der Umsetzung kaum abgrenzbar und erst recht nicht nachweisbar ist und zudem kontraproduktive Wirkungen entfaltet. Darüber hinaus offenbart sich in einzelnen Vorschriften, aber auch im Duktus des Referentenentwurfs, eine Perspektive der fürsorglichen Bevormundung, die hinter das Prostitutionsgesetz von 2002 zurückfällt.

Der Referentenentwurf verlangt zu seiner Umsetzung den Aufbau einer aufwändigen „Prostitutionsbürokratie“, für die die Länder die Kosten zu übernehmen hätten. Die im Referentenentwurf genannten Kosten sind bereits bei einer summarischen Betrachtung als deutlich zu niedrig anzusehen. Dies ergibt sich bereits durch die im Referentenentwurf vorgenommene Ausweitung des Personenkreises. Darüber hinaus weisen erste fachliche Stellungnahmen aus der Praxis darauf hin, dass die veranschlagten personellen und finanziellen Ressourcen für die zu leistende Beratungsarbeit deutlich zu gering kalkuliert sind. Im Übrigen ist der Aufwand in Ländern wie Nordrhein-Westfalen, die durch städtische Strukturen geprägt sind, noch einmal höher zu veranschlagen.

Trotz dieser einseitigen finanziellen Belastung der Länder geht die Bundesregierung von einer fehlenden Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes aus. Eine Zustimmungspflicht ergibt sich jedoch aus Art. 104a Abs. 4 GG.

Stellungnahme im Einzelnen

- I. **Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes (§§ 11 ff)**
Die Einführung einer Erlaubnispflicht zum Betreiben eines Prostitutionsgewerbes wird grundsätzlich begrüßt. Sie entspricht dem Beschluss des Bundesrates vom 11. April 2014 (Drs. 71/14) sowie den Empfehlungen des Runden Tisches Prostitution NRW. Eine Konzessionierung ist notwendig und eine wichtige Ergänzung des Prostitutionsgesetzes von 2002. Die differenzierte Ausgestaltung dieses Regelungsschwerpunktes wird im Wesentlichen mitgetragen, wenn sich auch Bedenken im Detail ergeben.

- II. **Prostitution**
Die Ablehnung des Referentenentwurfs bezieht sich vor allem auf die Einführung einer Anmeldepflicht sowie einer Pflicht zur gesundheitlichen Beratung für Menschen in der Sexarbeit.

1. Anmeldepflicht für Prostituierte

a. Begriffsbestimmung „Prostituierte“ (§ 2 Abs. 2)

Prostituierte sind nach dem Entwurf Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen.

Im Gegensatz zu früheren Überlegungen und auch im Gegensatz zu der im Gewerberecht üblichen Systematik wird nicht mehr verlangt, dass dies „nicht nur gelegentlich“ erfolgt; die Anmeldepflicht besteht damit unabhängig von der Häufigkeit. Laut Begründung hat man sich bei den Vorschriften für Prostituierte für einen spezialgesetzlichen Regelungsrahmen entschieden, der – anders als bei den Bestimmungen für Prostitutionsstätten – über das Gewerberecht hinausgehende Zwecke verfolge. Dies ist allerdings kontraproduktiv: So ist eine Erkenntnis aus dem Runden Tisch Prostitution NRW, dass der Ausübung der Prostitution oft lange Phasen vorausgehen, in denen diese Tätigkeit - oft aus Neugier und im Kontext privater Beziehungen - erprobt wird. Der Entwurf verlagert nun die Definition, wer vor dem Gesetz als Prostituierte/r zu gelten hat, weit ins Vorfeld und birgt die Gefahr, dass Menschen durch die Pflicht zur Anmeldung von Staats wegen die berufliche Identität Sexarbeiter/in aufgedrängt bekommen, obwohl sie für sich noch unschlüssig sind, ob sie auf diese Weise wirklich ihr Geld verdienen wollen. Dies ist geeignet, Menschen geradezu ins Milieu zu drängen.

Prostitution ist nach der Konzeption des Referentenentwurfs auch keineswegs nur eine sexuelle Dienstleistung gegen Geld - nach der Begründung ist jede im Rahmen eines wirtschaftliche Tauschverhältnisses vereinbarte „geldwerte Gegenleistung“ relevant. Dies birgt große Abgrenzungs- und nahezu unüberwindbare Beweisschwierigkeiten. Kann etwa das Bezahlen eines Essens, die Ermöglichung einer Reise usw. schon als Indikator für Prostitution herangezogen werden? Auch existieren spezielle Datingportale, die auf ökonomisch unausgewogene Beziehungen spezialisiert sind – sollen sie zukünftig als Prostitutionsvermittlungen eingestuft werden? Umgekehrt ergeben sich große Probleme für besonders schutzbedürftige Personengruppen, bei denen keine Identität als Prostituierte/r vorhanden ist, bei denen

aber ein - oft unausgesprochenes - Tauschverhältnis üblich ist (z.B. Gewährung einer Unterkunft für Stricher oder wohnungslose Frauen).

Die im Entwurf vorgenommene Definition von Prostitution mit ihren rechtlichen Folgewirkungen geht damit weit über das hinaus, was das Gewerberecht verlangt, und es bleibt völlig offen, nach welchen Anhaltspunkten die dargestellten Grenzgebiete als Prostitution erkannt und erfasst werden sollen. Für Prostituierte wird somit ein ungeeignetes, unverhältnismäßiges und nicht umsetzbares Sonderordnungsrecht geschaffen.

b. Anmeldepflicht (§ 3)

Ebenso ist unklar, von wem mit welcher Kompetenz die Prüfung der Anmeldevoraussetzungen vorgenommen sowie die Informations- und Beratungsgespräche geführt werden sollen. Im Gesetz ausdrücklich verankert ist die Pflicht, Prostituierten Informationsmaterialien auszuhändigen, die in einer Sprache verfasst sind, die sie/er versteht. Es besteht aber kein Anspruch auf muttersprachliche Information und Beratung. In der Begründung heißt es, zur Ermöglichung eines „kommunikativen Austauschs“ könne ggf. externes Fachpersonal hinzugezogen werden. Neben der Kostenfrage wird dabei vernachlässigt, dass es nicht nur um Übersetzungen, sondern um kultursensible Vermittlung der Inhalte gehen muss.

c. Versagungsgründe (§ 5 Abs. 1)

Da die Anzeigepflicht mit der Prüfung weiterer Voraussetzungen verknüpft wird, handelt es sich bei ihr – zieht man die gewerberechtliche Systematik heran – um die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens. Prostitution ist damit erlaubnispflichtig. Im Hinblick auf die in Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit bestehen erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung, zumal bereits das Vorliegen von „Anhaltspunkten“ die Versagung der Anmeldebescheinigung rechtfertigen soll.

Schaut man sich die materiellen Versagungsgründe an, wird deutlich, dass der Entwurf durch eine fehlende Trennung von Menschenhandel und Prostitution gekennzeichnet ist. Men-

schenhandel wird als regelmäßige Begleiterscheinung von Prostitution fingiert.

Seite 6 von 11

Die Annahme, Menschenhandelsopfer könnten im Rahmen der Anmeldung identifiziert und unterstützt werden, ist lebensfremd, Opfer können selbst von geschulten Polizeibeamtinnen und -beamten kaum erkannt werden. Überdies fehlt bei den Betroffenen selbst häufig das Opferbewusstsein; hinzu kommt - aufgrund der Situation im Herkunftsland - eine große Skepsis gegenüber staatlichen Stellen. Auch zeigen Erfahrungen mit der in Wien geltenden Anmeldepflicht, dass Menschenhandelsopfer häufig über eine Anmeldebescheinigung verfügen - in solchen Fällen wird die Situation der Opfer massiv geschwächt und schlimmstenfalls müssen sie selbst den Eindruck haben, ihre Ausbeutung sei vom Staat legitimiert.

Eine Anmeldebescheinigung darf auch nicht erteilt werden, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Prostituierte oder ein Prostituirter „nicht über die zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht verfügt“ (§ 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1). Dieses Kriterium zieht sich durch den gesamten Entwurf hindurch (s.a. § 8 Abs. 2 Nr. 1). In der Begründung wird als Indikator „eine stark ausgeprägte Intelligenzminderung, die mit der Folge emotionaler und sozialer Unreife einhergeht“ genannt; gemeint sind auch „Personen, bei denen angenommen werden muss, dass sie nicht einmal über die zur Ausübung erforderlichen elementarsten Grundkenntnisse verfügen“, so der Begründungstext (S. 63/64). Fraglich ist, nach welchen objektiven Kriterien dies überprüft werden soll.

Zu keinem Zeitpunkt ist an den „Runden Tisch Prostitution NRW“ aus der Praxis herangetragen worden, dass etwa Menschen mit geistiger Behinderung als Prostituierte arbeiten. Unabhängig davon offenbart die Formulierung des Versagensgrundes, dass es nicht um die Förderung der Selbstbestimmung von Prostituierten geht, sondern eine Perspektive der Bevormundung eingenommen wird. Der Duktus des Referentenentwurfs ist an dieser Stelle nicht zu akzeptieren. Für entsprechend bedenklich wird auch die Formulierung gehalten, in der von einem

„unreflektierten Abgleiten in die Prostitution...“ die Rede ist (S. 32 am Ende).

Seite 7 von 11

2. Gesundheitliche Beratung (§ 9)

Ebenso ist die vorgesehene gesundheitliche Pflichtberatung kontraproduktiv. Zum einen ist es eine valide Erfahrung aus der Beratungsarbeit, dass Pflichtberatungen keine oder nur sehr begrenzte Wirkung entfalten können. Zudem ist Anonymität gerade bei schwer erreichbaren Gruppen unabdingbar. Nicht umsonst sieht §19 Infektionsschutzgesetz ausdrücklich die Möglichkeit der geschützten anonymen Beratung vor, die sich auch in der Praxis bewährt (z.B. Sprechstunde im Kölner Gesundheitsamt). Die erfolgreiche HIV-Präventionspolitik der Bundesregierung bestätigt eindrucksvoll die Erkenntnis, dass eine Beratung zu Fragen des sexuellen Verhaltens nur zielführend ist, wenn sie freiwillig erfolgt. Die Einhaltung der Anonymität wurde auch in der Evaluation des Prostitutionsgesetzes 2007 als entscheidender Faktor für die Wirkung einer gesundheitlichen Beratung und die Bereitschaft, sich untersuchen zu lassen, beschrieben. Die nunmehrige Abkehr von diesem zentralen Prinzip für Menschen in der Sexarbeit ignoriert nicht nur diese Erkenntnisse; sie wirft zugleich die Frage auf, welche weiteren Gruppen demnächst von den Möglichkeiten des §19 IfSG ausgeschlossen werden sollen.

3. Datenschutz

Fraglich ist, inwieweit Anmeldung und gesundheitliche Pflichtberatung sowie der vorgesehene Datenaustausch und die Datenspeicherung mit den Vorschriften des Datenschutzes (insbes. Europäische Datenschutzrichtlinie 95/46/EG) vereinbar sind. Immerhin geht es hier um besonders sensible Daten, die die Sexualität des Menschen und damit seinen Intimbereich betreffen. Dass Prostitution professionell ausgeübt wird, ändert an dieser rechtlichen Qualität nichts.

4. Weitere (verfassungs-) rechtliche Aspekte

Die in § 10 Absatz 3 vorgesehene Ermächtigungsgrundlage für behördliche Anordnungen erscheint unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit höchst fraglich. Die hier vorgesehene

Reglementierung der eigentlich erlaubnisfreien Prostitution steht im Widerspruch zur formulierten Zielsetzung des Gesetzes und eröffnet Eingriffsbefugnisse ohne erkennbare Notwendigkeit. Es ist nicht ersichtlich und wird auch nicht dargestellt, inwiefern bei der erlaubnisfreien Prostitution eine über die bestehenden Eingriffsbefugnisse nach OBG, PolG, EGStGB hinausgehende Gefahrenlage besteht.

Auch die Personenkontrollrechte und Betretungsrechte (§ 29 Absatz 3, 4) sind sehr umfassend und gehen teilweise über vergleichbare Befugnisse nach § 29 GewO, § 3 SchwarzArbG oder § 22 ArbSchG hinaus. Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Regelungen scheinen angesichts des erheblichen persönlichen Eingriffs in eine erlaubnisfreie Tätigkeit angezeigt.

Nicht nachvollziehbar ist, aus welchen Gründen im Fall einer Ordnungswidrigkeit nach § 33 Absatz 1 Nr. 1 eine Verpflichtung zur Verwarnung und damit eine Ermessensreduzierung auf Null normiert wird (§ 34 Absatz 1). Dies widerspricht dem Opportunitätsgrundsatz nach § 47 OWiG und erscheint insbesondere im Hinblick auf die in der Begründung zu § 34 dargestellte Regelungsabsicht fraglich.

In § 4 Abs. 1 Nr. 4 und § 5 Abs. 2 Nr. 4 des Referentenentwurfs wird der Begriff "gültige Meldeanschrift" verwendet. Dieser Begriff ist nicht eindeutig und ergibt sich nicht aus dem Melderecht. Daher sollte der Begriff „Wohnanschrift“ verwandt werden. Gegebenenfalls könnte in § 4 die Vorlage einer Meldebescheinigung nach § 18 BMG verlangt werden.

III. Kondompflicht (§ 32)

Bei der vorgesehenen Kondompflicht stellt sich die Frage, wer deren Einhaltung kontrollieren soll. Das aus München bekannte Vorgehen durch zivile Polizeibeamte, die sich als Kunden ausgeben, trifft nur die Prostituierten und zerstört das dringend notwendige Vertrauen zur Polizei. Nicht umsonst hat sich bereits die Polizeigewerkschaft gegen diese Vorschrift gewandt. Die Hoffnung, Prostituierte könnten unter Berufung auf die Kondompflicht eher die Anwendung des Kondoms sicherstellen,

verkennt die Bedingungen, unter denen Menschen in der Sexarbeit arbeiten. Der große Konkurrenzdruck führt allenfalls dazu, die Leistung „ohne“ hochpreisiger anzubieten. Der beste Gesundheitsschutz, das hat auch die ausführliche Beschäftigung des Runden Tisches mit diesen Fragen gezeigt, liegt in der Stärkung des Gesundheitsbewusstseins der Betroffenen selbst. Notwendig sind zielgruppenspezifische Präventionsangebote, die auch das Umfeld einschließlich der Kunden einbeziehen.

Sinnvoll ist ein Werbeverbot für ungeschützten Verkehr, wie es ohnehin in dem Referentenentwurf enthalten ist (§ 32 Abs. 3).

IV. Inkonsistenz des Referentenentwurfs

Nur am Rande sei angemerkt, dass der Referentenentwurf, selbst wenn man unter Hintanstellung der zahlreichen Kritikpunkte seiner Logik folgte, Ungereimtheiten und Lücken aufweist. Beispielhaft sei hier auf Konsequenzen hingewiesen, die sich für die Baubehörde durch die zur Anmeldung erforderlichen Angaben ergeben würden. Insbesondere dürfte die bauplanungsrechtliche Unzulässigkeit von Prostitution in privaten Wohnungen offenbar werden, da die im Gesetz getroffene Unterscheidung zwischen Prostitutionsstätte und Wohnung bauplanungsrechtlich unerheblich ist. Vor diesem Hintergrund wären erhebliche Auswirkungen auf Struktur und Größe der zukünftig bestehenden Prostitutionsstätten zu erwarten. Der Referentenentwurf setzt sich an keiner Stelle mit dieser Problematik auseinander.

Ebenso bietet der Referentenentwurf keine brauchbaren Lösungsansätze für die Besteuerung der Prostitution, die den Forderungen des Bundesrechnungshofs Rechnung tragen. Da die selbständige Tätigkeit von Prostituierten nicht als Gewerbe gilt, funktioniert die sonst zielführende Verknüpfung von gewerbe- und abgaberechtlichen Anzeigepflichten zur Erfassung der Steuerpflichtigen im Bereich der Prostitution nicht. Es müsste daher geprüft werden, wie vorgesehene Informationspflichten der zuständigen Behörden auszugestalten wären, um die Gefahr eines „strukturellen Erhebungsdefizits“ auszuschließen (zu Folgewirkungen: BVerfG, Urteil vom 9. März 2004 – 2 BvL 17/02 –, BVerfGE 110, 94-141, BStBl II 2005, 56).

V. Vollzugstauglichkeit

Angesichts der Vielzahl unbestimmter und in der Praxis teilweise nicht vollziehbarer Regelungen dürfte es für die zuständigen Behörden häufig kaum möglich sein, das jeweilige Ermessen korrekt auszuüben und gerichtsfeste Entscheidungen zu treffen (vgl. bspw. § 5 Absatz 1 Nr. 1-3, § 8, § 13 Absatz 2, § 24 Absatz 2).

Überdies wird von verwaltungspraktischer Seite darauf hingewiesen, dass die im Entwurf vorgesehenen Fristen zum Teil unrealistisch und ohne erkennbare Notwendigkeit kurz bemessen sind (vgl. § 5 Absatz 1, § 38, Artikel 6).

Es wird vorgeschlagen, den in § 9 Absatz 1 letzter Satz verwendeten Begriff der Gefahrenabwehr zu streichen, da er im vorliegenden Kontext ungenau sowie irreführend ist.

VI. Kosten und Zustimmungspflicht

Der Entwurf enthält in seiner Begründung eine ausführliche Darstellung der prognostizierten Kosten. Dabei wird von 34 neuen Vorgaben für die Verwaltung ausgegangen. Geschätzte jährliche Kosten für die Kommunen und die Länder sollen demnach bei rund 17 Millionen Euro liegen; für die einmalige Umstellung werden 9,6 Millionen veranschlagt. Für NRW bedeutet dies Beträge von 3,4 Millionen Euro und einmalig 1,9 Millionen Euro.

Allerdings ergibt bereits eine kursorische Prüfung, dass diese Summen viel zu niedrig angesetzt sind. Zum einen fehlt es bereits an validen Daten, wie viele Menschen in der Sexarbeit überhaupt arbeiten und betroffen wären. Zum anderen ist in dem Referentenentwurf eine erweiterte Begriffsbestimmung von Prostitution enthalten, die den Kreis Betroffener fast uferlos ausweitet (s.o.). Auch die für die Beratung veranschlagten zeitlichen und personellen Ressourcen werden von Fachleuten als gravierend unterkalkuliert eingestuft. Von daher muss, sollte der Referentenentwurf in dieser Form bestehen bleiben, von erheblichen Mehrkosten für das Land ausgegangen werden.

Dabei lösen insbesondere die mit der Anmeldepflicht sowie der Pflicht zur gesundheitlichen Beratung entstehenden Kosten die Zustimmungsbedürftigkeit des Referentenentwurfs aus. Nach Art. 104a Abs. 4 GG bedürfen Bundesgesetze der Zustimmung des Bundesrates, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind. Die insbesondere in den §§ 6 und 9 des Entwurfs normierten Beratungspflichten sind als „vergleichbare Dienstleistungen“ anzusehen, da sie Dritten Vorteile gewähren oder sonstige Maßnahmen gegenüber Dritten veranlassen, die zu einer erheblichen Kostenbelastung der Länder führen. Auf die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, nach der z.B. die Verpflichtung der Länder zur Erbringung von Schuldnerberatung grundsätzlich unter den Begriff der Sachleistungen bzw. der vergleichbaren Dienstleistungen fällt, wird verwiesen (BT-Drs. 16/813, S. 18).