

*Sibylla Flügge*

## Schutz oder Gefahr? Das Prostituiertenschutzgesetz – eine Herausforderung für die Länder und Kommunen

### I Ziele und Inhalte des Gesetzes

Der Bundestag hat sich zum Ziel gesetzt, gesetzliche Maßnahmen zu ergreifen, „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.“<sup>1</sup> So sehr dieses Ziel von allen gesellschaftlichen Kräften befürwortet wird, so sehr wird über die richtige Umsetzung gestritten.<sup>2</sup> Das gilt auch für feministische Juristinnen, die in dieser Frage gegensätzliche Positionen beziehen. Während die einen nach „schwedischem Modell“ Prostitution grundsätzlich ächten und jede Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen verbieten wollen,<sup>3</sup> sehen die anderen darin keine erfolversprechende Strategie, die sexuelle Selbstbestimmung von Frauen und ihre Würde zu schützen. Sie setzen auf Aufklärung, Hilfeangebote und eine Stärkung der Rechte der in der Prostitution Tätigen durch Schutzvorschriften.<sup>4</sup>

Am 7. Juli 2016 hat der Bundestag das „Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen – Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG)“ verabschiedet.<sup>5</sup> Es entspricht keiner der genannten Positionen, weil es in 38 langen Paragraphen (21 Seiten in der Drucksache) in erster Linie auf Kontrolle setzt, statt Hilfeangebote für in der Prostitution Tätige auszubauen. Das Gesetz beinhaltet zum einen zahlreiche Bestimmungen über die Zulassung von „Prostitutionsstätten“, „Prostitutionsfahrzeugen“, „Prostitutionsveranstaltungen“ und „Prostitutionsvermittlungen“ sowie die Pflichten der

Betreiber (§§ 12-28 ProstSchG). Zum anderen wird die Anmeldepflicht und verpflichtende Gesundheitsberatung für „Prostituierte“ im Sinne der Legaldefinition des § 2 ProstSchG geregelt (§§ 3-11 ProstSchG).

Bei der Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 6. Juni 2016 zum Entwurf des Prostituiertenschutzgesetzes<sup>6</sup> wurde die Genehmigungspflicht für das Betreiben von Prostitutionsstätten und die Definition von Mindestanforderungen an deren Ausstattung im Grundsatz nicht in Frage gestellt. Im Zentrum der Kritik stand vielmehr die Anmeldepflicht für Prostituierte sowie die damit verbundene verpflichtende Gesundheitsberatung.

Im Gesetz heißt es (§ 3 Abs. 1 ProstSchG): „Wer eine Tätigkeit als Prostituierte oder als Prostituiertes ausüben will, hat dies vor Aufnahme der Tätigkeit persönlich bei der Behörde, in deren Zuständigkeitsbereich die Tätigkeit vorwiegend ausgeübt werden soll, anzumelden.“ Die Anmeldebescheinigung – die auf einen Alias-Namen ausgestellt werden kann und mit einem Lichtbild und Geburtsdatum versehen ist – gilt 2 Jahre, sofern die anmeldende Person über 21 Jahre alt ist, für Jüngere nur ein Jahr. Sie gilt für das ganze Bundesgebiet, wenn nicht durch Landesrecht die Gültigkeit auf das Bundesland oder auf eine Kommune, die die anmeldende Person als Tätigkeitsort angibt, beschränkt wird.<sup>7</sup>

Tatsächlich handelt es sich nicht um eine Anmeldepflicht, wie der Gesetzgeber behauptet, sondern um eine zeitlich befristete und ggf. räumlich beschränkte Genehmigungspflicht.<sup>8</sup> Die durch den Landesgesetzgeber zu bestimmende Behörde, die die Anmeldung

1 Begründung für den Entwurf des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen – Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) vom 25.05.2016, BT-Drs. 18/8556, S. 32.

2 Dazu und zur bisherigen Rechtslage und Praxis: Dorothea Czarnecki, Henny Engels, Barbara Kavemann, Elfriede Steffan, Wiltrud Schenk, Dorothee Türrau, beratend Naile Tanis: Prostitution in Deutschland – Fachliche Betrachtung komplexer Herausforderungen, Berlin 2014, unter: [www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user\\_upload/Prostitution4Final.pdf](http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/Prostitution4Final.pdf).

3 Z.B. Julia Beckel / Lea Junghans: Prostitution – ein Beitrag zur aktuellen Debatte, in STREIT 4/2014, S. 170-174.

4 Z.B. Deutscher Juristinnenbund, Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMFSFJ eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (ProstSchG-RefE) vom 4.9.2015, [www.djb.de/st-pm/st15-10/](http://www.djb.de/st-pm/st15-10/).

5 BT-Drs. 18/8556 – zum Verlauf der Gesetzgebung und den BT-Debatten: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/734/73420.html>.

6 Anhörung im BT-Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 06.06.16 zum Entwurf des Prostituiertenschutzgesetzes, Stellungnahmen der Sachverständigen: [www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a13/anhoeungen/stellungnahmen/424554](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a13/anhoeungen/stellungnahmen/424554).

7 Zur Fragwürdigkeit dieser zeitlichen und räumlichen Einschränkungen: Maria Wersig – Deutscher Juristinnenbund: BT-Stellungnahme, a.a.O., Fn. 6.

8 Ebd., und Claudia Zimmermann-Schwarz – Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Alter und Pflege des Landes NRW: BT-Stellungnahme, a.a.O., Fn. 6, S. 17. Ihre Stellungnahme basiert auf den Erfahrungen des „Runden Tisches Prostitution“, der 4 Jahre unter Einbeziehung von ca. 70 Fachkräften verschiedenster Berufsgruppen arbeitete: Der Runde Tisch Prostitution NRW: Abschlussbericht – Auftrag, Herausforderungen und Ergebnisse, verabschiedet am 08.10.2014: <https://broshueren.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/mgepa/abschlussbericht-der-runde-tisch-prostitution-nrw/1839>.

entgegennimmt, soll nämlich nicht nur prüfen, ob der Betätigung ein gesetzliches Verbot entgegensteht, also Minderjährigkeit oder eine fehlende Erlaubnis, in Deutschland eine abhängige Beschäftigung oder selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben. Eine „Anmeldebescheinigung“ darf nach § 5 Abs. 2 ProstSchG auch dann nicht erteilt werden, wenn die Anmeldende keine Bescheinigung über eine Gesundheitsberatung vorlegt, wenn sie schwanger ist in den 6 Wochen vor dem errechneten Geburtstermin oder wenn bei der Behörde der Verdacht besteht, die anmeldende Person sei Opfer von Menschenhandel oder solle wirtschaftlich ausgebeutet werden. Bei 18-21-Jährigen kann die Anmeldung auch verweigert werden, wenn Zweifel darüber bestehen, ob die anmeldende Person sich aus eigenem Antrieb zur Prostitution entscheidet.<sup>9</sup>

Die Anmeldung wird gem. § 7 ProstSchG mit umfangreichen Informationspflichten verbunden und sie soll nach § 8 ProstSchG „in einem vertraulichen Rahmen durchgeführt werden“, damit etwaige Zwangslagen, die zur Verweigerung der Anmeldung führen, zur Sprache kommen können. In solchen Fällen hat die Behörde nach § 9 ProstSchG „unverzüglich die zum Schutz der Person erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen“. <sup>10</sup> Wer ohne Anmeldebescheinigung der Prostitution nachgeht, begeht nach § 33 ProstSchG eine Ordnungswidrigkeit, die mit einem Bußgeld in Höhe von bis zu 1.000 Euro sanktioniert wird.

Auch wenn eine Anmeldebescheinigung erteilt wurde, kann die Tätigkeit einer auf eigene Rechnung und in eigenen Räumen oder auf der Straße arbeitenden Prostituierten mit einem Bußgeld sanktioniert werden, wenn sie gegen Auflagen verstößt, die die Behörde ihr nach § 11 ProstSchG zum Schutz der Kunden, der Jugend oder des öffentlichen Interesses auferlegt hat oder wenn sie die 1 Jahr nach der Anmeldung fällige

Gesundheitsberatung nicht nachweisen kann. Unter 21-Jährige sind jedes halbe Jahr zum Gang zur Gesundheitsberatung verpflichtet. Der Bundesrat rügt in seinem Beschluss vom 13. Mai 2016: „Die hier vorgesehene Reglementierung der eigentlich erlaubnisfreien Prostitution steht im Widerspruch zur formulierten Zielsetzung des vorgeschlagenen Gesetzes, Prostituierte schützen zu wollen, und eröffnet weitgehende Eingriffsbefugnisse ohne erkennbare Notwendigkeit“. Das sei „verfassungsrechtlich bedenklich“, da die Bestimmungen „sogar ein völliges Verbot der vom Grundgesetz nach Artikel 12 geschützten Prostitution ermöglichen.“ § 11 solle daher gestrichen werden.<sup>11</sup>

## II Kritikpunkte

### a) Das Anmeldeverfahren

Die Versagung der Anmeldebescheinigung, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einen Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG darstellt,<sup>12</sup> bedarf einer Legitimation, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerecht wird. Die Regelung muss also in erster Linie geeignet sein, das angestrebte Ziel (hier Schutz der sexuellen Selbstbestimmung, Schutz vor Gewalt und Ausbeutung) zu erreichen.<sup>13</sup>

Zunächst erhebt sich die Frage, ob das im Gesetz vorgesehene Verwaltungsverfahren geeignet ist, alle in der Prostitution Tätigen, insbesondere aber die von Gewalt und ökonomischer Ausbeutung am stärksten Betroffenen, zu schützen. Selbstkritisch heißt es dazu in der Begründung der Bundesregierung zu § 8 ProstSchG: „Bislang liegen keine ausreichenden Erfahrungen darüber vor, wie ein gesetzlich verpflichtendes Anmeldeverfahren so ausgestaltet werden kann, dass es auch von Personengruppen akzeptiert wird, die vor dem Hintergrund diskriminierender Vorerfahrungen wenig Vertrauen zu behördlichen Strukturen und Abläufen haben. Ein mit hohen Hürden und abschreckenden Modalitäten ausgestattetes Anmeldeverfahren könnte gerade bei solchen Personen dazu führen, dass sie eine Anmeldung umgehen und ihre Tätigkeit nur noch im Verborgenen ausüben. Dann wäre das gesetzliche Ziel, die Erreichbarkeit für helfende Angebote zu verbessern und Prostituierte durch objektive Information in ihren Rechten zu stärken, verfehlt.“<sup>14</sup>

Es ist zu erwarten, dass eine große Zahl von Personen, die sexuelle Dienstleistungen „gegen Entgelt“

<sup>9</sup> In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es: „Die Tatbestandsmerkmale der Nummer 5 greifen Merkmale der Straftatbestände des Menschenhandels, der Zuhälterei und der Ausbeutung von Prostituierten auf. Der Prüfmaßstab der Nummer 5 führt nicht dazu, dass die Anmeldebehörde verpflichtet wäre, den Sachverhalt in allen Einzelheiten soweit auszuleuchten, wie dies im Falle einer strafrechtlichen Ermittlung erforderlich wäre; vielmehr reichen tatsächliche Anhaltspunkte (...)“. BT-Drs. 18/8556, S. 67. Diese Tatbestände wurden durch den Bundestag am 07.07.2016 neu gefasst, BT-Drs. 18/9095, die Verabschiedung durch den BR erfolgte am 23.09.2016. Einschlägig sind jetzt § 232 Abs. 1 Nr.1a „Menschenhandel“ und § 232a „Zwangsprostitution“.

<sup>10</sup> Gedacht ist an „die Einschaltung eines sozial-psychiatrischen Dienstes, des Jugendamtes, der Polizei (...) oder die aktive Unterstützung der Kontaktaufnahme zu einer qualifizierten Fachberatungsstelle oder Schutz Einrichtung.“ BT-Drs. 18/8556, S. 72. Zum Beratungsgespräch im Rahmen der Anmeldung heißt es in § 8 Abs. 2 ProstSchG: „Die zuständige Behörde kann mit Zustimmung der anmeldepflichtigen Person eine nach Landesrecht anerkannte Fachberatungsstelle für Prostituierte oder eine mit Aufgaben der gesundheitlichen Beratung betraute Stelle zu dem Informations- und Beratungsgespräch hinzuziehen.“

<sup>11</sup> BR-Drs. 156/16.

<sup>12</sup> Zuletzt: Beschluss des BVerfG vom 28.04.2009, 1 BvR 224/07 – zur Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG durch eine Sperrbezirksverordnung, juris.

<sup>13</sup> Dazu und zur Geschichte: Silke Ruth Laskowski: Die Ausübung der Prostitution. Ein verfassungsrechtlich geschützter Beruf i.S.v. Art. 12 Abs. 1 GG, FFM u.a. (Lang) 1997.

<sup>14</sup> BT-Drs. 18/8556, S. 71.

erbringen,<sup>15</sup> ohne Anmeldung und Gesundheitsberatung tätig wird. Weil sie damit eine Ordnungswidrigkeit begehen, kann sie die Furcht vor Sanktionen davon abhalten, Beratungsstellen aufzusuchen oder polizeilichen Schutz anzufordern.<sup>16</sup> Für diesen Teil der in der Sexarbeit Tätigen verkehrt sich der intendierte Schutz des Gesetzes in sein Gegenteil.

Zu unterscheiden ist dabei zum einen zwischen den Personen, die eine Erlaubnis schon aus rechtlichen Gründen nicht erhalten können, weil sie wegen ihres Aufenthaltsstatus keine Erlaubnis zur abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit erhalten oder weil sie noch minderjährig sind. Des Weiteren gibt es diejenigen, die eine Anmeldung für sich nicht in Betracht ziehen, weil sie sich nicht als „Prostituierte“ verstehen oder weil sie den Kontakt zu Behörden nach Möglichkeit meiden.<sup>17</sup> Das sind insbesondere junge Frauen, die sich aus Neugier oder der Verlockung, schnell und scheinbar leicht Geld zu verdienen, auf entsprechende Angebote einlassen ohne über den Beginn einer Tätigkeit als Prostituierte nachzudenken.<sup>18</sup> Auch ein Teil der „wohnungslosen Frauen und der mann-männlichen Prostituierten, die aus Schutzgründen (Gewalt auf der Straße) solch ein Tauschverhältnis eingehen“,<sup>19</sup> verstehen sich oft nicht als Prostituierte. Drogenkonsumierende und Suchtkranke, die unmittelbar Geld für den nächsten Drogenkonsum verdienen wollen, denken nicht über gesetzliche Rahmenbedingungen der Prostitution nach<sup>20</sup> und vermeiden möglichst den Kontakt zu einer Behörde.

Die vielleicht größte Gruppe derer, die eine Anmeldung vermeiden werden, sind diejenigen, die ein Bekanntwerden der Tätigkeit fürchten und daher lieber „in intransparente, illegale Bereiche ausweichen“, was „ihre Verletzbarkeit und Gefährdung noch erhöht“. <sup>21</sup> Dies sind vor allem „Alleinerziehende Mütter, die fürchten, das Sorgerecht für ihre Kinder zu verlieren, Student\_innen oder Gelegenheitsprostituierte, die noch einen ‚bürgerlichen‘ Hauptjob haben, Kurzzeit-Sexarbeiterinnen, die die Tätigkeit nur zur Überbrückung eines finanziellen Engpasses nutzen und sich den Umstieg in eine andere Erwerbstätigkeit nicht erschweren wollen, Migrant\_innen, die in Deutschland Fuß gefasst haben und sich mittelfristig hier etwas aufbauen wollen, Migrant\_innen, in deren Heimatland Sexarbeit illegalisiert ist.“<sup>22</sup>

Die Gefahr des Bekanntwerdens, die angesichts der verbreiteten Stigmatisierung viele in der Prostitution Tätige fürchten, wird erhöht, wenn sie bei der Arbeit eine mit Foto und Geburtsdatum versehene Anmeldebescheinigung – auch wenn diese einen Alias-Namen trägt – ständig bei sich führen müssen, um sie bei behördlichen Kontrollen sowie den Betreibern von Prostitutionsstätten vorzulegen. Es besteht die Gefahr, dass Kunden und Betreiber sich ohne große Mühe ein Foto der Bescheinigung anfertigen, das sie dann als Druckmittel verwenden oder aus anderen Motiven Dritten zur Kenntnis geben oder öffentlich ins Netz stellen können. Vor die Alternative Illegalität oder mögliches Zwangsouting gestellt, werden sich viele gegen die Beantragung einer Anmeldebescheinigung entscheiden.

Wenn man von der Tatsache absieht, dass viele der in der Prostitution Tätigen vom Gesetz nicht geschützt, sondern in die Illegalität getrieben werden, stellt sich die Frage, ob die Anmeldung, wenn sie denn erfolgt, geeignet ist, den Zweck des Gesetzes zu verwirklichen. Ein zentrales Ziel ist es, Menschenhandel aufzudecken und die Opfer zu schützen. Die meisten der in der Beratung von Prostituierten erfahrenen Sachverständigen gaben zu bedenken, dass es nicht möglich ist, in einem behördlichen „Beratungsgespräch“, das aus Sicht der anmeldenden Person einzig dem Erhalt der Anmeldebestätigung als Voraussetzung für die geplante Erwerbstätigkeit dient, Zwangslagen dieser Person zu erkennen. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass gerade Opfer von Menschenhändlern und ausbeuterischen Zuhältern und Betreibern dazu genötigt werden, sich bei der Anmeldung unauffällig zu verhalten.<sup>23</sup> Wenn aber der gesetzliche Versagungsgrund – das Vorliegen von „Anhaltspunkten“ für die Einflussnahme Dritter oder für eine durch Dritte geplante Ausbeutung – nicht zur Identifizierung der Opfer von Straftaten beitragen kann, enthält er lediglich das Risiko willkürlicher Entscheidungen auf der Basis „persönlicher, moralischer Bewertungen“.<sup>24</sup>

Diese Regelung ist nicht nur ungeeignet, Opfer von Menschenhandel und anderen Zwangslagen zu erkennen. Sie ist darüber hinaus auch schädlich. Die Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel weisen nachdrücklich darauf hin, dass die Anmeldebescheinigungen „unter Umständen von Täter\*innen oder auch Kunden als Druckmittel genutzt werden, bspw. um eine Person durch Angst vor Bekanntmachung der Tätigkeit bei Familie oder Behörden im Herkunftsland, zur weiteren Ausübung der Prostitution oder bestimmter Praktiken zu zwingen. Dieses

<sup>15</sup> Darunter sind nach der Begründung zu § 2 des Gesetzes auch „Tauschgeschäfte“ zu verstehen, die „gezielt den Erhalt oder die Steigerung des eigenen Lebensunterhalts“ sichern, a.a.O., Fn. 12, S. 59.

<sup>16</sup> Dazu Zimmermann-Schwarz a.a.O., Fn. 8, S. 16.

<sup>17</sup> Dazu Johanna Thie – Zentrum Familie, Bildung und Engagement – Diakonie Deutschland: BT-Stellungnahme, a.a.O., Fn. 6, S. 2 f.

<sup>18</sup> Zimmermann-Schwarz, a.a.O., Fn. 8, S. 10.

<sup>19</sup> Thie, a.a.O., Fn. 17, S. 2 f.

<sup>20</sup> Zimmermann-Schwarz, a.a.O., Fn. 8, S. 9.

<sup>21</sup> Zimmermann-Schwarz, a.a.O., Fn. 8, S. 16.

<sup>22</sup> Johanna Kasten – Berufsverband erotische und sexuelle Dienstleistungen: BT-Stellungnahme, a.a.O., Fn. 6, S. 4.

<sup>23</sup> Thie, a.a.O., Fn. 17, S. 5; Kasten, a.a.O., Fn. 22, S. 3 weist darauf hin, dass in Wien alle Opfer von Menschenhandel, die bekannt wurden, zuvor behördlich registriert worden seien.

<sup>24</sup> Zimmermann-Schwarz, a.a.O., Fn. 8, S. 18.



Druckmittel kann insbesondere bei Personen aus Ländern, in denen die Ausübung der Prostitution nicht legal ist, besonders gewichtig sein. Eine weitere Befürchtung aus der Praxis ist, dass sich gerade bei Fällen von Menschenhandel, die vor Gericht kommen, die Anmeldepflicht negativ auf die Aussagen der Betroffenen auswirken bzw. negativ ausgelegt werden könnte (...). Verteidiger\*innen könnten z.B. aufgrund der regelmäßigen Anmeldepflicht sowie der verpflichtenden Gesundheitsberatungen die Aussagen der Betroffenen über das Vorliegen einer Zwangssituation bezweifeln unter dem Hinweis auf die Möglichkeiten, sich im Rahmen der Anmeldung / Gesundheitsberatung Dritten gegenüber zu öffnen und um Hilfe zu bitten.<sup>25</sup>

Ein weiteres Anliegen, das mit dem Gesetz verfolgt wird, besteht darin, „die Ausübung der Prostitution zugunsten des Schutzes des ungeborenen Lebens vorübergehend für den Zeitraum der vorgeburtlichen Mutterschutzfrist einzuschränken.“<sup>26</sup> Das soll dadurch erreicht werden, dass in den 6 Wochen vor dem errechneten Geburtstermin eine Anmeldebescheinigung nicht ausgestellt werden darf. Erfolgt die Anmeldung zu einem früheren Zeitpunkt in der Schwangerschaft oder am Tag nach der Geburt, muss die Bescheinigung ausgestellt werden. § 5 Abs. 2 Nr. 3 ProstSchG erscheint als Schutzmaßnahme für das ungeborene Kind vollkommen willkürlich und ist jedenfalls nicht mit einer entsprechenden Anwendung des Mutterschutzgesetzes zu begründen. Dieses verbietet Arbeitgebern eine von der Schwangeren gewünschte Berufstätigkeit vor der Geburt nur, wenn „nach ärztlichem Zeugnis Leben oder Gesundheit von Mutter oder Kind bei Fortdauer der Beschäftigung gefährdet ist.“ (§ 3 MuSchuG). Ein generelles Beschäftigungsverbot gibt es für abhängig Beschäftigte *nach* der Geburt. Dieser Schutzgedanke wurde allerdings in § 5 Abs. 2 Nr. 3 ProstSchG, der auf ein Beschäftigungsverbot für selbständig Tätige abzielt, nicht übernommen. Mögliche Gefahren, die sich im Einzelfall aus der Sexarbeit für Mutter und Kind ergeben können, können ohnehin nicht dadurch gebannt werden, dass Frauen, die kurz vor dem Entbindungstermin in die Prostitution einsteigen wollen, bis zur Geburt die Erlaubnis verweigert wird. Angebracht wären unter anderem finanzielle Hilfen für Schwangere und Mütter, die auf eine sichere Unterkunft bzw. den Verdienst angewiesen sind, sowie Schutzwohnungen unabhängig vom Aufenthaltsstatus.

#### b) Die Gesundheitsberatung

Ob das Fehlen einer Bescheinigung über die in § 10 ProstSchG vorgesehene Gesundheitsberatung ein zulässiger Grund sein kann, die Anmeldebescheinigung zu verweigern, hängt davon ab, ob diese Beratung zulässiger Weise verlangt werden kann. Eine Gesundheitsberatung, die nach dem Willen des Gesetzgebers „insbesondere Fragen der Krankheitsverhütung, der Empfängnisregelung, der Schwangerschaft und der Risiken des Alkohol- und Drogengebrauchs einschließen“ soll (§ 10 Abs. 2 ProstSchG), dient weder dem Schutz Dritter noch dem Schutz der Prostituierten vor rechtswidrigen Übergriffen oder Ausbeutung. Allenfalls handelt es sich um eine Maßnahme der gesundheitlichen Prävention. Eine solche darf in unserem Rechtssystem ausschließlich auf freiwilliger Basis erfolgen, weil niemand gezwungen werden darf, die eigene Gesundheit zu schützen.<sup>27</sup>

Bis 2001 gab es im „Gesetz zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten (GKG)“ für „Personen, die dringend verdächtig sind, geschlechtskrank zu sein und Geschlechtskrankheiten weiterzuerbreiten“ die Verpflichtung, sich regelmäßig untersuchen zu lassen. Dieser Verpflichtung unterlagen fast ausschließlich Frauen, von denen Ordnungsämter, Gesundheitsämter und Polizei annahmen, dass sie gewerblich „häufigen Geschlechtsverkehr“ (HWG) ausübten (§ 18 GKG). Dies wurde – anders als die jetzt im ProstSchG vorgesehene Gesundheitsberatung – mit dem Schutz Dritter vor Ansteckung begründet. Spätestens mit dem Aufkommen der HIV-Infektion wurde dieses Vorgehen als ineffektiv erkannt und als diskriminierend kritisiert. Mit dem Inkrafttreten des Infektionsschutzgesetzes (IfSG), das 2001 an die Stelle des GKG trat, wurde die Praxis der sogenannten „Bockscheine“ abgeschafft. Stattdessen sieht § 19 IfSG im Fall der Gefährdung durch sexuell übertragbare Krankheiten das Angebot kostenloser und anonymer Beratung, Untersuchung und Behandlung durch das Gesundheitsamt vor, wenn die Person ansonsten keine medizinische Hilfe erfahren würde.<sup>28</sup> Hintergrund war

<sup>25</sup> Andrea Hitzke – KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.: BT-Stellungnahme, a.a.O., Fn. 6, S. 4.

<sup>26</sup> Begründung zu § 5 ProstSchG, BT-Drs. 18/8556, S. 67.

<sup>27</sup> Berufs- und Beschäftigungsverbote aus gesundheitlichen Gründen gibt es nur zum Schutz Dritter vor Ansteckung mit bestimmten Infektionskrankheiten und im Bereich gewerblicher Herstellung und Zubereitung von Lebensmitteln (§§ 31, 42, 44 InfSchG). Vgl. Regine Meißner in ihrer BT-Stellungnahme für die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände, a.a.O. Fn. 6, S. 5.

<sup>28</sup> InfSchG § 19 (1) „Das Gesundheitsamt bietet bezüglich sexuell übertragbarer Krankheiten und Tuberkulose Beratung und Untersuchung an oder stellt diese in Zusammenarbeit mit anderen medizinischen Einrichtungen sicher. Diese sollen für Personen, deren Lebensumstände eine erhöhte Ansteckungsgefahr für sich oder andere mit sich bringen, auch aufsuchend angeboten werden und können im Einzelfall die ambulante Behandlung durch einen Arzt des Gesundheitsamtes umfassen, soweit dies zur Verhinderung der Weiterverbreitung der sexuell übertragbaren Krankheiten und der Tuberkulose erforderlich ist. Die Angebote können bezüglich sexuell übertragbarer Krankheiten anonym in Anspruch genommen werden, soweit hierdurch

die Erkenntnis, dass präventive Beratung zu gesundheitlichen Fragen, sexuell übertragbaren Infektionen und sexueller Gesundheit nur freiwillig und unter Sicherstellung der Anonymität wirksam sein kann.<sup>29</sup> In einzelnen Landesgesetzen über den öffentlichen Gesundheitsdienst werden diese Angebote ärztlicher Versorgung ausdrücklich angesprochen.<sup>30</sup> Auf dieser Grundlage bestehen in den meisten Großstädten Fachdienste für sexuell übertragbare Krankheiten, die kostenlos und anonym nicht nur Beratung, sondern auch fachärztliche Versorgung anbieten. Diese werden gerade von besonders schutzbedürftigen Prostituierten gut akzeptiert und genutzt.<sup>31</sup>

Einen ganz anderen Charakter hat die in § 10 ProstSchG vorgesehene Gesundheitsberatung. Da diese zwingende Voraussetzung für die Erteilung der Anmeldebescheinigung ist, die wiederum zwingende Voraussetzung für die erlaubte Tätigkeit in der Prostitution ist, der Zweck der Regelung aber nicht dem Schutz Dritter dient, handelt es sich hierbei um eine Zwangsberatung, die nicht durch den Schutz höher-rangiger Rechtsgüter legitimiert ist. Die Leiter\_innen aller großen deutschen Gesundheitsämter haben in ihrer Stellungnahme überzeugend dargelegt, dass eine solche Pflichtberatung die Erfolge der anonymen und gut akzeptierten Beratungsangebote der Gesundheitsämter gefährdet und das Ziel von § 19 IfSG damit ausgehebelt wird.<sup>32</sup>

Einer Eindämmung von Gesundheitsgefahren bei der Arbeit in „Prostitutionsstätten“ dienen neben dem Gewerbe-, Arbeits- und Arbeitsschutzrecht die Vorschriften für deren Betreiber. So normiert § 24 ProstSchG die Verpflichtung, „dafür Sorge zu tragen, dass die Belange der Sicherheit und Gesundheit von Prostituierten (...) gewahrt werden.“ Dies bezieht sich auf die „räumlichen und organisatorischen Rah-

menbedingungen“. Außerdem ist „den zuständigen Behörden oder den von diesen beauftragten Personen auf deren Verlangen die Durchführung von Beratungen zu gesundheitserhaltenden Verhaltensweisen und zur Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten in der Prostitutionsstätte zu ermöglichen.“ (§ 24 Abs. 1 ProstSchG)

Damit ist unter anderem die Aufgabe der Gesundheitsämter angesprochen, Gesundheitsberatungen auch aufsuchend in Prostitutionsstätten anzubieten (§ 19 InfSchG). Es ist hier aber auch eine Aufforderung enthalten, die in der Sexarbeit Tätigen über berufstypische Gefahren und die Möglichkeiten des Selbstschutzes aufzuklären. „Um Prostitution ohne Schaden für die eigene physische und psychische Gesundheit auszuüben, bedarf es erheblicher Kompetenzen, die nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden können: Das Wissen um eine den eigenen Körper schonende Arbeitsweise gehört ebenso dazu wie die Fähigkeit, sich gegenüber unangemessenen Erwartungen von Kunden abzugrenzen.“<sup>33</sup> Gesundheitsberatung für Prostituierte muss sich auf deren ganze Person beziehen, auf körperliche ebenso wie auf die psychische Gesundheit. Dazu gehört neben der Beratung zum Selbstschutz bei der Sexarbeit auch die Beratung zu einer möglichen Neuorientierung außerhalb der Prostitution. Für letztere sind die Hürden oft sehr hoch. Neben Schulden, einer etwaigen Suchtproblematik und aufenthaltsrechtlichen Problemen geht es häufig um das Fehlen bezahlbarer Wohnungen und um passende Möglichkeiten der Aus- und Fortbildung.<sup>34</sup> Hinzu kommt, dass die Stigmatisierung, die mit Sexarbeit verbunden ist, eine zentrale Hürde darstellt, wenn es darum geht, soziale Rechte in Anspruch zu nehmen oder eine neue Tätigkeit aufzunehmen.<sup>35</sup> Schließlich benötigen Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung eine spezifische Unterstützung in etwaigen Strafverfahren und für ihre Rekonvaleszenz. Eine solche Beratung stellt hohe Anforderungen an Fachwissen, die Beratungskompetenz und an das Setting, in dem sie angeboten wird.<sup>36</sup>

Der Bundesrats-Ausschuss für Frauen und Jugend hat mit Datum vom 9. September 2016 dem Bundesrat empfohlen, die §§ 2 bis 11 des Prostituiertenschutzgesetzes zu streichen, weil sie „stigmatisierend und in ihrer Ausgestaltung als rechtlich bedenklich“ erscheinen. Die Vorschriften seien „nicht geeignet, das Selbstbestimmungsrecht von Prostituierten zu stärken; stattdessen bergen sie die Gefahr, Menschen,

die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen nach Absatz 2 nicht gefährdet wird.“ Die Zusage der Anonymität bezieht sich auf Personen, die weder krankenversichert sind noch Anspruch auf Sozialleistungen haben. Die Gesundheitsämter sollen demnach insbesondere für in der Sexarbeit Tätige, die kein oder nur ein prekäres Aufenthaltsrecht haben, kostenlose und anonyme Untersuchungen auf sexuell übertragbare Krankheiten und deren Behandlung anbieten.

<sup>29</sup> Siehe dazu: „Leitlinie STI/STD-Beratung, Diagnostik und Therapie“ der Deutschen STI-Gesellschaft, des RKI und der BZgA, Juli 2015, unter: [www.awmf.org/uploads/tx\\_szleitlinien/059-006L\\_S1\\_STI\\_STD-Beratung\\_2015-07.pdf](http://www.awmf.org/uploads/tx_szleitlinien/059-006L_S1_STI_STD-Beratung_2015-07.pdf).

<sup>30</sup> Siehe z.B. das Hess. Gesetz über den öff. Gesundheitsdienst § 7 HGöGD, für Berlin § 8 GDG, für Hamburg § 12 HmbGDG, für Bremen § 17 ÖGDG, weniger explizit in Niedersachsen § 4 NGöD.

<sup>31</sup> Vgl. Runder Tisch Prostitution, a.a.O., Fn. 8, S. 52 (Praxisbeispiel Köln).

<sup>32</sup> Bundesverband der Ärztinnen und Ärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes e. V. (BVÖGD): Stellungnahme zum (...) Prostituiertenschutzgesetz vom 03.02.2015, unter: [www.aerzte-oegd.de/pdf/stellungnahmen/150410\\_Statement\\_ProstSchG\\_Pflichtuntersuchung.pdf](http://www.aerzte-oegd.de/pdf/stellungnahmen/150410_Statement_ProstSchG_Pflichtuntersuchung.pdf).

<sup>33</sup> Zimmermann-Schwarz, a.a.O., Fn. 8, S. 13; siehe auch die Leitlinie STI/STD-Beratung, a.a.O., Fn. 29.

<sup>34</sup> Czarnecki u.a., a.a.O., Fn. 2, S. 23.

<sup>35</sup> Modellprojekt des BMFSFJ: Unterstützung des Ausstiegs aus der Prostitution, Abschlussbericht der wiss. Begleitung – Kurzfassung vom 1.10.2015, unter: [www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/](http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/), S. 26 ff.

<sup>36</sup> Siehe dazu die Leitlinie STI/STD-Beratung, a.a.O., Fn. 29.

die sich für diese Tätigkeit entschieden haben, aber auf den Schutz durch Anonymität angewiesen sind, in die Illegalität zu treiben“.<sup>37</sup>

### III Umsetzung durch die Länder und Kommunen

#### a) Gesetzliche Regelungen

Zur Umsetzung des Gesetzes müssen die Länder die für die Anmeldung und die Gesundheitsberatung zuständigen Behörden bestimmen, das Verfahren regeln und Kostenfragen klären. Dies ist nach Auffassung des Bundesrats-Ausschusses für Frauen und Jugend „angesichts der Komplexität der durch das Gesetz berührten Rechtsmaterien“ „bis zum geplanten Termin für das Inkrafttreten zum 1. Juli 2017 unrealistisch.“<sup>38</sup> Diesen Bedenken hat sich der Bundesrat in seiner Sitzung am 23.09.2016 nicht angeschlossen.

Als erstes wird nun zu klären sein „wie ein gesetzlich verpflichtendes Anmeldeverfahren so ausgestaltet werden kann, dass es auch von Personengruppen akzeptiert wird, die vor dem Hintergrund diskriminierender Vorerfahrungen wenig Vertrauen zu behördlichen Strukturen und Abläufen haben.“<sup>39</sup> Dafür ist nach Auffassung des Gesetzgebers „ein mit hohen Hürden und abschreckenden Modalitäten ausgestattetes Anmeldeverfahren“ zu vermeiden.<sup>40</sup>

Dazu gehört zunächst, dass die Bundesländer nicht von ihrem Recht Gebrauch machen, die Anmeldung auf das eigene Bundesland oder gar auf einzelne Kommunen zu beschränken. Eine solche Einschränkung der Freiheit, den Tätigkeitsort spontan oder für kurze Zeit zu wechseln, weil dies jeweils Tage vorher durch eine Änderungsanzeige oder Neuanmeldung erlaubt werden müsste, würde nicht nur den Aufwand für die Prostituierten unzumutbar erhöhen, sondern auch die Verwaltungskosten für die Kommunen. Die Regelung wäre zudem als Verstoß gegen die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG angreifbar. Zum anderen sollten die oft in höchst prekären Verhältnissen lebenden Personen, die der Anmeldepflicht unterliegen, nicht durch Verwaltungsgebühren abgeschreckt werden.<sup>41</sup>

Der Landesgesetzgeber wird in § 8 Abs. 2 ProstSchG angeregt, „anerkannte Beratungsstellen für Prostituierte“ zu schaffen. Das klingt einfacher als es ist, weil die Problemlagen der in der Prostitution Tätigen sehr unterschiedlich sind, so dass es Beratungsstellen mit unterschiedlichen Spezialisierungen und Konzepten geben muss. Diese müssen finanziell

angemessen ausgestattet sein, was auch die Kosten für Sprachmittler\_innen einschließt. Der Auftrag zur Gesundheits- und Sozialberatung nach §§ 8 und 10 ProstSchG kann unter Umständen derartigen Fachberatungsstellen übertragen werden. Allerdings muss dabei bedacht werden, dass eine Beratungsstelle, die amtliche Bescheinigungen ausstellt, für manche in der Prostitution Tätige, die in besonderem Maß von Gewalt und Ausbeutung betroffen sind, nicht mehr als vertrauenerweckend erscheint, diese also nicht mehr mit Hilfeangeboten erreichen kann. Die Länder und Kommunen müssen daher sicherstellen, dass es auch für diese Zielgruppen weiterhin ein ausreichendes Angebot an spezialisierten Beratungsstellen gibt.

#### b) Anmeldung, Information und Beratung

Bei der Umsetzung des Gesetzes werden Länder und Kommunen auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen, denn die gesetzlichen Vorgaben für die Anmeldung sind in sich widersprüchlich, sollen doch in dem Verfahren ganz unterschiedliche Aufgaben erfüllt werden, die nicht zusammen passen. Nach § 8 ProstSchG soll die Anmeldung, die persönlich erfolgen muss, als „Informations- und Beratungsgespräch“ „in einem vertraulichen Rahmen durchgeführt werden“, das heißt in einem 4-Augen-Gespräch, zu dem, wenn nötig, Sprachmittler\_innen oder auch Fachkräfte von anerkannten Beratungsstellen beigezogen werden. Dabei soll zum einen die Identität, die Staatsangehörigkeit und Arbeitserlaubnis festgestellt und dokumentiert werden. Zum anderen sollen nach § 7 ProstSchG Informationen über das ProstSchG, die Kranken- und Sozialversicherung, die Steuerpflicht und zu Gesundheits- und Schwangerschaftsberatungsangeboten und zu Hilfsangeboten in Notsituationen erteilt werden. Dies soll in geeigneter Form geschehen und in einer Sprache, die die anmeldende Person versteht. Schließlich soll nach § 9 ProstSchG in dem Anmeldegespräch geklärt werden, ob sich die Anmeldende in einer Zwangslage befindet und in diesem Fall sollen sofortige Schutzmaßnahmen getroffen werden.

Kombiniert werden hier also ordnungspolizeiliche Verwaltungsaufgaben mit Informationspflichten und mit dem Anspruch, in einem vertraulichen Gespräch eine fundierte Gefahrendiagnose zu erstellen. Diese soll – je nach Ergebnis – entweder ggf. einen fachlich anspruchsvollen Handlungsauftrag auslösen, der von der Information über Hilfeangebote bis zur Strafanzeige eine breite Palette von Handlungsoptionen eröffnet, und/oder ggf. die Begründung liefern für die Verweigerung der Anmeldebescheinigung, die als Verwaltungsakt auszugestalten ist.

Das Erfassen und Dokumentieren von amtlichen Daten wie Name, Geburtsdatum, Staatsangehörig-

<sup>37</sup> Empfehlung des BR-Ausschusses für Frauen und Jugend in Übereinstimmung mit dem Gesundheitsausschuss an den Bundesrat, BR-Drs. 457/1/16 vom 09.09.16.

<sup>38</sup> Ebd.

<sup>39</sup> Begründung zu § 8 ProstSchG, a.a.O., Fn. 14.

<sup>40</sup> Ebd.

<sup>41</sup> Dazu Wersig, a.a.O., Fn. 7, S. 2.



keit, ladungsfähige Anschrift<sup>42</sup> und ggf. Aufenthaltsgenehmigung gehören zur Routine vieler Verwaltungsstellen und dürfte den Anmeldenden auch aus der Erfahrung mit anderen Ämtern bekannt sein. Wer sich einem solchen Verwaltungsverfahren unterzieht, weiß oder ahnt zumindest, dass die Daten für Zwecke staatlicher Kontrolle verwendet werden – also z.B. an die Ausländerbehörde oder an die Polizei weitergegeben werden können. Es ist aber auch klar, dass keine persönlicheren Daten erhoben werden und keine Verhörsituation entstehen darf. Da die Anmeldung als Prostituierte durchaus mit einem Risiko verbunden sein kann, sollte im Sinne eines fairen Verfahrens die Behörde verpflichtet sein, die Anmeldenden über die mögliche Weitergabe der Daten vor deren Erhebung aufzuklären.

Vielfältige Informationen über das Berufs-, Sozial- und Steuerrecht, zu Fragen der Gesundheit und zu Hilfeangeboten können in einer der anmeldenden Person verständlichen Sprache sinnvoll nur in Form von Flyern und Broschüren erteilt werden.<sup>43</sup> Dass Informationsmaterialien ausgegeben werden, gehört in Behörden zur Routine und wird nicht als bedrohlich erlebt. Die verwaltungstechnische Datenerhebung und die Informationsweitergabe können also ohne weiteres miteinander verbunden werden.

Eine gänzlich andere Situation entsteht jedoch, wenn die Anmeldung mit einem ausführlichen Gespräch verbunden wird, in dem die Amtsperson versucht, mögliche Gefahren der Prostitution zu beschreiben und entsprechende Hilfeangebote zu vermitteln. Das muss zwangsläufig zur Verwirrung über den Sinn und die Motive des Gesprächs führen. Die in dieser Weise unverhofft in ein Beratungsgespräch verwickelte Person kann nicht überschauen, ob es für sie selbst gefährlich sein kann, sich auf das Gespräch einzulassen, weil sie nicht überblicken kann, was mit den Informationen geschieht, die sie von sich preisgibt. Dies gilt umso mehr, wenn die anmeldende Person weiß oder bemerkt, dass die Amtsperson einer etwaigen Zwangslage auf die Schliche kommen möchte, die dann zur Ablehnung der erwünschten Anmeldebescheinigung führt. Möglicherweise befürchtet sie auch, dass sie durch eine Meldung an die Ausländerbehörde ihr Aufenthaltsrecht verliert oder durch eine Meldung an das Jugendamt das Sorgerecht für ihr Kind.

Derartige Ängste, die möglicherweise aus einer ernsthaften Notlage resultieren, werden in einem dieserart in ein Genehmigungsverfahren eingebundenen Gespräch regelmäßig dazu führen, dass Probleme verschwiegen und geleugnet werden und die mögliche Hilfe gerade nicht vermittelt werden kann. Dies gilt besonders, wenn in dem Gespräch eine wertende Haltung der Amtsperson deutlich, ja selbst wenn diese nur vermutet wird.<sup>44</sup> Die Situation wird auch nicht dadurch verbessert, dass die Amtsperson während des Gesprächs vorschlägt, eine Fachkraft aus einer benachbarten Beratungsstelle beizuziehen, wie es § 8 Abs. 2 ProstSchG nahelegt. Vielmehr ist zu befürchten, dass durch eine derartige Vermischung ein Vertrauen in die Beratungsstelle untergraben wird, so dass Hilfen von dieser Seite nicht angenommen werden.

Die Verbindung von Anmeldeformalitäten mit einer sozialen, rechtlichen und gesundheitlichen Beratung und einer daraus folgenden Gefahreinschätzung und daraus abgeleiteten Schutzmaßnahmen ist absehbar zum Scheitern verurteilt. Schon der Anspruch an die dafür benötigte Gesprächsführungskompetenz überfordert jede Amtsperson, deren berufliche Kompetenz sich auf die Prüfung und Ausstellung von Dokumenten bezieht. Aber selbst wenn diese Kompetenz gegeben wäre, wäre eine Beratungssituation, in der keine absolute Vertraulichkeit garantiert werden kann, ungeeignet, einen „vertraulichen Rahmen“ herzustellen, in dem eine Person in Not das nötige Vertrauen entwickeln könnte, dass ihr Gegenüber tatsächlich helfen will und kann.

Verleugnet die Prostituierte ihre Hilfebedürftigkeit, z. B. weil sie sich eine wirksame Hilfe nicht vorstellen kann, wird die Verweigerung der Anmeldebescheinigung ihr ohnehin so wenig nützen, wie eine gegen ihren Willen veranlasste Strafanzeige gegen Unbekannt. Derartige Maßnahmen werden sie nur weiter von möglichen Hilfestrukturen entfernen und möglicherweise zusätzlich gefährden.

Wenn das Gesetz wenigstens ansatzweise seine Funktion erfüllen soll, die in der Prostitution Arbeitenden vor Gewalt und Ausbeutung zu schützen, so muss erstens eine räumliche und personelle Situation geschaffen werden, die den Anmeldenden eindeutig und klar erkennbar signalisiert, welche Aufgaben ihr Gegenüber zu erfüllen hat und insbesondere welche Informationen an welche Stellen weitergegeben werden können. Zweitens müssen Vorgänge, die mit Kontrolle und der Ausstellung von Dokumenten verbunden sind, klar getrennt werden von sozialpädagogischen und gesundheitspräventiven Beratungs- und Hilfeangeboten, die einem unbedingten Vertrauensschutz unterliegen.

<sup>42</sup> Dies kann nach § 4 ProstSchG auch eine Zustellanschrift z.B. bei einer Beratungsstelle sein.

<sup>43</sup> Der Runde Tisch Prostitution hat für NRW eine App. entwickelt, die Informationen in Form von Kurzvideos in unterschiedlichen Sprachen gewährleistet, und ein GPS-Wegweiser-System enthält, das das Auffinden von Beratungsstellen und wichtigen Anlaufstellen erleichtert. Ein Beratungs-Chat eröffnet darüber hinaus die Möglichkeit ortsunabhängiger anonymer Beratung: [www.lola-nrw.de](http://www.lola-nrw.de).

<sup>44</sup> Vgl. Abschlussbericht, a.a.O. Fn. 34, S. 26 ff.

### c) Gesundheitsberatung und Schutzauftrag

Eine weitere Widersprüchlichkeit des Gesetzes besteht darin, dass die Anmeldebescheinigung erst ausgestellt werden kann, wenn die Gesundheitsberatung nach § 10 ProstSchG nachgewiesen wird. Die Bescheinigung über die Gesundheitsberatung kann unter einem Aliasnamen ausgestellt werden. Dieser Aliasname muss aber der Anmeldebescheinigung entnommen werden. Das läuft darauf hinaus, dass die Person, wenn sie sich anmelden will, zunächst weggeschickt wird, um sich unter Klarnamen gesundheitlich beraten zu lassen. Dann darf sie sich unter einem Aliasnamen anmelden und soll bei dieser Gelegenheit nochmals beraten werden. Will sie bei ihrer Arbeit keine Bescheinigung mit Klarnamen mitführen, muss sie nach erfolgter Anmeldung beantragen, dass ihre Bescheinigung über die Gesundheitsberatung nun auf den Aliasnamen ausgestellt wird. Ein Hürdenlauf, der auch aus Verwaltungssicht wenig effektiv erscheint.

Es ist daher anzustreben, dass klar unterschieden wird, nach den Aufgaben, die den Verwaltungsakt betreffen und Verwaltungskompetenz voraussetzen – Feststellung der Anmeldedaten und der rechtlichen Voraussetzungen, Ausstellung oder als schriftlicher Verwaltungsakt ausgestaltete Verweigerung der Anmeldebescheinigung – und Aufgaben, die eine soziale Beratungskompetenz voraussetzen – die Gesundheitsberatung wie auch die soziale und rechtliche Beratung verbunden mit der Einschätzung einer Gefährdung sowie daraus resultierender Hilfeangebote.

Das heißt, die Anmeldeformalitäten mit Übergabe von Informationsmaterialien sollten in einer als solche klar erkennbaren Verwaltungsbehörde erfolgen. Die Gesundheitsberatung sollte durch Fachkräfte der Sozialen Arbeit in einem Rahmen erfolgen, der klar von der Verwaltungsabteilung, die die Anmeldung vornimmt, abgegrenzt ist und Vertraulichkeit nicht nur vorgibt, sondern tatsächlich garantiert.

Diese Beratung kann ggf. durch eine beauftragte Fachberatungsstelle erfolgen, wenn es weitere anonym arbeitende Fachberatungsstellen gibt. Zu einer solchen Beratung gehört auch der Rechtsanspruch auf erfahrene Sprachmittler\_innen. Die Gesundheitsberatung kann verbunden werden mit persönlichen, auf die konkrete Situation bezogenen Informationen zu sozialen Angeboten und rechtlichen Fragen. In diesem Rahmen kann dann auch eine Weiterverweisung oder direkte Kontaktvermittlung zu spezialisierten Beratungsstellen oder Schutzeinrichtungen stattfinden, wenn im Gespräch eine entsprechende Notlage erkennbar wird.

„Schutzmaßnahmen“, die von der betroffenen Person nicht ausdrücklich gewünscht werden, dürfen nicht veranlasst werden, weil die beratenden staatlich anerkannten Sozialarbeiter\_innen oder Sozialpäda-

gog\_innen dem Verbot der Datenweitergabe nach § 203 Abs. 1 Nr. 5 StGB unterliegen. Dies dient der Würde, der Freiheit und dem Schutz der gefährdeten Person. Da der Erfolg der Beratung wesentlich von der Möglichkeit abhängt, eine Vertrauensbasis herzustellen, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, sich bei der Gesundheitsberatung gleich eine Bescheinigung auf den Aliasnamen ausstellen zu lassen, ohne sich zuvor mit Klarnamen anmelden zu müssen.

Die Gesundheits- und Sozialberatung nach ProstSchG, die eine Zwangsberatung darstellt, muss räumlich und organisatorisch deutlich getrennt sein von Angeboten der Gesundheitsämter, die kostenlos und anonym Beratung, Untersuchung und Behandlung für Personen anbieten, die die gesundheitliche Regelversorgung nicht in Anspruch nehmen können, weil sie nicht versichert sind, kein Aufenthaltsrecht haben oder weil sie bei Diagnose einer sexuell übertragbaren Infektion oder aufgrund ihres Sexualverhaltens eine Stigmatisierung fürchten. Diese Angebote werden nur dann in Anspruch genommen, wenn sie – auf dem Hintergrund ärztlicher Schweigepflicht – unbedingte Vertraulichkeit insbesondere gegenüber anderen Behörden garantieren können. Gerade Prostituierte, von denen angenommen wird, dass sie sich der Anmeldepflicht entziehen werden, können nur über diese anonymen Angebote erreicht werden.<sup>45</sup>

### d) Erprobung und Evaluation

Wie die Anmeldung, die soziale Beratung und die Gesundheitsberatung eng miteinander verzahnt werden können – ohne dass die Anmeldenden dreimal anstehen müssen – und wie die Zusammenarbeit der Anmeldebehörde mit den örtlichen Beratungsstellen gestaltet werden kann, hängt stark von den örtlichen Gegebenheiten ab. Der Landesgesetzgeber sollte den Kommunen möglichst freie Hand lassen, welche Behörde sie mit der Anmeldung beauftragen und welche Behörde oder welche Freien Träger sie mit der sozialen und Gesundheitsberatung betrauen.

Durch Landesrecht sollte sichergestellt werden, dass die in § 10 ProstSchG geregelte Gesundheitsberatung und die in § 8 ProstSchG vorgesehene soziale Beratung durch Fachkräfte der Sozialen Arbeit erfolgt, die zur unbedingten Vertraulichkeit gegenüber den zu Beratenden wie auch zur Vernetzung mit den Beratungsstellen vor Ort verpflichtet sind. Auch muss sichergestellt werden, dass die verpflichtende Beratung nach §§ 8 und 10 ProstSchG eindeutig von den anonym und kostenlos verfügbaren Hilfeangeboten für Opfer von Gewalt und Menschenhandel und von Angeboten der Gesundheitsämter nach § 19 IfSG getrennt werden. Da diese im ProstSchG vor-

<sup>45</sup> Vgl. Runder Tisch Prostitution, a.a.O., Fn. 8, S. 52.



gesehene Form der Zwangsberatung, die nicht dem Schutz Dritter (bzw. des Ungeborenen) dient, dem deutschen Recht bisher fremd ist, sollte darauf geachtet werden, dass die in § 38 ProstSchG vorgesehene Evaluation sich auch auf den Erfolg dieser Beratungsform bezieht.

Ein „Runder Tisch Prostitution“ an dem alle Behörden und Beratungsstellen, die Prostituierte beraten oder Aufgaben nach dem ProstSchG wahrnehmen müssen, beteiligt sind, erscheint als die beste Option, um auf kommunaler Ebene geeignete Orte und Zuständigkeiten für die Anmeldung und Beratung zu finden.<sup>46</sup> Der „Runde Tisch Prostitution“ sollte auch feststellen, welche Hilfeangebote es gibt und welche Hilfeangebote möglicherweise fehlen. Des Weiteren sollte er dafür sorgen, dass es geeignete Informationsmaterialien in allen relevanten Sprachen gibt. Dies dient dann zugleich der Umsetzung der EU-Richtlinie<sup>47</sup> gegen Menschenhandel und der Istanbul-Konvention.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Dazu oben Fn. 8.

<sup>47</sup> Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/651/65143.html>, insbes. Art. 11, 18.

<sup>48</sup> Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt: [www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention](http://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention), insbes. Art. 18-25.